



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1941255 - PR (2020/0331744-9)

RELATOR : **MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE : ELIAS DEMETRIO DA SILVA
ADVOGADOS : BENEDITO DE ASSIS MASQUETTI - PR046110
DANILO TITTATO CORRALES - PR048104
RECORRENTE : WILSON SOARES DE SOUZA
ADVOGADOS : GUILHERME DE SALLES GONCALVES - PR021989
PAULA FERREIRA BOVO - PR094652
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERES. : FRANCISCO GONCALVES ANDREOLI - ESPÓLIO
REPR. POR : LEIA LUCARIELLO ERDMANN GONCALVES - INVENTARIANTE
REPR. POR : FRANCINE ERDMANN GONCALVES CORDEIRO - HERDEIRO
REPR. POR : FRANCISCO ERDMANN GONCALVES - HERDEIRO
REPR. POR : GUILHERME ERDMANN GONÇALVES - HERDEIRO

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. DANO PRESUMIDO. RETROATIVIDADE DA LEI N. 14.230/2021. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Paraná contra réus acusados de fraudar licitação para aquisição de trator, no valor de R\$ 12.000,00. O juízo de primeiro grau condenou os réus Wilson Soares da Silva e o espólio de Francisco Andreoli Gonçalves, mas afastou a condenação de Elias Demétrio da Silva.

2. O Tribunal de origem deu provimento ao recurso do Ministério Público para condenar Elias Demétrio da Silva e reconheceu a prescrição das sanções, exceto o ressarcimento ao erário, por ser imprescritível.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se é possível a condenação por ato de improbidade administrativa, consistente em fraudar licitação, com base na presunção de dano ao erário.

4. A análise da retroatividade da Lei n. 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, exigindo a comprovação de dano efetivo ao erário para a configuração de improbidade administrativa.

III. Razões de decidir

5. A Lei n. 14.230/2021 alterou a redação do art. 10, VIII, da Lei de Improbidade Administrativa, exigindo a comprovação de dano patrimonial efetivo para a configuração de improbidade administrativa.

6. A presunção de dano ao erário não é mais suficiente para a condenação por improbidade administrativa, sendo necessário demonstrar o dano efetivo.

7. No caso concreto, não houve comprovação de que o valor pago pelo trator foi superior ao praticado no mercado ou que a aquisição era desnecessária, afastando a possibilidade de condenação com base em dano presumido.

IV. Dispositivo e tese

8. Recurso provido para julgar improcedente a ação civil pública em relação a todos os demandados.

Tese de julgamento: "1. A condenação por improbidade administrativa exige a comprovação de dano patrimonial efetivo ao erário. 2. A presunção de dano não é suficiente para a configuração de improbidade administrativa após a Lei n. 14.230/2021".

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 8.429/1992, art. 10, VIII; Lei n. 14.230/2021.

Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes; STJ, AgInt no REsp 1737731/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria.

ACÓRDÃO

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

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

Brasília, 19 de março de 2025.

MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1941255 - PR (2020/0331744-9)

RELATOR : **MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE : ELIAS DEMETRIO DA SILVA
ADVOGADOS : BENEDITO DE ASSIS MASQUETTI - PR046110
DANILO TITTATO CORRALES - PR048104
RECORRENTE : WILSON SOARES DE SOUZA
ADVOGADOS : GUILHERME DE SALLES GONCALVES - PR021989
PAULA FERREIRA BOVO - PR094652
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERES. : FRANCISCO GONCALVES ANDREOLI - ESPÓLIO
REPR. POR : LEIA LUCARIELLO ERDMANN GONCALVES - INVENTARIANTE
REPR. POR : FRANCINE ERDMANN GONCALVES CORDEIRO - HERDEIRO
REPR. POR : FRANCISCO ERDMANN GONCALVES - HERDEIRO
REPR. POR : GUILHERME ERDMANN GONÇALVES - HERDEIRO

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. DANO PRESUMIDO. RETROATIVIDADE DA LEI N. 14.230/2021. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Paraná contra réus acusados de fraudar licitação para aquisição de trator, no valor de R\$ 12.000,00. O juízo de primeiro grau condenou os réus Wilson Soares da Silva e o espólio de Francisco Andreoli Gonçalves, mas afastou a condenação de Elias Demétrio da Silva.

2. O Tribunal de origem deu provimento ao recurso do Ministério Público para condenar Elias Demétrio da Silva e reconheceu a prescrição das sanções, exceto o ressarcimento ao erário, por ser imprescritível.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se é possível a condenação por ato de improbidade administrativa, consistente em fraudar licitação, com base na presunção de dano ao erário.

