



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1676386 - GO (2014/0041286-7)

**RELATOR** : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**  
**AGRAVANTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS  
**AGRAVADO** : ADEMIR DE OLIVEIRA MENEZES  
**ADVOGADOS** : ÉLCIO BERQUÓ CURADO BROM E OUTRO(S) - GO012000  
MIRIAN RIBEIRO RODRIGUES DE MELLO GONÇALVES -  
DF017956  
FLÁVIO CARDOSO - GO024920  
**INTERES.** : JOSÉ MACEDO DE ARAÚJO

### EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. EFETIVAÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CONDENAÇÃO COM BASE NOS ARTS. 10, IX, E 11, *CAPUT*, DA LEI 8.429/1992. IMPOSSIBILIDADE. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. DOLO GENÉRICO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DANO EFETIVO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Após o julgamento do Tema 1.199 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal 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). Precedentes.

2. "Apesar de o Tema n. 1.199 do STF não tratar especificamente da retroatividade de tal dispositivo, impõe-se a sua aplicação no caso para reconhecer a atipicidade superveniente da conduta baseada exclusivamente em dano presumido ao erário"(AREsp n. 2.102.066/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 24/9/2024, DJe de 2/10/2024).

3. No caso, inviável a condenação do agravado com base no art. 11, *caput*, da Lei 8.429/92, por não ser a conduta a ele imputada, na forma em que descrita no acórdão recorrido, prevista em nenhum dos atuais incisos do mencionado artigo. Também não merece acolhida a pretensão de condenação do agravante com base no art. 10, IX, da Lei 8.429/92, pois (a) a sentença rejeitou o pedido de condenação dos réus ao ressarcimento ao erário; (b) apenas os réus apelaram; e (c) o acórdão recorrido também não indicou que o ato impugnado teria ensejado "efetiva e comprovadamente, perda patrimonial".

4. Agravo interno não provido.

### ACÓRDÃO

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

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 28 de novembro de 2024.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1676386 - GO (2014/0041286-7)

**RELATOR** : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**  
**AGRAVANTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS  
**AGRAVADO** : ADEMIR DE OLIVEIRA MENEZES  
**ADVOGADOS** : ÉLCIO BERQUÓ CURADO BROM E OUTRO(S) - GO012000  
MIRIAN RIBEIRO RODRIGUES DE MELLO GONÇALVES -  
DF017956  
FLÁVIO CARDOSO - GO024920  
**INTERES.** : JOSÉ MACEDO DE ARAÚJO

### EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. EFETIVAÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CONDENAÇÃO COM BASE NOS ARTS. 10, IX, E 11, *CAPUT*, DA LEI 8.429/1992. IMPOSSIBILIDADE. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. DOLO GENÉRICO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DANO EFETIVO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Após o julgamento do Tema 1.199 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal 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). Precedentes.

2. "Apesar de o Tema n. 1.199 do STF não tratar especificamente da retroatividade de tal dispositivo, impõe-se a sua aplicação no caso para reconhecer a atipicidade superveniente da conduta baseada exclusivamente em dano presumido ao erário"(AREsp n. 2.102.066/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 24/9/2024, DJe de 2/10/2024).

3. No caso, inviável a condenação do agravado com base no art. 11, *caput*, da Lei 8.429/92, por não ser a conduta a ele imputada, na forma em que descrita no acórdão recorrido, prevista em nenhum dos atuais incisos do mencionado artigo. Também não merece acolhida a pretensão de condenação do agravante com base no art. 10, IX, da Lei 8.429/92, pois (a) a sentença rejeitou o pedido de condenação dos réus ao ressarcimento ao erário; (b) apenas os réus apelaram; e (c) o acórdão recorrido também não indicou que o ato impugnado teria ensejado "efetiva e comprovadamente, perda patrimonial".

4. Agravo interno não provido.

### RELATÓRIO

**MINISTRO AFRÂNIO VILELA:** Em análise, agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS contra decisão que deu "parcial provimento ao recurso especial para afastar as condenações do recorrente por ato de improbidade administrativa" (fl. 7.030).

