



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2245356 - SE (2022/0355575-6)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : MARCOS JOSE BARRETO
ADVOGADO : FABIANO FREIRE FEITOSA - SE003173
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. DUPLA INTERPOSIÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO SEGUNDO AGRAVO. PRECLUSÃO CONSUMATIVA E UNIRRECORRIBILIDADE. PRIMEIRO AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. ART. 11, VI, DA LEI N. 8.429/1992. LEI N. 14.230/2021. DOLO ESPECÍFICO. INEXISTÊNCIA. ATIPICIDADE DA CONDUTA. PRIMEIRO AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER PARCIALMENTE DO RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, DAR-LHE PROVIMENTO (FLS. 2558-2568). SEGUNDO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO (FLS. 2569-2581).

1. Não deve ser conhecido o segundo agravo em recurso especial interposto pelo Agravante contra a decisão de inadmissão do apelo nobre (fls. 2569-2581), em razão da preclusão consumativa e pela aplicação do princípio da unirrecorribilidade.

2. A Lei n.14.230/2021 alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa, exigindo dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso VI, da LIA, que passou a demandar a demonstração de que a omissão na prestação de contas visava ocultar irregularidades.

3. No caso concreto, o acórdão recorrido não demonstrou a presença do dolo específico exigido pela nova redação do art. 11, inciso VI, da LIA, limitando-se a apontar a ausência de prestação de contas, sem evidenciar que tal conduta teve por objetivo ocultar irregularidades.

4. A ausência de dolo específico remete à atipicidade da conduta, conforme jurisprudência consolidada desta Corte Superior.

5. Com a absolvição do Agravante, fica prejudicada a análise da alegação de ofensa ao art. 12 da Lei n. 8.429/1992, trazida sob a argumentação de desproporcionalidade das sanções aplicadas no acórdão recorrido.

6. Primeiro agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento, a fim de absolver o agravante e julgar improcedente o pedido formulado na ação de improbidade administrativa (fls. 2558-2568). Segundo agravo em recurso especial não conhecido (fls. 2569-2581).

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma, por unanimidade, conhecer do primeiro agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, dar-lhe provimento; não conhecer do segundo agravo em recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 07 de outubro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2245356 - SE (2022/0355575-6)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : MARCOS JOSE BARRETO
ADVOGADO : FABIANO FREIRE FEITOSA - SE003173
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. DUPLA INTERPOSIÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO SEGUNDO AGRAVO. PRECLUSÃO CONSUMATIVA E UNIRRECORRIBILIDADE. PRIMEIRO AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. ART. 11, VI, DA LEI N. 8.429/1992. LEI N. 14.230/2021. DOLO ESPECÍFICO. INEXISTÊNCIA. ATIPICIDADE DA CONDUTA. PRIMEIRO AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER PARCIALMENTE DO RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, DAR-LHE PROVIMENTO (FLS. 2558-2568). SEGUNDO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO (FLS. 2569-2581).

1. Não deve ser conhecido o segundo agravo em recurso especial interposto pelo Agravante contra a decisão de inadmissão do apelo nobre (fls. 2569-2581), em razão da preclusão consumativa e pela aplicação do princípio da unirrecorribilidade.

2. A Lei n.14.230/2021 alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa, exigindo dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso VI, da LIA, que passou a demandar a demonstração de que a omissão na prestação de contas visava ocultar irregularidades.

3. No caso concreto, o acórdão recorrido não demonstrou a presença do dolo específico exigido pela nova redação do art. 11, inciso VI, da LIA, limitando-se a apontar a ausência de prestação de contas, sem evidenciar que tal conduta teve por objetivo ocultar irregularidades.

4. A ausência de dolo específico remete à atipicidade da conduta, conforme jurisprudência consolidada desta Corte Superior.

5. Com a absolvição do Agravante, fica prejudicada a análise da alegação de ofensa ao art. 12 da Lei n. 8.429/1992, trazida sob a argumentação de desproporcionalidade das sanções aplicadas no acórdão recorrido.

6. Primeiro agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento, a fim de absolver o agravante e julgar improcedente o pedido formulado na ação de improbidade administrativa (fls. 2558-2568). Segundo agravo em recurso especial não conhecido (fls. 2569-2581).

RELATÓRIO

Trata-se de agravos em recurso especial interpostos por MARCO JOSÉ BARRETO contra a decisão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO que inadmitiu recurso especial dirigido ao acórdão prolatado na Apelação Cível n. 0800342-05.2017.4.05.8504.

O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE ajuizou ação de improbidade administrativa contra MARCOS JOSÉ BARRETO, ex-prefeito de Aquidabã/SE, imputando-lhe a prática dos atos de improbidade tipificados nos arts. 10, incisos IX e XI, e 11, incisos II e VI, da Lei n. 8.429/1992, em sua redação original.

O Juízo 9ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Propriá/SE, julgou parcialmente procedente o pedido, condenando o réu pela prática do ato de improbidade tipificado no art. 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/1992, aplicando-lhe as seguintes sanções: a) multa civil fixada em 5 (cinco) vezes a remuneração percebida pelo agente; b) perda da função pública; c) suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos; 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 três anos" (fl. 2179).