4. A análise da retroatividade da Lei n. 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, exigindo a comprovação de dano efetivo ao erário para a configuração de improbidade administrativa.

III. Razões de decidir

5. A Lei n. 14.230/2021 alterou a redação do art. 10, VIII, da Lei de Improbidade Administrativa, exigindo a comprovação de dano patrimonial efetivo para a configuração de improbidade administrativa.

6. A presunção de dano ao erário não é mais suficiente para a condenação por improbidade administrativa, sendo necessário demonstrar o dano efetivo.

7. No caso concreto, não houve comprovação de que o valor pago pelo trator foi superior ao praticado no mercado ou que a aquisição era desnecessária, afastando a possibilidade de condenação com base em dano presumido.

IV. Dispositivo e tese

8. Recurso provido para julgar improcedente a ação civil pública em relação a todos os demandados.

Tese de julgamento: "1. A condenação por improbidade administrativa exige a comprovação de dano patrimonial efetivo ao erário. 2. A presunção de dano não é suficiente para a configuração de improbidade administrativa após a Lei n. 14.230/2021".

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 8.429/1992, art. 10, VIII; Lei n. 14.230/2021.

Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes; STJ, AgInt no REsp 1737731/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria.

RELATÓRIO

Elias Demétrio da Silva e Wilson Soares de Souza interpuseram recursos especiais contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Paraná, assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA DE OFÍCIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRUSTRAÇÃO DA LICITUDE DE PROCESSO LICITATÓRIO. 1. TRANSCURSO DE MAIS DE 5 ANOS ENTRE A EXONERAÇÃO DO CARGO EM COMISSÃO E PROPOSITURA DA AÇÃO. CONTINUIDADE DE

EXERCÍCIO NÃO CONFIGURADA PELA NOMEAÇÃO EM CARGO EFETIVO. RECONHECIDA PRESCRIÇÃO, COM EXCEÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. 2. PRESUNÇÃO DE DANO AO ERÁRIO NA HIPÓTESE DE FRUSTRAÇÃO DA LICITUDE DE PROCESSO LICITATÓRIO. 3. EVIDENCIADA FRAUDE NO CERTAME. ELEMENTO SUBJETIVO. COMPROVADO DOLO PELA RATIFICAÇÃO DA FRAUDE NA POSIÇÃO DE PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. CARACTERIZADA MÁ-FÉ PELA CONSCIÊNCIA DA CONDUTA ILÍCITA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.

WILSON SOARES DE SOUZA: RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

MINISTÉRIO PÚBLICO: RECURSO PROVIDO.

SENTENÇA CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA NOS DEMAIS ASPECTOS.

Os embargos de declaração opostos ao referido acórdão foram rejeitados.

No recurso especial interposto por Elias Demétrio da Silva, o recorrente alega que *"A tese de presunção de dano, adotada pelo acórdão recorrido, fere o disposto no art. 21, inciso I, da Lei 8.429/92, já que é necessário que seja comprovado, na fase de conhecimento, a efetiva existência de dano ao erário, o que não ocorreu. Do mesmo modo, a obrigação de ressarcir o erário de forma presumida fere o disposto no art. 944 do Código Civil"* (e-STJ, fl. 1446).

Aduz, ainda, que *"a r. sentença, ao condenar os réus a 'ressarcirem' o erário sem determinar ao município que restitua o bem, mostra-se ilegal, uma vez que enriquece indevidamente o ente público"*. Ressalta que *"O Recorrente vendeu seu trator e recebeu o preço; preço justo e adequado ao mercado de então. O município de Roncador recebeu o bem e ficou na sua posse. Nos autos não restou demonstrado nenhum proveito patrimonial que os Réus teriam obtido com o procedimento licitatório fraudado"* (e-STJ, fl. 1450).

Por fim, alega ser agricultor de baixa instrução, não tendo conhecimento do que seria um processo licitatório, tendo realizado *"o negócio de compra e venda com o município tal qual o realizaria com qualquer outro, seguindo as práticas e costumes de seu meio"* (e-STJ, fl. 1454).

Busca, assim, o provimento do recurso para que seja restabelecida a *"sentença de primeiro grau, que absolveu o Recorrente da prática de ato de improbidade administrativa e, de consequência, do dever de ressarcir o erário"* (e-STJ, fl. 1466).