O agravante sustenta, em síntese, que:

a) "o *decisium* é omissso acerca do eixo axial da condenação, uma vez que a lide não versa meramente acerca da proteção ao patrimônio dos particulares afetados pela irregular desapropriação, mas da irresponsabilidade na gestão fiscal quando da administração do ora recorrido, uma vez que as indenizações referentes às mencionadas cessões ao domínio público foram efetivadas sem recursos previstos no orçamento municipal, em clara afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal" (fl. 7.038);

b) "Restou provado que o recorrido, ao proceder às desapropriações de mais de mil imóveis sem previsão orçamentária a contento para pagamento das indenizações, bem como ao promover os pagamentos das mencionadas indenizações de forma arbitrária e por seleção a bel prazer, violou os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, mencionados no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa" (fl. 7.039);

c) "Não se trata, pois, de mera ilegalidade na conduta do ora recorrido, uma vez que, ao editar decretos de desapropriação, sabendo de antemão da insuficiência de recursos públicos municipais para suportar futuras indenizações, em infringência também ao Decreto-Lei 3.365/41 e à Lei Complementar 101/00, agiu de forma **desidiosa e negligente**, de forma a afastar qualquer suposição de mera desatenção à legislação de regência" (fl. 7.040); e

d) "Para a configuração das disposições do art. 11 da Lei 8.429/92, basta o dolo genérico, o agir livre e consciente da prática da conduta descrita no tipo, sendo dispensável a comprovação de qualquer outra finalidade, tal como o dolo específico ou má-fé" (fl. 7.043).

Ao final, requer:

[...] seja o presente agravo interno conhecido e provido para reconsiderar a decisão e dar provimento ao recurso especial interposto. Caso não reconsiderada, requer seja a questão submetida ao colendo Órgão Colegiado competente (fls. 7.044-7.045).

ADEMIR DE OLIVEIRA MENEZES apresentou impugnação ao agravo interno (fls. 7.054-7.091).

As partes foram intimadas a se manifestarem acerca da superveniência da Lei 14.230/201.

O agravado apresentou petição concluindo no sentido de que "deve esse Superior Tribunal de Justiça aplicar as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na redação da LIA, a fim de que seja mantida a Decisão Monocrática que reconheceu a inexistência de dolo específico na conduta do recorrente e, além disso, deve-se reconhecer que o presente processo foi alcançado pelo novel instituto da prescrição intercorrente" (fl. 7.100).

O agravante apresentou manifestação requerendo:

- a) a não aplicação retroativa dos preceitos estabelecidos pela Lei n. 14.230/2021 à Lei n. 8.429/92, sob pena de grave retrocesso à proteção do direito fundamental à probidade administrativa, com violação ao regime constitucional e convencional acerca da matéria, bem como pelo julgamento do agravo interno no recurso especial, considerada a aplicação da normativa vigente ao tempo da conduta proibida, dando-se provimento ao agravo interno no recurso especial;
- b) subsidiariamente, sendo aplicadas as novas disposições normativas, a declaração incidental da inconstitucionalidade integral do artigo 23 da Lei nº 8.429/92, bem como a inconstitucionalidade com redução de texto do artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92 quanto à expressão "caracterizada por uma das seguintes condutas", dando-se parcial provimento ao agravo interno no recurso especial, afastado apenas o dano ao erário, por ausência de dolo específico;
- c) ainda de forma subsidiária, sendo aplicadas as novas disposições normativas, e não considerada a inconstitucionalidade do artigo 23 da Lei nº 8.429/92, seja considerada a aplicação da retroatividade de forma pro futuro, resguardados os atos processuais já consagrados, dando-se parcial provimento ao agravo interno no recurso especial, afastado apenas o dano ao erário, por ausência de dolo específico (fl. 7.119).

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL opinou "pela não aplicabilidade da Lei nº 14.230/2021 neste caso, com o regular prosseguimento do feito" (fl. 7.128).

É o relatório.

## VOTO

**MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator):** A pretensão não merece acolhida.

Na origem, o agravante ajuizou ação civil pública, postulando a condenação do então do Prefeito do Município de Aparecida/GO e do ora agravado, ex-Prefeito do mencionado município, pela prática de ato improbidade administrativa. Nos termos da petição inicial, o ato ímprobo consistiria na desapropriação de extensa área para fins de instalação de polo industrial sem prévia dotação orçamentária.