Houve apelações do Condenado e do FNDE. O Tribunal de origem negou provimento ao apelo do FNDE, porém proveu parcialmente o recurso defensivo, tão-somente para excluir as penas de perda da função pública e a de suspensão dos direitos políticos. O acórdão ficou assim ementado (fls. 2297-2298):

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. VERBAS FEDERAIS PNAE. MUNICÍPIO DE AQUIDABÃ/SE. EX-PREFEITO. ART. 11, VI, DA LIA. MATERIALIDADE COMPROVADA. ELEMENTOS NOS AUTOS QUE EVIDENCIAM A PRESENÇA DO DOLO. ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO GERA PRESUNÇÃO ABSOLUTA DE EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. REDUÇÃO DAS PENAS APLICADAS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. APELAÇÃO DO FNDE NÃO PROVIDA. APELAÇÃO DO RÉU PARCIALMENTE PROVIDA.

1. Apelação do FNDE e do réu Marcos José Barreto, em face da sentença que julgou parcialmente procedente o pedido na presente ação civil pública de improbidade administrativa, cujo objeto consiste na ausência de prestação de contas das verbas recebidas no exercício de 2011, relativas ao PNAE pelo FNDE ao Município de Aquidabã/SE. A sentença condenou o réu às penas do art. 12, III, da LIA, em face do cometimento de atos de improbidade previstos no art. 11, VI, da LIA, nos seguintes termos: a) pagamento de multa civil na quantia de 5 (cinco) vezes o valor da remuneração que percebia como prefeito; b) suspensão dos direitos

políticos, pelo prazo de 03 (três) anos; c) 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 03 (três) anos; d) perda da função pública.

2. O ato de não prestar contas pertinentes aos recursos públicos federais destinados ao município no exercício de 2011 restou comprovado nos autos. O réu apelante foi notificado para apresentar as contas do PNAE exercício 2011, ou devolver os recursos recebidos, por meio do Ofício nº 1852/2015- SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 08/12/2015 (id. 4058504.1284785, p. 7/8). De acordo com a informação nº 60/2016/- SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (id. 4058504.1284785, p. 10), o réu permaneceu omissos quanto ao dever de prestar contas dos recursos recebidos, tendo o processo administrativo sido encaminhado para instauração de Tomada de Contas Especial. Conforme se verifica do comprovante de ciência extraído do SIGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (id. 4058504.1284785, p. 4), o prazo para prestação de contas se encerrou em 30/04/2013.

3. A comprovação do elemento subjetivo se verifica quando o apelante, apesar de regularmente notificado para apresentar as contas do repasse perante o FNDE, omitiu-se no dever de prestar contas do referido convênio, quedando-se inerte, sem resposta e sem justificativa plausível, apesar de regularmente intimado.

4. De acordo com os elementos e provas constantes nos autos: 1) não houve a prestação de contas devida em relação ao FNDE; 2) o réu/apelante foi devidamente notificado da obrigação de prestar contas; 3) houve a comprovação do elemento subjetivo do agente público, atraindo a incidência da lei de improbidade administrativa no seu tipo previsto no art. 11 (violação dos princípios da Administração Pública).

5. A mera ausência de prestação de contas não gera a presunção absoluta de existência de dano ao erário, somente sendo admitida a imposição da sanção de ressarcimento integral do dano quando este for devidamente comprovado.

6. A aplicação das penas deve ser feita sempre em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo que não seja severa demais ou muito branda, não revelando a verdadeira finalidade de sua aplicação. Para tanto, devem ser observados os critérios estabelecidos na Lei nº 8.429/92, para a dosimetria das penas aplicadas, tais como: intensidade do dolo ou da culpa do agente; as circunstâncias do fato; e, por fim, a limitação sancionatória em cada caso específico, a qual permite a aplicação de algumas sanções em detrimento de outras, dependendo da natureza da conduta. Para que as penas aplicadas sejam compatíveis com a gravidade dos atos praticados e atendam aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, devem ser excluídas as penas de perda da função pública e a de suspensão de direitos políticos. Devem ser mantidas as demais sanções estabelecidas na sentença, já que fixadas dentro dos parâmetros estipulados pelo art. 12, III, da Lei nº 8.429/92. Não há como se condenar o réu na pena de ressarcimento ao erário, em virtude de não ter sido comprovado o dano.

7. Apelação do FNDE não provida. Apelação do réu parcialmente provida.

Houve embargos de declaração pelas duas partes, sendo ambos desprovidos, em acórdão com a seguinte ementa (fls. 2373-2374):

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ART. 10, VI, DA LEI Nº 8.429/92. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO ENTE PÚBLICO. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. OMISSÃO, QUANTO À ANÁLISE DAS SANÇÕES, EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. NÃO PROVIMENTO.

1. Embargos de declaração opostos pelo FNDE e por Marcos José Barreto, em face do acórdão que deu parcial provimento à apelação de Marcos José Barreto, apenas para excluir as penas de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, negando provimento ao apelo do FNDE, em razão da falta de comprovação do dano ao erário.

2. Os embargos de declaração se prestam apenas a corrigir omissões, obscuridades, contradições ou erro material, de acordo com a regra do art. 1.022 do CPC/2015, não se admitindo que, por meio deles, se promova o reexame da causa.