Já no recurso especial interposto por Wilson Soares de Souza, foi alegado

que o acórdão recorrido divergiu do entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o qual, em caso similar, reconheceu que *"a presunção de dano não é apta a ensejar a aplicação de sanção de ressarcimento ao erário, eis que impedida pela interpretação sistemática da Lei de Improbidade Administrativa e, sobretudo, do artigo 21, inciso I, de referida lei"* (e-STJ, fl. 1633).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento dos recursos especiais, em parecer assim resumido:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. ATO DE IMPROBIDADE PREVISTO NO ART. 10, VIII, DA LIA. DANO IN RE IPSA. ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VERIFICAÇÃO DE DANO EFETIVO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Não se conhece de recurso especial na hipótese em que o acórdão recorrido houver sido proferido em conformidade com a jurisprudência consolidada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Incidência da Súmula 83/STJ.
2. Quando se deixa de realizar o devido procedimento licitatório, o prejuízo ao erário já reside do fato de não se possibilitar a escolha mais vantajosa para a Administração, tampouco aquela que garanta efetiva isonomia entre os licitantes possíveis. Assim, nas hipóteses descritas no art. 10, VIII, da LIA, não há necessidade de comprovação da perda patrimonial efetiva. Precedentes.
3. A pretensão recursal quanto à caracterização, ou não, de dano efetivo ao erário demandaria revolvimento de fatos e provas, tarefa que é vedada na via estreita do recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.
4. Parecer pelo não conhecimento dos recursos especiais.

É o relatório.

VOTO

1. Delimitação fática.

O Ministério Público do Paraná ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa em desfavor de Francisco Gonçalves Andreoli, Wilson Soares de Souza e Elias Demétrio da Silva, alegando que os réus fraudaram o caráter competitivo de licitação para aquisição de bem (trator), promovendo e aderindo subjetivamente a diferentes irregularidades que restringiram a participação dos demais licitantes, beneficiando indevidamente o referido indivíduo licitante em R\$ 12.000,00 (doze mil reais).

O Juízo de primeiro grau afastou a pretensão condenatória em relação ao réu Elias Demétrio da Silva e, no mais, julgou parcialmente procedente a ação "*para reconhecer a prática de ato de improbidade administrativa que causou prejuízo ao erário e atentou contra os princípios da administração pública, condenando os réus WILSON SOARES DA SILVA e ESPÓLIO DE FRANCISCO ANDREOLI GONÇALVES, nas seguintes sanções (art. 12, incisos II e III da Lei n. 8.429/92)*" (e-STJ, fls. 1007-1008):

a) ressarcimento integral do dano causado ao erário público (art. 37, § 4º, da CF), de forma solidária, no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), acrescido de correção monetária pelo INPC-IBGE e de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês (art. 406 do CC c/c art. 161, §1º, do CTN), incidentes desde a data de cada evento danoso (art. 398 do CC[2] e Súmulas 43 [3] e 54 do STJ[4]);

b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 6 (seis) anos, a contar do trânsito em julgado desta sentença (não cabendo essa condenação ao Espólio);

c) pagamento de multa civil, de forma solidária, correspondente a 2 (duas) vezes o valor do dano, devidamente corrigido monetariamente pelo índice do INPC/IBGE, a partir da publicação desta decisão e até a efetiva quitação, com juros de mora de 1% ao mês a contar do primeiro dia imediatamente posterior ao trânsito em julgado desta decisão, a ser revertido em favor do Município de Roncador /PR;

d) 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 5 (cinco) anos, cuja efetivação se dará após o trânsito em julgado, com comunicação às três esferas da Administração Pública (não cabendo essa condenação ao Espólio).

Por sucumbentes, condeno os réus Wilson e Espólio de Francisco ao pagamento das despesas e custas processuais e dos honorários advocatícios de sucumbência devidos em favor do(s) procurador(es) do(s) autor(s), os quais arbitro em 10% (dez por cento) do valor da condenação (referente ao ressarcimento integral do dano), com base no art. 85, §§ 2º e 3º, I, do CPC, levando em consideração, em especial, o grau de zelo profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e importância da causa, o trabalho realizado e o tempo exigido para o serviço, os quais deverão ser corrigidos monetariamente pelo INPC-IBGE a partir desta data.

Já em relação ao réu Elias, apesar de lograr êxito em sua defesa, não caberá condenação em honorários de sucumbência ao Ministério Público, por não restar configurada má-fé (...)."

O Ministério Público recorreu da referida sentença buscando a condenação

do réu Elias Demétrio da Silva nas mesmas penas dos demais réus.

Wilson Soares da Silva também apelou, requerendo o acolhimento da prescrição ou a improcedência da ação civil pública.

O Tribunal de origem, por sua vez, deu provimento ao recurso do Ministério Público, para condenar o réu Elias, e deu parcial provimento à apelação de Wilson, reconhecendo a prescrição das sanções, com a única exceção em relação ao ressarcimento ao erário, por ser imprescritível, nos termos da ementa acima colacionada.