A sentença julgou procedente o pedido, reconhecendo "a prática, pelo requerido, das condutas estabelecidas nos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/92, estando o mesmo sujeito às penas estabelecidas no art. 12, incisos II e III da mesma lei" (fl. 5.684), estabelecendo:

[...] como sanção ao requerido ADEMIR DE OLIVEIRA MENEZES a suspensão dos direitos políticos por 06 (seis) anos; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos. Deixo de aplicar a sanção de perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, visto que inadequada para o caso em tela. **Deixo de aplicar a pena de ressarcimento integral do dano, por entender ser responsabilidade do Município o pagamento de indenização aos expropriados.** Deixo de aplicar a sanção de perda da função pública, visto entender excessiva diante do estabelecimento da suspensão dos direitos políticos (fl. 5.685, grifo nosso).

Interpostas apelações pelos réus, foram improvidas pelo Tribunal de origem, com base nos seguintes fundamentos:

[...] a conduta do Administrador Público consistente no não pagamento da referida indenização ou, ao revés, o pagamento tardio, injusto ou em forma diversa da pecúnia, pode, sim, configurar afronta ao princípio: da legalidade administrativa e, acima disso, ofensa à Constituição Federal.

[...]

Além disso, as provas constantes do caderno processual dão conta que nem todas as indenizações foram pagas de forma prévia e justa. Muitos dos pagamentos foram efetivados por acordos extrajudiciais os quais, de uma singela análise que não demanda qualquer perfeição técnica de valores de mercado, comprovam que os desapropriados receberam

quantias bem inferiores do que suas propriedades de fato valiam à época.

[...]

Noutro plano, a discutida ilegalidade verificada consubstanciou-se, ainda, a meu entender, como bem elucidado pelo magistrado sentenciante, na inobservância da Lei Complementar n. 101/00, a qual prevê:

[...]

Por fim, embora as leis autorizadoras das desapropriações em análise datem do ano de 1997 e a vigência da LC n. 101/00 seja de 04/05/2000, os atos imputados de ímprobos em exame, com dito alhures, perpetraram-se ao longo do tempo, de forma continuada, até 2005, quando já em vigor a mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal, não havendo que se falar em inaplicabilidade desse diploma.

No referente ao dano ao erário, de igual forma, tenho por evidenciado nos autos. Isso porque, como bem salientado pelo juízo *a quo*, os empregos gerados pelo Polo Industrial, bem como o aumento da arrecadação tributária não aparta a ilegalidade decorrente das desapropriações efetivadas sem os respectivos recursos previstos no orçamento municipal, nos termos já exaustivamente elucidados alhures.

[...]

Na linha de conclusão de tais fundamentos, reputo a existência de afronta à legalidade no caso em discussão (desrespeito à CF; ao Decreto-Lei 3.365/41; e às próprias Leis Municipais n. 1.623/97 e 2.264/02), bem como a ocorrência de lesão ao erário, consistente na realização de despesas não autorizadas em lei orçamentária, por parte dos dois insurgentes.

Resta-se apurar, de outro lado, se as condutas dos apelantes que tangenciaram o princípio da legalidade administrativa, bem como lesaram o erário, seriam aptas a enquadrarem os comportamentos dos recorrentes como ato de improbidade administrativa, nos termos dos arts. 10, IX e 11 da Lei 8.429/92.

[...]

Por isso, exige-se que sua atuação tenha sido intencional, o que, a meu sentir, ocorreu in casu. Afinal, restou provado que os apelantes, ao procederem às desapropriações de mais de mil imóveis sem previsão orçamentária a contento para pagamento das indenizações, bem como ao promoverem os pagamentos das mencionadas indenizações de forma arbitrária e por seleção a bel prazer, agiram com o dolo de violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, mencionados no art. 11 da LIA, *in verbis*:

[...]

Na espécie, denoto que os requisitos acima apontados restaram patenteados nos autos, de modo a deflagrar o ato de improbidade por lesão ao erário, na forma do art. 10, IX, da Lei 8.429/92, o qual é expresso em dizer que existe lesão ao erário na atitude do administrador que ordena ou permite a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento.