3. Conforme consignado no acórdão recorrido, não houve a comprovação do não cumprimento do objeto do contrato, tampouco a comprovação da quantia mencionada como referente ao efetivo dano ao erário.

4. O art. 21, I, da Lei nº 8.429/92 prevê a necessidade da prova do dano ocasionado, para que se aplique a sanção de ressarcimento ao erário. Dessa forma, para a imposição da pena específica de ressarcimento do dano, é essencial a prova da efetiva ocorrência do mesmo, não podendo este ser presumido, no valor integral do contrato, sob pena de enriquecimento ilícito. A efetiva prestação do serviço deve ser considerada por ocasião da aplicação das respectivas sanções. Entendimento em sentido contrário acabaria por sufragar o enriquecimento sem causa do ente público. A ausência de prestação de contas só conduz ao ressarcimento dos valores recebidos, se comprovada efetivamente a existência do dano, cujo ônus compete ao autor da ação, não podendo haver condenação em pena de reparação, com base em mera presunção ou ilação. Assim, não merece reforma o acórdão embargado, tendo em vista que a parte autora não se desincumbiu em demonstrar, cabalmente, o valor do dano causado ao erário. A jurisprudência pátria consolidou o entendimento de que a falta de prestação de contas, por si só, não acarreta a condenação ao ressarcimento ao erário, só podendo ser aplicada essa sanção, à vista do efetivo prejuízo causado ao patrimônio público. Precedente do STJ.

5. Embora o acórdão embargado não tenha expressamente citado o art. 56, § 2º, da Portaria Interministerial nº 127/2008, na sua fundamentação que afastou a sanção de ressarcimento ao erário, por ausência de efetiva demonstração do prejuízo, vale reiterar que, segundo a compreensão do STJ, "não configura omissão capaz de ensejar a oposição dos embargos de declaração, o não enfrentamento de questões implicitamente afastadas pela decisão embargada em face da fundamentação utilizada" (EDcl no RMS 30.973/PI, Relatora: Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, DJe 03/04/2012).

6. Embora não tenha feito explícita menção à referida portaria, o acórdão afastou a pretensão de ressarcimento ao erário, em face da fundamentação utilizada, sendo desnecessário que se reportasse, de forma expressa, ao dispositivo da referida portaria, tendo em vista que este foi utilizado pelo FNDE como argumento para reforçar a sua pretensão de que o réu fosse condenado ao ressarcimento ao erário.

Inexistem quaisquer omissões, quanto ao mérito do julgado embargado, porquanto o juiz, ao proferir a decisão, não está obrigado a se manifestar sobre todos os dispositivos e/ou argumentos levantados pelas partes para expressar a sua convicção, cumprindo ao mesmo entregar a prestação jurisdicional, levando em consideração as teses discutidas no processo. Precedente do TRF5.

7. Não houve qualquer omissão do acórdão recorrido, quando da análise das penas impostas pela sentença, sob a luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Foi justamente em observância aos referidos princípios que foram excluídas as sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos, sendo mantidas apenas as sanções de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público. Nesse sentido, as sanções aplicadas observam perfeitamente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, levando-se em conta a gravidade do ato praticado e o prejuízo gerado à população, devendo ser mantidas, já que fixadas dentro dos parâmetros estabelecidos pelo art. 12 da LIA.

8. Embargos de declaração não providos.

No recurso especial, fundamentado no art. 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição da República, alega o recorrente a violação ao art. 11 da Lei n. 8.429/92, argumentando que não houve comprovação do elemento subjetivo dolo necessário para a configuração do ato de improbidade administrativa, conforme exigido pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Aduz que a ausência de prestação de contas não caracteriza, por si só, improbidade administrativa, sendo imprescindível a demonstração de má-fé ou desonestidade, o que não teria ocorrido no caso concreto.

Sustenta que as penalidades impostas violam o art. 12, inciso III, e parágrafo único da Lei n. 8.429/92, por não observarem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando a inexistência de dano ao erário e de proveito patrimonial pelo agente público.

Requer a reforma do acórdão recorrido para julgar improcedente a ação de improbidade administrativa e a exclusão das penalidades aplicadas.

Oferecidas contrarrazões (fls. 2479-2485), inadmitiu-se o recurso na origem (fls. 2516-2533), advindo os presentes agravos (fls. 2558-2668 e 2569-2581), contraminutados às fls. 2587-2589.

Registra-se que também houve recurso especial do FNDE (fls. 2401-2414), o qual também foi inadmitido na origem (fls. 2516-2533), sem que tenha havido a interposição de agravo em recurso especial.

O Ministério Público Federal opina pelo desprovimento do agravo e do recurso especial (fls. 2630-2641).

É o relatório.

VOTO

De início, não deve ser conhecido o segundo agravo em recurso especial interposto pelo Agravante contra a decisão de inadmissão do apelo nobre (fls. 2569-2581), em razão da preclusão consumativa e pela aplicação do princípio da unirrecorribilidade.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. INTERPOSIÇÃO DE DOIS AGRAVOS INTERNOS PELA MESMA PARTE CONTRA A MESMA DECISÃO. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA UNIRRECORRIBILIDADE RECURSAL. AGRAVO INTERNO NÃO CONHECIDO.

[...]