A controvérsia trazida nos presentes recursos especiais, portanto, cinge-se em saber se é possível a condenação por ato de improbidade administrativa, consistente em fraudar licitação, com base na presunção de dano ao erário.

2. Da condenação por ato de improbidade administrativa com base em dano presumido ao erário.

O Superior Tribunal de Justiça asseverava que o dano decorrente de fraudar licitação era presumido (*in re ipsa*), possibilitando a condenação do réu pela prática de ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10, inciso VIII, da Lei 8.429/1992, mesmo quando não demonstrado, de forma concreta, qualquer prejuízo ao erário, tendo em vista que a Administração Pública ficava impossibilitada de contratar a melhor proposta.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, VIII, DA LEI N. 8.429/1992. LICITAÇÃO. FRAUDE. DANO IN RE IPSA À ADMINISTRAÇÃO. CONDENAÇÃO.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo n. 3).

2. Segundo entendimento consolidado no âmbito das Turmas que compõem a Primeira Seção, o prejuízo decorrente da fraude a certame licitatório é presumido (dano *in re ipsa*), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta.

3. No caso, o Tribunal de origem, a despeito de reconhecer a conduta ímproba e o seu elemento subjetivo, afastou a condenação pelo art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, louvando-se no fato de que o serviço em comento foi efetivamente prestado, circunstância desinfluyente para a aplicação das sanções previstas na LIA.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1737731/SC, Relator o Ministro Gurgel de Faria, DJe de 1/12/2020).

A propósito, em 1º de junho de 2021, a Primeira Seção do STJ afetou dois recursos especiais ao rito dos repetitivos - REsp n. 1.912.668/GO e REsp n. 1.914.458/PI - envolvendo essa mesma matéria, cujo acórdão recebeu a seguinte ementa (Tema 1096/STJ):

PROCESSUAL CIVIL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. ART. 256-I C/C ART. 256-E DO RISTJ, NA REDAÇÃO DA EMENDA REGIMENTAL 24, DE 28/09/2016. ART. 10, INC. VIII, DA LEI N.º 8.429/92. LICITAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA OU FRUSTRAÇÃO DE LICITUDE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO OU NÃO DE DANO PRESUMIDO AO ERÁRIO (IN RE IPSA). MULTIPLICIDADE DE PROCESSOS. ABRANGÊNCIA DA SUSPENSÃO. ART. 1.037, INC. II, DO CPC. PROPOSTA DE AFETAÇÃO ACOLHIDA.

1. Delimitação da controvérsia: **"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. Recurso especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 (art. 256-I c/c art. 256-E do RISTJ, na redação da Emenda Regimental 24, de 28/09/2016).

3. Determinada a suspensão do processamento de todos os processos que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

4. Acolhida a proposta de afetação do recurso especial como representativo da controvérsia, para que seja julgado na Primeira Seção (afetação conjunta dos Recursos Especiais n.º 1.912.668/GO e 1.914.458/PI).

Houve, porém, substancial alteração na redação do art. 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, com a entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, passando a exigir a ocorrência de dano patrimonial efetivo, a fim de caracterizar a improbidade administrativa de fraude a licitação.

Confira-se:

*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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los

*indevidamente, **acarretando perda patrimonial efetiva**; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Em virtude dessa alteração legislativa, a Primeira Seção determinou a desafetação dos referidos recursos especiais repetitivos, cancelando o Tema n. 1096/STJ, em acórdão assim ementado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL AFETADO À SISTEMÁTICA DOS RECURSOS REPETITIVOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA OU FRUSTRAÇÃO DE LICITUDE. CONFIGURAÇÃO OU NÃO DE DANO PRESUMIDO AO ERÁRIO (IN RE IPSA). SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021, COM ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO ART. 10, VIII, DA LEI 8.429/92. CANCELAMENTO DO TEMA 1.096.

1. Em julgamento finalizado em 1º/6/2021, a Primeira Seção do STJ afetou o processo ao rito dos recursos repetitivos (art. 257-C do RISTJ), para o fim de discutir a seguinte controvérsia: "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 a afetação do Recurso Especial como representativo da controvérsia, sobreveio a Lei 14.230/2021, que alterou, profundamente, a Lei 8.429/92. A nova redação do art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, resolve, aparentemente, a questão objeto da controvérsia afetada, dispondo que, para fins de configuração de improbidade administrativa, o ato deverá acarretar "perda patrimonial efetiva". Além disso, existem profundos debates sobre as questões relacionadas ao real alcance da nova redação do art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, bem como sua eventual retroatividade, que não foram objeto de discussão nos autos.**

3. Levando em consideração essa situação e o disposto nos arts. 1.036, § 6º, e 104-A, I, do RISTJ, é prudente que eventual fixação de tese repetitiva sobre o tema seja realizada em recurso especial em que tenha havido ampla discussão sobre o alcance das inovações implementadas pela Lei 14.230/2021, o que não ocorreu no caso.