Os apelantes, ao editarem os decretos de desapropriação, sabendo de antemão da insuficiência de recursos públicos municipais a suportarem futuras indenizações, em infringência, como dito, ao Decreto -Lei

3.365/41 e à Lei Complementar 101/00, agiram de forma desidiosa e negligente, não tendo como supor que referidas condutas se amoldariam como mera desatenção à legislação de regência (fls. 6.759-6.774).

Nesse contexto, entendo que não merece reparos a decisão agravada, que assim concluiu:

Nota-se, pelo aresto, que o eixo axial da condenação está situado na ilegalidade da realização da expropriação dos imóveis dos particulares, sem a observância dos procedimentos desapropriatórios, **sem, contudo, imputar a malícia necessária para a configuração do ato de improbidade e nem indicar precisamente qual seria o efetivo dano ao erário.**

De fato, ao concluir que as indenizações não foram realizadas pelos valores devidos e, por isso, eventuais indenizações futuras seriam devidas em valores muito superiores, se está diante de dano hipotético e futuro da administração pública, o que não é suficiente para se caracterizar como dano efetivo ao erário, nos termos do art. 10 da LIA, que assim dispõe:

[...]

Outrossim, há de se registrar que o processo expropriatório foi autorizado pelas Leis municipais n. 1.623/1997 e n. 1.624/1997, bem como há autorização prevista no Decreto-Lei n. 3.365/1941, em seu art. 10, para que a desapropriação seja efetivada mediante acordo.

[...]

De fato, não tendo sido associado à conduta do agente o elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto perante a administração pública, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa, mais uma vez deixa-se assinalado que a constatação de ato ímprobo não dispensa a análise demonstrativa do seu elemento subjetivo (dolo, no caso do art. 11 da Lei 8.429/1992), pois, se assim não fosse, terminaria a atividade sancionadora aplicando o mesmo tratamento repressivo aos atos ilegais e aos que revestissem a qualidade de maliciosos, de má-fé ou mesmo evadidos de culpa grave (fls. 7.022-7.023, grifo nosso).

Com efeito, a jurisprudência deste Superior Tribunal é firme no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente" (AIA n. 30/AM, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe de 28/9/2011), pois "a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé" (REsp n. 1.849.513/RO, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/11/2020, DJe de 18/12/2020).

Além disso, a Primeira Seção deste Superior Tribunal definiu que "o dolo não pode ser subentendido [...] devendo ser explicitado pelo julgador, sob pena de ensejar punição por ato ímprobo com base em responsabilidade objetiva, o que não é admitido" (EREsp n. 908.790/RN, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12/6/2024, DJe de 18/6/2024).

Ademais, após a publicação da Lei 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 843.989/PR, concluiu o julgamento do Tema 1.199 da Repercussão Geral, tendo fixado as seguintes teses:

- 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.

Mais precisamente, em relação às condenações não transitadas em julgado com fulcro nos dispositivos revogados pela Lei 14.230/2021, vem se manifestando o Supremo Tribunal Federal:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PROVIDOS PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação

genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.

2. No julgamento do ARE 843989 (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações da introduzidas pela Lei 14.231/2021 para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. 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.

4. Tendo em vista que (i) o Tribunal de origem condenou o recorrente por conduta subsumida exclusivamente ao disposto no inciso I do do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) a Lei 14.231/2021 revogou o referido dispositivo e a hipótese típica até então nele prevista ao mesmo tempo em que (iii) passou a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para considerar improcedente a pretensão autoral no tocante ao recorrente.

5. Impossível, no caso concreto, eventual reenquadramento do ato apontado como ilícito nas previsões contidas no art. 9º ou 10º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.249/1992), pois o autor da demanda, na peça inicial, não requereu a condenação do recorrente como incurso no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa e o próprio acórdão recorrido, mantido pelo Superior Tribunal de Justiça, afastou a possibilidade de condenação do recorrente pelo art. 10, sem que houvesse qualquer impugnação do titular da ação civil pública quanto ao ponto.

6. Embargos de declaração conhecidos e acolhidos para, reformando o acórdão embargado, dar provimento aos embargos de divergência, ao agravo regimental e ao recurso extraordinário com agravo, a fim de extinguir a presente ação civil pública por improbidade administrativa no tocante ao recorrente (ARE 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).