II. É assente na jurisprudência do STJ o entendimento de que a interposição de dois ou mais recursos pela mesma parte e contra a mesma decisão impede o conhecimento daqueles que foram apresentados após o primeiro apelo, haja vista a preclusão consumativa e o princípio da unirrecorribilidade recursal.

III. Isso porque, "no sistema recursal brasileiro, vigora o cânone da unicidade ou unirrecorribilidade recursal, segundo o qual, manejados dois recursos pela mesma parte contra uma única decisão, a preclusão consumativa impede o exame do que tenha sido protocolizado por último. Precedentes" (STJ, AgInt nos EAg 1.213.737/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, DJe de 26/08/2016).

IV. Agravo interno não conhecido.

(AgInt no MS n. 23.474/DF, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 2/9/2024, DJe de 5/9/2024.)

Prossegue-se na análise do primeiro agravo em recurso especial (fls. 2558-2568).

Satisfeitos os requisitos de admissibilidade do agravo, tendo em vista, notadamente, que a parte agravante impugnou, de forma suficiente, os óbices elencados na decisão de inadmissibilidade proferida pelo Tribunal de origem, passo ao exame do recurso especial.

Como mencionado no relatório, o Agravante foi condenado pela prática do ato de improbidade tipificado no art. 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/1992, em sua redação original, que assim estabelecia:

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

[...]

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

Pois bem, após a interposição do recurso especial, ocorreu o advento da Lei n. 14.230/2021, que efetivou modificação substancial da Lei de Improbidade Administrativa.

Confrontado sobre a aplicação das referidas alterações legislativas, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema n. 1199 sob a sistemática da repercussão geral, resolveu a controvérsia jurídica acerca da retroatividade das disposições da Lei n. 14.230/2021, especialmente quanto ao elemento subjetivo (dolo) e ao novo regime prescricional.

Ao realizar uma ponderação dos princípios constitucionais e processuais, a Corte Suprema determinou que, nos casos em que a sentença condenatória não tiver transitado em julgado, não haveria falar em manutenção de tão gravosas penalidades se a tipicidade da conduta culposa foi extirpada do arcabouço punitivo exercido pelo Estado.

Quanto aos prazos de prescrição, asseverou-se a irretroatividade da norma.

Oportunamente, confira-se a ementa do julgado paradigma:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

1. A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos.

2. O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF).

3. A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem "induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado".

4. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.

5. A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa.

6. A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa “natureza civil” retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA).

7. O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – “ilegalidade qualificada pela prática de corrupção” – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA).

8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º.

9. Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei 14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA.

10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º).

11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

12. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado.

13. A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.

16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.

17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente –, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p /Acórdão: Min. EDSON FACHIN.

19. Recurso Extraordinário PROVIDO.

Fixação de tese de repercussão geral para o 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.

(ARE 843.989, Relator ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022.)

A partir desse precedente qualificado, a Corte Constitucional assentou o entendimento segundo o qual a redação do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, conforme a modificação trazida pela Lei n. 14.230/2021 é aplicável aos atos praticados na vigência do texto anterior, sem condenação transitada em julgado, como espelha o julgado assim ementado:

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, Rel. p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, j. 22.08.2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05.09.2023 PUBLIC 06.09.2023, sem grifos no original.)

Tal compreensão vem sendo adotada por este Tribunal Superior, consoante os seguintes julgados:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA. PROCESSO EM CURSO. CABIMENTO. TEMA N. 1199 DO STF. PETIÇÃO INICIAL. REJEIÇÃO INDEVIDA. PRESENÇA DE INDÍCIOS MÍNIMOS DA EXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DE FATOS INCONTROVERSOS. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE DO AGENTE. ELEMENTO SUBJETIVO E DANO AO ERÁRIO. AFERIÇÃO APÓS A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE SUPERIOR. REVOGAÇÃO DE PARTE DOS TIPOS IMPUTADOS NA EXORDIAL. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento de mérito do ARE 843.989/PR, com repercussão geral (Tema 1199), analisou as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) pela Lei n. 14.230/2021, fixando 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" (ARE 843.989, Relator ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022).

2. O Pretório Excelso, ao julgar o Tema n. 1199, decidiu pela irretroatividade das normas mais benéficas introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 (revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa e regime prescricional) aos processos transitados em julgado. Contudo, autorizou a aplicação da norma que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa aos processos com condenação ainda sem trânsito em julgado.

3. Em julgamentos subsequentes, a Suprema Corte estendeu a aplicação do Tema 1199, ao concluir pela retroatividade das alterações mais benéficas promovidas pela Lei n. 14.230/2021, não apenas aos casos de improbidade administrativa culposos não transitados em julgado, mas também a outros casos de

atipicidade. Precedentes: ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, Relator LUIZ FUX, Relator p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/08/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-09-2023 PUBLIC 06-09-2023; ARE 1.346.594 AgR-segundo, Relator GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-10-2023 PUBLIC 31-10-2023; (RE 1452533 AgR, Relator CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 08-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-11-2023 PUBLIC 21-11-2023.

4. Em acatamento às diretrizes firmadas pela Suprema Corte, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido no mesmo diapasão. A propósito, os seguintes julgados: REsp n. 2.107.601/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 23/4/2024, DJe de 2/5/2024; 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; EDcl nos EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.706.946/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/11/2022, DJe de 19/12/2022.