4. **Questão de Ordem encaminhada no sentido de propor o cancelamento do Tema 1096, com a determinação de que os Recursos Especiais afetados tenham regular processamento, assim como os casos que tiveram andamento suspenso quando da afetação do tema.**

(QO no REsp 1.912.668/GO, Relator o Ministro Afrânio Vilela, DJe de 19/3/2024)

Acerca da retroatividade da Lei n. 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do ARE n. 843.989/PR, da Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, fixou a seguinte tese (Tema 1199):

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.

A partir desse entendimento, esta Corte Superior passou a aplicar as novas disposições da Lei n. 8.429/1992, trazidas pela Lei n. 14.230/2021, quando não houver trânsito em julgado, especialmente em relação à existência ou não de dolo específico, de efetivo dano ao erário e de eventual enriquecimento ilícito, além de verificar a possibilidade de aplicação do princípio da continuidade típico-normativa e a necessidade ou não de devolução dos autos à origem para o devido reenquadramento da conduta.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. APLICAÇÃO DAS PENAS PREVISTAS NO ART. 12, 1 E II DA LEI Nº 8.429/92. E, SUBSIDIARIAMENTE, A CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA. ARTIGOS 493 E 1.022, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. LEI N. 14.230/2021. **TEMA 1199. AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.231/2021 AO ART. 11 DA LEI N. 8.249/1992 APLICAM-SE AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS NA VIGÊNCIA DO TEXTO ANTERIOR DA LEI, PORÉM SEM CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO.** ABOLIÇÃO DA POSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO DO AGENTE POR VIOLAÇÃO GENÉRICA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. SÚMULA N. 83 DO STJ.

I - Na origem, trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, objetivando em liminar, a decretação de indisponibilidade de bens e, em mérito, aplicação das penas previstas no art. 12, 1 e II da Lei nº 8.429/92. E, subsidiariamente, a condenação solidária dos réus a ressarcirem o valor atualizado da multa. Na sentença o pedido foi julgado procedente, extinguindo o feito com resolução do mérito. No Tribunal a quo, deu-se provimento ao recurso para reformar a sentença e julgar

improcedente o pedido inicial.

(...).

V - A questão jurídica no tocante à aplicabilidade imediata da Lei n. 14.230/2021 teve repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, o qual fixou as seguintes teses quando do julgamento do Leading Case ARE 843989 (Tema 1199): (i) necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; (ii) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; (iii) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa CULPOSOS praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; (iv) irretroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. Ocorre que, a despeito da tese firmada sobre a irretroatividade da novel legislação em face da eficácia da coisa julgada e dos processos de execução e seus incidentes, a retroatividade relativa foi posteriormente reconhecida aos processos em curso, em que tenha havido condenação pela conduta tipificada no art. 11 da LIA, sem trânsito em julgado, quando do julgamento do ARE n. 803.568-AgR-segundo-EDv-ED, pelo Supremo Tribunal Federal, em 22/08/2023. Nesse sentido: ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, relator para Acórdão Min. GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe 06/09/2023). Em outras palavras, é dizer que "As alterações promovidas pela Lei n. 14.231/2021 ao art. 11 da Lei n. 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado", bem como que a nova legislação promoveu a abolição da possibilidade de condenação do agente por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11, prevendo, ao revés, a tipificação taxativa de tais atos ímprobos. Neste sentido também são os seguintes precedentes da Suprema Corte: ARE n.º 1.346.594-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 26.5.2023; ARE n.º. 1.450.417, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 4.9.2023; ARE n.º 1.456.122, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 25.9.2023, RE n.º 1.453.452, Rel. Min. Cristiano Zanin, DJe 26.9.2023; ARE n.º 1.463.249, Rel. Min. André Mendonça, DJe 16.11.2023, RE n.º 1.465.949, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 20.11.2023 e ARE-AgR n.º 1.457.770, Rel^a Min^a Cármen Lúcia, DJe 23.01.2024.

VI - Ademais, alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, esta Corte Superior tem se posicionado não só pela aplicação imediata da Lei n. 14.230/2021 aos processos em curso, sem trânsito em julgado, mas também pela adoção à tese da continuidade típico-normativa sempre que a conduta remanescer típica se reenquadrada em um dos oito incisos do art. 11 da LIA. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.206.630/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma,

julgado em 27/2/2024, DJe de 1/3/2024; EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024). No caso em tela, observa-se que a conduta ímproba imputada a recorrida, está tipificada no caput e inciso II do art. 11 da LIA, em sua redação original. Porém, como acima exposto, não mais se admite a condenação do agente por ofensa genérica aos princípios administrativos ou, ainda, quando não seja possível o reenquadramento da conduta em seus oito incisos com a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa.