Nesse mesmo sentido: RE 1.452.533 AgR, relator Ministro Cristiano Zanin, Primeira Turma, julgado em 8/11/2023, DJe de 21/11/2023; ARE 1.457.770 AgR, relatora Ministra Carmen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 19/12/2023, DJe de 23/1/2024; ARE 1.450.417 AgR, relator Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 19/12/2023, DJe de 27/2/2024; ARE 1.346.594 AgR-segundo, relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 24/10/2023, DJe de 31/10/2023.

Seguindo esse entendimento, assim vem decidindo este Superior Tribunal:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. CONDENAÇÃO COM BASE NO ART. 11, I, DA LEI 8.429/1992. REVOGAÇÃO PELA LEI 14.230/2021. AUSÊNCIA DE TIPIFICAÇÃO DAS NOVAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 11. RECURSO ACOLHIDO, COM EFEITO INFRINGENTES.

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

2. Apesar do insucesso dos argumentos formulados pelo embargante, o panorama normativo da improbidade administrativa mudou em benefício do demandado em razão de certas alterações levadas a efeito pela Lei 14.230/2021, édito que, em muitos aspectos, consubstancia verdadeira *novatio legis in melius*. A improbidade reconhecida na origem e mantida na decisão embargada tipifica o revogado inciso I do art. 11 da Lei 8.429/1992. Não havendo suporte legal no art. 11 da LIA para a qualificação ímproba da conduta considerada no acórdão recorrido, é de rigor a improcedência do pedido condenatório.

3. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para conhecer do agravo e dar provimento ao recurso especial, julgando improcedente o pedido de condenação por improbidade administrativa (EDcl no AgInt no AREsp 1.294.929/RJ, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 22/4/2024, DJe de 26/4/2024).

Nesse contexto, inviável a condenação do agravado com base no art. 11, *caput*, da Lei 8.429/1992, por não ser a conduta a ele imputada, na forma em que descrita no acórdão recorrido, prevista em nenhum dos atuais incisos do mencionado artigo.

E, com relação à condenação com base no art. 10, IX, da Lei 8.429/1992, cabe destacar que, após a Lei 14.230/2021, o citado dispositivo legal passou a conter a seguinte redação:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, **que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

[...]

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei

ou regulamento;

No caso, conforme transcrições supra, **não houve condenação em ressarcimento ao erário**, ao fundamento de que seria "responsabilidade do Município o pagamento de indenização aos expropriados".

Apenas os réus apelaram da sentença, que foi integralmente mantida pelo acórdão recorrido, que também não indicou que o ato impugnado teria ensejado "efetiva e comprovadamente, perda patrimonial".

Desta forma, conforme destacado na decisão agravada, inviável a condenação do agravado com base em "dano hipotético e futuro da administração pública". Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. ATO ÍMPROBO. DANO PRESUMIDO. ALTERAÇÃO LEGAL EXPRESSA. NECESSIDADE DE EFETIVO PREJUÍZO. MANUTENÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. IMPOSSIBILIDADE.

1. Em sessão realizada em 22/2/2024, a Primeira Seção, por unanimidade, cancelou o Tema 1.096 do STJ, o qual fora outrora afetado para definir a questão jurídica referente a "definir se a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (*in re ipsa*)".

2. Após o referido cancelamento, ressurgiu a necessidade desta Primeira Turma enfrentar a seguinte controvérsia jurídica: com a expressa necessidade (tratada nas alterações trazidas pela Lei 14.320/2021) de o prejuízo ser efetivo (não mais admitindo o presumido), como ficam os casos anteriores (à alteração legal), ainda em trâmite, em que a discussão é sobre a possibilidade de condenação por ato ímprobo em decorrência da presunção de dano?

**3. Os processos ainda em curso e que apresentem a supracitada controvérsia devem ser solucionados com a posição externada na nova lei, que reclama dano efetivo, pois sem este (o dano efetivo), não há como reconhecer o ato ímprobo.**

4. Não se desconhece os limites impostos pelo STF, ao julgar o Tema 1199, a respeito das modificações benéficas trazidas pela Lei 14.320/2021 às ações de improbidade ajuizadas anteriormente, isto é, sabe-se que a orientação do Supremo é de que a extensão daquele tema se reservaria às hipóteses relacionadas à razão determinante do precedente, o qual não abrangeu a discussão ora em exame.