5. No caso dos autos, por se tratar de processo, ainda em curso, em que se imputa a prática de ato de improbidade administrativa, são aplicáveis, retroativamente, as alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021.

6. A petição inicial da ação de improbidade pode ser rejeitada tão-somente quando não houver indícios mínimos da existência de ato de improbidade administrativa. Havendo a sua presença, deve ser a exordial recebida e realizada a instrução processual, sendo a sentença o momento adequado para aferir a responsabilidade do agente, incluindo a existência de conduta dolosa, bem como a ocorrência de dano efetivo ao erário. Precedentes desta Corte Superior.

7. No caso concreto, os fatos incontroversos narrados no acórdão recorrido, os quais deram suporte à sua conclusão, constituem indícios mínimos da prática de ato de improbidade, suficientes para determinar o recebimento da peça inicial, ao contrário do que compreendeu o Tribunal estadual. Não se cuida de reexame provas, motivo pelo qual não incide a Súmula n. 7 do STJ, mas se trata de qualificação jurídica dos fatos, que consiste em atribuir aos fatos incontroversos constantes do acórdão recorrido definição, consequência ou natureza jurídica diversa daquela que lhes foi conferida pela Corte de segundo grau, o que é permitido na via do recurso especial.

8. O fato de que o réu se utilizou das imagens publicitárias do Programa "Asfalto Novo", para publicá-las em suas contas pessoais em redes sociais, diferentemente do que afirmou a Corte estadual, constitui indício mínimo suficiente de que a contratação da aludida campanha publicitária poderia ter ocorrido objetivando a promoção pessoal do requerido, como inclusive, entendeu o Juízo de primeiro grau. Tal indício, por si só, seria suficiente para justificar o processamento da ação de improbidade.

9. A decisão do Juízo de primeiro grau que recebera a petição inicial elenca outro fato - cuja existência não foi afastada no acórdão recorrido - que também justifica o recebimento da petição inicial. Com efeito, a circunstância de que o valor empregado na campanha publicitária do "Programa Asfalto Novo", correspondia a mais de 20% (vinte por cento) do montante utilizado no referido programa de asfaltamento, sendo que, no mês de dezembro de 2017, a verba de publicidade foi inclusive superior ao valor aplicado na execução do programa de asfaltamento, evidencia uma desproporcionalidade que constitui indício de intenção de promoção

pessoal, mormente quando, como narrou a petição inicial, e é fato notório, no ano seguinte (2018), o requerido renunciou ao mandato de prefeito para candidatar-se ao cargo de Governador do Estado.

10. Circunstâncias que impõe a reforma do acórdão recorrido, na parte em que rejeitou a petição inicial da ação de improbidade administrativa.

11. Por fim, verifica-se que a conduta imputada ao recorrido, caracterizada pela realização de publicidade institucional com recursos públicos para fins de autopromoção, anteriormente enquadrada no caput e no inciso I do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, passou a ser expressamente contemplada pelo inciso XII do mesmo artigo, introduzido pela Lei nº 14.230/2021. Tal alteração legislativa conferiu maior precisão à tipificação desse tipo de ato ímprobo, deixando claro seu enquadramento normativo.

Dessa forma, ainda que tenha ocorrido uma reorganização normativa, a situação jurídica do recorrido permanece inalterada, pois a essência da conduta vedada foi mantida. A modificação legislativa não trouxe impacto substancial ao caso concreto, uma vez que a prática já era considerada violação aos princípios que regem a administração pública, especialmente os da impessoalidade e da moralidade.

12. Recurso especial parcialmente provido, para restabelecer a decisão do Juízo de primeiro grau, na parte em que recebeu a petição inicial da ação, determinando o seu prosseguimento.

(REsp n. 2.175.480/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 18/2/2025, DJEN de 21/2/2025; sem grifos no original.)

De igual maneira, esta Corte Superior, interpretando o disposto no art. 1.º § 2º, da Lei n. 8.429/1992, segundo a redação atribuída pela Lei n. 14.230/2021, entendeu que o dolo necessário para a configuração do ato de improbidade administrativa é o específico, pois o referido dispositivo legal estabeleceu que "considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente".

A propósito, menciona-se precedente sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO.

1. Em face dos princípios a que está submetida a administração pública (art. 37 da CF/1988) e tendo em vista a supremacia deles, sendo representantes daquela os agentes públicos passíveis de serem alcançados pela lei de improbidade, o legislador ordinário quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e o descrédito social de atos ou decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o erário ou de enriquecimento.

2. A questão central objeto deste recurso, submetido ao regime dos recursos repetitivos, é saber se a contratação de servidores temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade

administrativa, em razão de eventual dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito administrativo.

3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, desde há muito, a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública.

4. O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.429/1992, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.

5. Para os fins do art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese:

"A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública."

6. *In casu*, o Tribunal de origem manteve a sentença que condenou os demandados, mesmo levando em conta a existência de lei municipal que possibilitava a contratação temporária da servidora apontada nos autos, sem a prévia aprovação em concurso público, motivo pelo qual o acórdão deve ser reformado.

7. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.930.054/SE, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022; sem grifos no original.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10, INCISO V E 11, INCISO I. CONDENAÇÃO LASTREADA EM DOLO GENÉRICO. DOLO ESPECÍFICO EXPRESSAMENTE AFASTADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. ATIPICIDADE DAS CONDUTAS. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. Agravo interno interposto contra decisão que não conheceu do recurso especial dirigido ao acórdão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que manteve a condenação do agravante por atos de improbidade administrativa, com base nos arts. 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992.

2. A condenação inicial baseou-se na locação de motocicletas e contratação de transporte escolar sem licitação, com alegação de dispensa indevida do procedimento licitatório e pagamento de valores superiores ao de mercado, além de contratação de veículos em condições inadequadas.

3. O Tribunal estadual manteve a sentença, afirmando a prática de atos *contra legem*, com dolo genérico e prejuízo presumido ao erário, sem demonstrar o valor do dano efetivo, tendo afastado, expressamente, a existência de dolo específico.

4. A questão em discussão consiste em saber se a ausência de dolo específico e a não comprovação de dano efetivo ao erário inviabilizam a condenação por improbidade administrativa, conforme a nova redação da Lei nº 8.429/1992.

5. A ausência de dolo específico, conforme exigido pelo art. 1.º, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, com a redação da Lei n. 14.230/2021, inviabiliza a configuração do ato de improbidade administrativa.

6. A não comprovação de dano efetivo ao erário, exigido para as condutas tipificadas no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, impede a condenação.

7. Ausência do dolo específico que impõe o reconhecimento da atipicidade das condutas.

8. Agravo interno provido para julgar improcedente a ação de improbidade administrativa, pela atipicidade das condutas.

(AgInt no AREsp n. 2.161.167/PB, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 12/3/2025, DJEN de 18/3/2025; sem grifos no original.)

Ressalta-se que, em relação às condutas tipificadas no art. 11 da LIA, o § 4º do mesmo artigo dispõe que o reconhecimento da prática do ato de improbidade administrativa independe do reconhecimento da produção de danos ao erário (art. 10) ou enriquecimento ilícito (art. 9º). Porém, o dispositivo passou a estabelecer que os referidos atos, para serem sancionados, exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, requisito esse não previsto na legislação anterior, *in verbis*:

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

Portanto, em se tratando de conduta tipificada no art. 11 da LIA, para que seja configurado o ato de improbidade administrativa e seja possível o seu sancionamento, há de estar presente o dolo específico e a lesividade relevante ao bem jurídico.

O art. 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/1992, com a vigência da Lei n. 14.230/2021, passou a assim estabelecer:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

[...]

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

Como se verifica, o legislador manteve a tipificação prevista na redação original do inciso "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo", porém, acrescentou ao tipo uma condição "desde que disponha das condições para isso", e uma finalidade específica "com vistas a ocultar irregularidades". Portanto, para que a conduta seja típica nos termos da atual redação da Lei de Improbidade Administrativa é necessária a presença desses três elementos, além da lesividade relevante ao bem jurídico, trazida no § 4º do mesmo artigo.

No caso concreto, ao proferir a condenação, a Sentenciante trouxe a seguinte fundamentação (fls. 2176-2177; sem grifos no original):

É de se ver que a norma acima transcrita estabelece que a ausência de prestação de contas é ato ímprobo. No entanto, deve-se destacar que não é a simples ausência de prestação de contas, no prazo em que deveria ser apresentada, que implica a caracterização do ato de improbidade administrativa, sendo necessário aferir o motivo do atraso na prestação de contas e os efeitos dele decorrentes.

No caso em análise, o próprio réu e sua testemunha afirmaram que não foram prestadas as contas do PNAE/2011, atribuindo tal fato a uma falha no sistema eletrônico do FNDE.

Ocorre que, em que pese o réu alegar que os fatos narrados pelo FNDE em sua exordial não configuram ato de improbidade administrativa, o fato é que, no ajuizamento, não tinham sido apresentados os documentos justificadores das despesas pela edilidade de Aquidabã (ID 4058504.1284780, fl. 23).

Conforme pode ser extraído do ID 4058504.1284785, fl. 04, o prazo para prestação de contas encerrou-se em 30/04/2013.

Além disso, de acordo com o ofício juntado no ID 4058504.1284785, fl. 07, em consonância com o processo administrativo que acompanha a exordial, no lapso temporal em que o requerido permaneceu inerte, ele foi instado pelo órgão de controle a prestar contas e, mesmo assim, permaneceu inerte.

Ora, não há como se concluir pela ausência de dolo do réu quando deixa transcorrer mais de 06 anos sem enviar a prestação de contas sem qualquer justificativa plausível, mesmo tendo sido notificado pelo órgão de controle para tanto, permanecendo em total inércia, ao ponto de sequer apresentar defesa no processo administrativo de controle de contas.

Ainda que se considere a alegação de que o sistema de prestação de contas do FNDE estava indisponível, a própria testemunha do réu afirmou que o prazo para a prestação de contas foi prorrogado até "mais ou menos" maio de 2013.

Além disso, os problemas do sistema de prestação de contas do FNDE não impediriam que o réu enviasse física e justificadamente os documentos ao órgão de controle, cumprindo com seu dever de transparência na gestão da coisa pública.