VII - O Magistrado singular entendeu que a conduta da requerida configurou ato ímprobo e, ao condenar a parte requerida por essa prática, fundamentou-se exclusivamente na violação aos princípios da administração pública, embasado no art. 11, caput, inciso II, da Lei n. 8.429/92 (fls. 299-309). Posteriormente, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais deu provimento à apelação cível interposta pela parte ré, com vistas a reformar a sentença, julgando improcedente o pedido ministerial, ao fundamento de que, o art. 11, inc. II, da Lei n. 8.429/1992, após o advento da Lei n. 14.230/2021, não prevê a prática de nenhum ato ímprobo bem como que os fatos descritos na peça portal não se enquadram nos demais incisos do citado Diploma Legal, estando ausente o elemento objetivo necessário para tanto - a tipicidade legal - (fls. 448-473).

Portanto, considerando que a conduta perpetrada pela parte recorrida não guarda correspondência com as hipóteses elencadas na atual redação do art. 11 da LIA e, por não existir sentença condenatória transitada em julgado, não é possível a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa ao caso, motivo porque era mesmo de rigor a extinção da ação de improbidade administrativa. Desta forma, verifica-se que o acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento jurisprudencial alhures mencionado sobre a matéria.

VIII - Aplicação da Súmula 83 do STJ.

IX - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 2.610.898/MG, Relator o Ministro Francisco Falcão, DJe de 2/12/2024 - sem grifo no original)

Fixadas essas premissas, passo à análise do caso concreto.

Colhe-se dos autos que o Ministério Público do Paraná, na ação civil pública subjacente, apontou as seguintes condutas aos réus (e-STJ, fls. 6-9):

A documentação que fundamenta a presente está composta de cópias de procedimentos licitatórios da Prefeitura Municipal de Roncador-PR, acompanhados das correspondentes avaliações periciais, que apontaram diferentes irregularidades administrativas que evidenciam a prática de fraudes para direcionamento de licitações.

Segundo a prova dos autos, em março de 2001, o então Prefeito Municipal ODILON ANDREOLI GONÇALVES e o réu WILSON SOARES DE SOUZA, na qualidade de Presidente da Comissão de Licitação, fraudaram o caráter competitivo de licitação para aquisição de bem, mediante ajuste com também réu ELIAS DEMÉTRIO DA SILVA, promovendo e aderindo

subjetivamente a diferentes irregularidades que restringiram a participação dos demais licitantes, beneficiando indevidamente o referido indivíduo licitante em R\$ 12.000,00 (doze mil reais).

Consoante o relatório de auditoria de folhas 196 e seguintes, por meio do processo de licitação n. 40/01, o então Prefeito Municipal ODILON ANDREOLI GONÇALVES e o então Presidente da Comissão de Licitação, com a ciência e adesão subjetiva do também réu ELIAS DEMÉTRIO DA SILVA, todos agindo com consciência e vontade, no âmbito da fraude acima mencionada, praticaram as seguintes irregularidades:

a) deixaram de promover a individualização mínima do objeto, descrevendo apenas a aquisição de "01 trator agrícola de pneus, com capacidade mínima de 80 CV", sem mencionar sequer se usado ou novo;

b) convidaram o licitante ELIAS DEMÉTRIO DA SILVA para o certame com infração à exigência legal do artigo 22, § 3.", da Lei n." 8.666/93, visto que não atua no "ramo pertinente ao seu objeto";

c) distribuíram convites aos licitantes em prazo inferior ao mínimo legal de 05 (cinco) dias, sendo que ELIAS DEMÉTRIO DA SILVA recebeu o convite em 16/03/2001 e as empresas GRAVEN VEÍCULOS LTDA e NEW AGRO MÁQUINAS AGRÍCOLAS LTDA. receberam o convite em 19/03/2001, mesmo dia da abertura das propostas;

d) como circunstância indiciária, dos três licitantes, apenas o denunciado ELIAS DEMÉTRIO DA SILVA apresentou proposta no valor do edital, para venda de seu trator M. Ferguson, MF290, capacidade de 80 CV, ao passo que os demais simplesmente declararam que não tinham o bem disponível para a venda;

e) embora concluído o procedimento em 19 de março de 2001 (dois mil e um), promoveram a licitação com laudo de avaliação de 11 de junho de 2000 (dois mil), descrevendo exatamente o trator que foi depois adquirido pelo primeiro denunciado à frente da Prefeitura, muito antes mesmo das propostas dos licitantes, evidenciando que o bem já estava escolhido antes mesmo da licitação, embora não tenha havido uma comissão para o mínimo exame do bem;

f) exigiram a assinatura dos representantes dos três convidados em termo de renúncia ao direito de recorrer antes mesmo da abertura dos envelopes com as propostas, na mesma data, restringindo previamente a possibilidade de recurso dos demais interessados (cópias de folhas 216 e seguintes).