5. *In casu*, não se trata exatamente da discussão sobre a aplicação retroativa de alteração normativa benéfica, já que, anteriormente, não havia norma expressa prevendo a possibilidade do dano presumido, sendo este (o dano presumido) admitido após construção pretoriana, a partir da jurisprudência que se consolidara no STJ até então e que vinha

sendo prolongadamente aplicada.

6. **Esse entendimento (repita-se, fruto de construção jurisprudencial, e não decorrente de texto legal) não pode continuar balizando as decisões do STJ se o próprio legislador deixou expresso não ser cabível a condenação por ato ímprobo mediante a presunção da ocorrência de um dano, pois cabe ao Judiciário prestar a devida deferência à opção que seguramente foi a escolhida pelo legislador ordinário para dirimir essa questão.**

7. Recurso especial desprovido. Embargos de declaração prejudicados (REsp n. 1.929.685/TO, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/8/2024, DJe de 2/9/2024 - grifo nosso).

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRUSTRAÇÃO À LICITUDE DO PROCESSO LICITATÓRIO. DANO PRESUMIDO. CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL. LEI N. 14.230/2021. PREVISÃO NORMATIVA EXPRESSA. EXIGÊNCIA DE PERDA PATRIMONIAL EFETIVA. TEMA N. 1.199 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF. RETROATIVIDADE. PUNIBILIDADE EXTINTA. DEMAIS QUESTÕES RECURSAIS PREJUDICADAS. JULGADA EXTINTA A PUNIBILIDADE DOS AGRAVANTES PELA ABOLITIO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL PREJUDICADO.

1. A conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, tipificada no art. 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, com a redação alterada pela Lei n. 14.230/2021, além de prever exclusivamente o dolo, passou a exigir a comprovação de perda patrimonial efetiva para caracterização como ato que causa lesão ao erário.

2. A possibilidade de condenação com base em dano presumido (*in re ipsa*) era fruto de entendimento jurisprudencial, que não mais se coaduna com a nova disposição legal da matéria.

3. **Apesar de o Tema n. 1.199 do STF não tratar especificamente da retroatividade de tal dispositivo, impõe-se a sua aplicação no caso para reconhecer a atipicidade superveniente da conduta baseada exclusivamente em dano presumido ao erário. Precedente desta Corte Superior.**

4. Extinta a punibilidade dos recorrentes, fica prejudicada a análise do agravo em recurso especial.

5. Julgada extinta a punibilidade dos agravantes, pela abolitio da conduta, ficando prejudicado o agravo em recurso especial (AREsp n. 2.102.066/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 24/9/2024, DJe de 2/10/2024 - grifo nosso).

Isso posto, nego provimento ao agravo interno.



# **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

## **TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA**

**AgInt no REsp 1.676.386 / GO  
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2014/0041286-7

Número de Origem:

04192687220078090011 180279320098090000 200794192688 5118301 200900180271 200704192688  
4192687220078090011

Sessão Virtual de 21/11/2024 a 27/11/2024

### **Relator do AgInt**

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

### **Presidente da Sessão**

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

### **Secretário**

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

## **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : ADEMIR DE OLIVEIRA MENEZES

ADVOGADOS : ÉLCIO BERQUÓ CURADO BROM E OUTRO(S) - GO012000

MIRIAN RIBEIRO RODRIGUES DE MELLO GONÇALVES -  
DF017956

FLÁVIO CARDOSO - GO024920

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

INTERES. : JOSÉ MACEDO DE ARAÚJO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

## **AGRAVO INTERNO**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

AGRAVADO : ADEMIR DE OLIVEIRA MENEZES

ADVOGADOS : ÉLCIO BERQUÓ CURADO BROM E OUTRO(S) - GO012000

MIRIAN RIBEIRO RODRIGUES DE MELLO GONÇALVES - DF017956

FLÁVIO CARDOSO - GO024920

INTERES. : JOSÉ MACEDO DE ARAÚJO

## **TERMO**

"A SEGUNDA TURMA, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 27 de novembro de 2024