Ademais, registro que, embora o final do prazo de prestação de contas tenha ocorrido durante a gestão posterior, o Ofício nº 142/2013 da Prefeitura Aquidabã (fl. 12, ID 4058504.1284785) atesta que o sucessor do réu adotou as medidas processuais necessárias à responsabilização do réu pela ausência da documentação necessária ao esclarecimento dos gastos do PNAE/2011.

Ajunte-se que a testemunha ouvida informou que ainda está organizando a documentação para prestar as contas, o que demonstra que, de fato, não havia como serem prestadas tempestivamente ante a desorganização documental deixada pelo acionado.

Nessa contextura, também entende o Tribunal de Contas da União: "compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-

responsabilidade" (Súmula 230 do TCU). Vale dizer, tomadas as providências pelo gestor sucessor, que indiquem a impossibilidade de prestação de contas, poderá ser responsabilizado o gestor sucedido.

Foi o que aconteceu no caso dos autos, em que tudo demonstra, de forma específica e individualizada, o dolo do demandado em não apresentar as contas necessárias no momento oportuno ou possibilitar que se o fizesse.

Assim parece-me demonstrado que o réu MARCOS JOSÉ BARRETO, de maneira dolosa, perpetrou omissão na prestação de contas qualificável como ato de improbidade.

Nessa toada, diante da ambiência fática demonstrada nos autos, em especial com a constatação do dolo do demandado na omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos, outra saída não há diversa do acolhimento da pretensão autoral.

O Tribunal de origem, por sua vez, no julgamento das apelações, trouxe os seguintes fundamentos (fls. 2287-2288; sem grifos no original):

Após a análise dos elementos fático-probatórios produzidos neste feito, observa-se que a apelante deixou de prestar contas da aplicação dos recursos recebidos para execução do PNAE, repassados pelo FNDE ao Município de Aquidabã/SE.

Com efeito, o ato de não prestar constas pertinentes aos recursos públicos federais destinados ao município no exercício de 2011 restou comprovado de acordo pelos elementos probatórios constantes nos autos.

O réu apelante foi notificado para apresentar as contas do PNAE exercício 2011, ou devolver os recursos recebidos, por meio do Ofício nº 1852/2015- SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 08/12/2015 (id. 4058504.1284785, p. 7/8).

De acordo com a informação nº 60/2016/- SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (id. 4058504.1284785, p. 10), o réu ficou-se inerte, permanecendo omissos quanto ao dever de prestar contas dos recursos recebidos, tendo o processo administrativo sido encaminhado para instauração de Tomada de Contas Especial. Conforme se verifica do comprovante de ciência extraído do SIGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (id. 4058504.1284785, p. 4), o prazo para prestação de contas se encerrou em 30/04/2013.

O Relatório de TCE nº 11/2016 - DIREC/COTCE/CGCAP/DIFINFNDE/MEC (id. 4058504.1284789, p. 9/16), diante da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do PNAE 2011, concluiu pela existência de dano ao erário no valor de R\$ 336.188,09 (trezentos e trinta e três mil, cento e oitenta e oito reais e nove centavos), em valores atualizados até 19/04/2016, sob a responsabilidade do réu apelante Marcos José Barreto. O TCU, por sua vez, julgou irregulares as contas do réu no Acórdão nº 1660/2019- Segunda Câmara, condenando-o ao ressarcimento dos recursos repassados por meio do PNAE 2011, por não ter sido apresentada a prestação de contas e, por conseguinte, não ter sido demonstrada a regular aplicação das verbas.

Como é cediço, para a caracterização do ato de improbidade previsto no art. 11 da LIA, faz-se mister a comprovação do elemento subjetivo dolo.

No caso em análise, a comprovação do elemento subjetivo se verifica quando o apelante, apesar de regularmente notificado para apresentar as contas do repasse perante o FNDE, omitiu-se no dever de prestar contas do referido convênio,

conforme se observa do Ofício nº 1852/2015- SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 08/12/2015 (id. 4058504.1284785, p. 7/8), quedando-se inerte, sem resposta e sem justificativa plausível, apesar de regularmente intimado. Configura-se o elemento subjetivo dolo quando, mesmo ciente de sua obrigação como gestor, deliberadamente, omitiu-se a parte apelante de apresentar as contas perante o FNDE.

Muito acertada a conclusão da MM Juíza sentenciante quando pontua “não há como se concluir pela ausência de dolo do réu quando deixa transcorrer mais de 06 anos sem enviar a prestação de contas sem qualquer justificativa plausível, mesmo tendo sido notificado pelo órgão de controle para tanto, permanecendo em total inércia, ao ponto de sequer apresentar defesa no processo administrativo de controle de contas”.

Portanto, de acordo com os elementos e provas constantes nos autos, constata-se que: 1) não houve a prestação de contas devida em relação ao FNDE; 2) o réu/apelante foi devidamente notificado da obrigação de prestar contas; 3) houve a comprovação do elemento subjetivo do agente público, atraindo a incidência da lei de improbidade administrativa no seu tipo previsto no art. 11 (violação dos princípios da Administração Pública).

Desse modo, comprovada a materialidade dos fatos alegados pela parte autora e do elemento subjetivo necessário para a caracterização das irregularidades como atos de improbidade administrativa, deve o agente público ímprobo ser condenado.