À fraude promovida pelo então Prefeito Municipal ODILON ANDREOLI GONÇALVES e pelo réu WILSON SOARES DE SOUZA aderiu e concorreu voluntariamente o réu ELIAS DEMÉTRIO DA SILVA, que foi beneficiado diretamente pela sua escolha indevida para fornecimento dos bens, sendo que o réu FRANCISCO GONÇALVES ANDREOLI concorreu também para a prática delituosa atestando indevidamente a regularidade do procedimento a fim de dar a aparência de legalidade à aquisição, embora os vícios evidentes acima registrados (cópias de folhas 242).

Por esse expediente, os réus fraudaram o procedimento licitatório e suprimiram a oportunidade do Município de escolher e adquirir o bem a preço submetido à concorrência de mercado, causando um prejuízo direto ao patrimônio municipal, ainda pendente de cálculo pela avaliação do preço de mercado do objeto.

(...)

Na Lei n. 8.429/92 — Lei de Improbidade Administrativa — o fato tem classificação exata em diferentes figuras típicas, especialmente o disposto as seguintes, dos artigos 10 e 11, com a seguinte redação:

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

VIII — frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres ;15honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]." (Sem destaques no original.)

A prova dos autos é documental e definitiva no sentido de que os réus praticaram as mencionadas fraudes nos procedimentos licitatórios mencionados, direcionando o resultado das licitações para favorecimento do indivíduo mencionado.

O Juízo de primeiro grau condenou os réus com base nos arts. 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa às seguintes sanções: (i) ressarcimento integral do dano causado ao erário público; (ii) suspensão dos direitos políticos; (iii) pagamento de multa civil; e (iv) 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 5 (cinco) anos.

O Tribunal de origem, por sua vez, reconheceu a ocorrência da **prescrição em relação às condutas praticadas, permanecendo apenas a sanção de ressarcimento integral do dano causado ao erário**, em razão da sua imprescritibilidade.

Logo, conquanto a conduta imputada tenha sido enquadrada também no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, a única sanção remanescente é a de

ressarcimento integral do dano causado ao erário, com fundamento no art. 10, VIII, da LIA, considerando a sua imprescritibilidade.

A propósito, quanto ao prejuízo ao erário, foi reconhecido o dano presumido pela Corte estadual com base nos seguintes fundamentos (e-STJ, fls. 1233-1234):

O apelante W. aduz ser inaplicável a sanção de ressarcimento ao erário, pois o trator que o Município pretendia adquirir foi entregue, inexistindo prova de prejuízo ao ente político.

Sem razão.

Dispõe o art. 10, inciso VIII da LIA que constitui, notadamente, ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário a frustração da licitude de processo licitatório.

Com base no referido dispositivo legal, é entendimento do Superior Tribunal de Justiça (inclusive da Primeira Seção) de que o dano causado nestas situações deve ser presumido, in verbis:
(...)

Assim, **haja vista que o Requerido foi condenado por fraudar o caráter competitivo de licitação para aquisição de bem, há presunção de dano ao erário, sendo, portanto, prescindível a análise probatória da efetiva lesão para condenação em ressarcimento ao erário.**

Ademais, conforme destacado acima, o Ministério Público do Paraná, na petição inicial, limitou-se a afirmar a presunção de dano ao erário por se tratar de ato ímprobo que frustrou o respectivo procedimento licitatório, não havendo qualquer alegação de superfaturamento ou de que a aquisição do bem objeto da licitação (trator) não era necessária.

Ocorre que, conforme afirmado acima, após a alteração legislativa trazida pela Lei 14.230/2021, não é mais possível a condenação por ato de improbidade administrativa, consistente em fraudar procedimento licitatório, sem a devida comprovação do dano efetivo ao erário, afastando-se, portanto, a caracterização da improbidade por simples dano presumido.

No caso, revela-se incontroverso nos autos que o trator foi devidamente entregue à Municipalidade, após o procedimento licitatório, sem qualquer alegação pelo *Parquet* de que o valor cobrado (R\$ 12.000,00) seria superior ao praticado no mercado, na época da aquisição, tampouco fora arguida a desnecessidade da aquisição.

Assim, diante do que consta na inicial e do que foi reconhecido na sentença e no acórdão recorrido, verifica-se apenas a presunção de dano ao erário decorrente

da fraude ao procedimento licitatório, circunstância que impõe o afastamento da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa com base no art. 10, inciso VIII, da LIA, em razão do advento da Lei n. 14.230/2021.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 1.022 DO CPC/2015. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO LEI N. 14.230/2021. ART. 10, VIII, DA LIA. DANO EFETIVO AO ERÁRIO. DIRETRIZ HERMENÊUTICA DO TEMA N. 1.199/STF. RESPONSABILIZAÇÃO POR DOLO GENÉRICO. TIPICIDADE. NÃO OCORRÊNCIA.**

1. Tendo o recurso sido interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.

2. A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, enquadrou a conduta dos demandados, ora embargantes, ao art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992, em sua redação original, por entender configurado o dolo genérico, em virtude das diversas irregularidades no procedimento licitatório (e-STJ, fls. 2.346- 2.347), asseverando ser presumido o dano ao erário na referida hipótese, consoante jurisprudência desta Corte.

3. Sucede que, com o advento da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, a nova redação do inciso VIII do art. 10 da LIA passou a exigir que o dano ao erário seja efetivo, não mais se admitindo seja presumido. A mencionada norma de direito material aplica-se às ações de improbidade administrativa não transitadas em julgado, haja vista possuir a mesma diretriz hermenêutica do Tema n. 1.199/STF. Nessa linha de percepção, vide: REsp n. 1.929.685/TO, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 2/9/2024; REsp n. 2.061.719/TO, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, DJe 2/9/2024.

4. Além disso, tal como ocorrido com a modalidade culposa e com os incisos I e II do art. 11 da LIA, a conduta ímproba fundamentada no dolo genérico também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021 (ARE n. 1.318.242 AgR-EDv, relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 13/6/2024; REsp n. 2.107.601/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 7/6/2024).

5. Destarte, **considerando as alterações advindas à Lei de Improbidade Administrativa pela Lei n. 14.230/2021, à míngua de dolo específico dos agentes, tampouco de dano efetivo ao erário, impõe-se a extinção da punibilidade dos recorrentes e, por conseguinte, a improcedência da ação de improbidade administrativa subjacente.**

6. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, com o escopo de negar provimento ao agravo interno do MPF, para julgar prejudicado o recurso especial e julgar improcedente a ação de improbidade administrativa.

(EDcl no AgInt no AREsp 1.252.262/AL, Relator o Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 10/2/2025 - sem grifo no original)

Por fim, registro não ser o caso de devolução dos autos ao Juízo de origem, para verificar a possível ocorrência de dano efetivo ao erário, tendo em vista que o Ministério Público não alegou a sua ocorrência na ação civil pública, pois sustentou apenas a presunção do prejuízo em virtude da fraude a licitação, não sendo possível a alteração da causa de pedir neste momento processual, sobretudo em recurso exclusivo da defesa, o que caracterizaria inegável *reformatio in pejus*.

Ante o exposto, dou provimento aos recursos especiais para julgar improcedente a ação civil pública em relação a todos os demandados.

Não havendo má-fé da parte autora, deixo de condená-la aos ônus sucumbenciais.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0331744-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.941.255 / PR

Números Origem: 00000693920088160096 00003769020088160096 3769020088160096
693920088160096

PAUTA: 18/03/2025

JULGADO: 18/03/2025

RelatorExmo. Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO BELLIZZE**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. OSWALDO JOSÉ BARBOSA SILVA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ELIAS DEMETRIO DA SILVA
ADVOGADOS : BENEDITO DE ASSIS MASQUETTI - PR046110
DANILO TITTATO CORRALES - PR048104
RECORRENTE : WILSON SOARES DE SOUZA
ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONCALVES - PR021989
ADVOGADA : PAULA FERREIRA BOVO - PR094652
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERES. : FRANCISCO GONCALVES ANDREOLI - ESPÓLIO
REPR. POR : LEIA LUCARIELLO ERDMANN GONCALVES - INVENTARIANTE
REPR. POR : FRANCINE ERDMANN GONCALVES CORDEIRO - HERDEIRO
REPR. POR : FRANCISCO ERDMANN GONCALVES - HERDEIRO
REPR. POR : GUILHERME ERDMANN GONÇALVES - HERDEIRO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa - Dano ao Erário**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr(a) PAULA FERREIRA BOVO, pela parte RECORRENTE: WILSON SOARES DE SOUZA

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

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

C54254249191-5182881@ 2020/0331744-9 - REsp 1941255