Entretanto, a mera ausência de prestação de contas não gera a presunção absoluta de existência de dano ao erário, somente sendo admitida a imposição da sanção de ressarcimento integral do dano quando este for devidamente comprovado.

E, no julgamento dos embargos de declaração, complementou a Corte Regional (fls. 2368-2369; sem grifos no original):

Não merecem guarida os embargos de declaração opostos pelo FNDE. No tocante ao ressarcimento do dano, não há omissão a ser sanada. **Conforme consignado no acórdão recorrido, não houve a comprovação do não cumprimento do objeto do contrato, tampouco da quantia mencionada como referente ao efetivo dano ao erário.**

[...]

O art. 21, I, da Lei nº 8.429/92 prevê a necessidade da prova do dano ocasionado, para que se aplique a sanção de ressarcimento ao erário. Dessa forma, para a imposição da pena específica de ressarcimento do dano, é essencial a prova da efetiva ocorrência do mesmo, não podendo este ser presumido, no valor integral do contrato, sob pena de enriquecimento ilícito.

Assim, levando-se em conta a inexistência de notícia de inexecução do contrato, não tendo a parte autora explicitado qual percentual resultante de dano ao erário, não merece prosperar a pretensão de condenação dos réus a ressarcirem o erário no valor total dos recursos repassados pelo FNDE, para execução do PNAE. A efetiva prestação do serviço deve ser considerada por ocasião da aplicação das respectivas sanções. Entendimento em sentido contrário acabaria por sufragar o enriquecimento sem causa do ente público.

A ausência de prestação de contas só conduz ao ressarcimento dos valores recebidos se comprovada efetivamente a existência do dano, cujo ônus compete ao

autor da ação, não podendo haver condenação em pena de reparação com base em mera presunção ou ilação. Assim, não merece reforma o acórdão embargado, tendo em vista o fato de que a parte autora não se desincumbiu em demonstrar cabalmente o valor do dano causado ao erário. A jurisprudência pátria consolidou o entendimento de que a falta de prestação de contas, por si só, não acarreta a condenação ao ressarcimento ao erário, só podendo ser aplicada essa sanção à vista do efetivo prejuízo causado ao patrimônio público.

Pela leitura dos trechos transcritos não se extrai deles a presença do dolo específico do Agravante no sentido de que a ausência de prestação de contas seria no intuito de ocultar irregularidades na execução dos contratos, como exigido na atual redação do inciso VI.

Destaca-se que o acórdão recorrido menciona que a condenação do Recorrente pelo TCE e pelo TCU decorreu tão-somente da ausência de prestação de contas, o que fez as Cortes de Contas presumirem que houve uso irregular das verbas. Porém, a Corte Regional também afirmou não haver notícia de descumprimento ou inexecução do contrato. Nesse contexto, não é possível se extrair, dos elementos lançados na sentença e no acórdão recorrido, que a omissão na prestação de contas teve por objetivo a ocultação de irregularidades, como exigido na atual tipificação do inciso VI.

Portanto, ausente o dolo específico de ocultar irregularidades, na ausência de prestação de contas, o caso é de atipicidade da conduta.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (ART. 11, VI, DA LEI 8.429/1992). DOLO ESPECÍFICO. NECESSIDADE. LEI 14.230/2021. APLICABILIDADE ÀS AÇÕES EM CURSO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, passou a prever um rol taxativo de atos ímprobos, não mais permitindo a responsabilização por violação genérica a princípios da administração pública.

2. A configuração do ato de improbidade relativo ao descumprimento do dever de prestar contas requer, nos termos da redação atual do inciso VI do art. 11 da Lei 8.429/1992, a demonstração de que o agente público praticou a conduta "com vistas a ocultar irregularidades".

3. Nos termos da jurisprudência desta Corte, o reconhecimento da natureza ímproba da conduta de deixar de prestar contas, quando obrigado a fazê-lo, exige a comprovação do dolo específico, de modo que "[a] ausência do especial fim de agir remete à atipicidade da conduta" (AgInt no REsp 1.459.717/AL, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 4/6/2024, DJe de 10/6/2024).

4. Recurso especial provido.

(REsp n. 2.112.499/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 18/2/2025, DJEN de 24/2/2025.)

Com a absolvição do Agravante, fica prejudicada a análise da alegação de ofensa ao art. 12 da Lei n. 8.429/1992, trazida sob a argumentação de desproporcionalidade das sanções aplicadas no acórdão recorrido.

Ante o exposto, CONHEÇO do primeiro agravo para CONHECER PARCIALMENTE do recurso especial e, nessa extensão, DAR-LHE PROVIMENTO, a fim de absolver o Agravante, julgando integralmente o pedido formulado na ação de improbidade administrativa (fls. 2558-2568) e NÃO CONHEÇO do segundo agravo em recurso especial (fls. 2569-2581).

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0355575-6

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.245.356 /
SE

Números Origem: 08003420520174058504 8003420520174058504

PAUTA: 07/10/2025

JULGADO: 07/10/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CELSO ALBUQUERQUE SILVA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MARCOS JOSE BARRETO

ADVOGADO : FABIANO FREIRE FEITOSA - SE003173

AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa - Violação dos Princípios Administrativos

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, conheceu do primeiro agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, dar-lhe provimento; não conheceu do segundo agravo em recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.