



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2082578 - MG (2023/0209788-4)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : ATAÍDE VILELA
ADVOGADOS : RODRIGO RIBEIRO PEREIRA - MG083032
AMANDA CORREA FERNANDES - MG167317
RAUA MOURA MELO SILVA - MG180663
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. ATO ÍMPROBO PRATICADO POR PREFEITO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL COM VIOLAÇÃO DA IMPESSOALIDADE. EVENTO COM FINALIDADE DE PROMOÇÃO PESSOAL. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INEXISTÊNCIA. ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 /STJ. DOLO ESPECÍFICO CONFIGURADO. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. ART. 11, XII DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA PENAL POR INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. INDEPENDÊNCIA RELATIVA ENTRE AS ESFERAS PENAL, CÍVEL E ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO MANTIDA. RETROATIVIDADE BENÉFICA DA LEI N. 14.230/2021. AFASTAMENTO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. RECURSO CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O acórdão recorrido reconheceu a prática de ato ímprobo tipificado no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, com aplicação das sanções previstas no art. 12, inciso III, da mesma lei, diante da comprovação de intuito de promoção pessoal do então prefeito ao realizar e divulgar um grande ato para “entrega” de cirurgias eletivas à população, situação em que os munícipes foram contatados por telefone para comparecerem ao evento, para que ali fossem entregues as autorizações para as cirurgias eletivas. Conforme restou apurado pelas instâncias ordinárias, houve desvio do interesse público e patente intenção de promoção pessoal na conduta do gestor.

2. Não se verifica violação do art. 1.022, II do Código de Processo Civil/2015, pois o acórdão fundamentou claramente o raciocínio empreendido para chegar à suficiência do acervo probatório e demonstrou a existência do elemento subjetivo. O recorrente não apontou, de forma analítica e detalhada, a relevância do exame da questão apresentada para o deslinde final da causa (AgInt no AREsp n. 1.985.699/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 6/8/2024, DJEN de 23/12/2024).

3. No caso dos autos, a publicidade institucional desbordou do interesse público e foi utilizada como instrumento de promoção pessoal

indevida do gestor, com geração de despesa, situação que se amolda ao art. 11, XII da Lei de Improbidade Administrativa. Nessa hipótese, ficou clara a continuidade típico-normativa, assim como a presença do dolo específico, consistente no interesse de autopromover-se à custa dos cofres públicos.

4. O acórdão recorrido se revela coerente em suas premissas e conclusões, de sorte que alterar tal quadro demandaria amplo revolvimento de fatos e provas, vedado no âmbito do recurso especial, consoante preceitua a Súmula 7 do STJ. Conforme jurisprudência pacífica desta Corte, a impugnação da Súmula n. 7/STJ pressupõe estrutura argumentativa específica, que indique as premissas fáticas admitidas como verdadeiras pelo Tribunal de origem, a qualificação jurídica que lhe foi conferida e a apreciação jurídica que lhe deveria ter sido efetivamente atribuída.

5. A absolvição do réu na ação criminal por insuficiência de provas não influi na condenação havida na ação por improbidade administrativa quando os julgadores, na ação cível, identificaram elementos probatórios suficientes para a condenação. É assente na jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça a relativa independência entre as esferas penal, cível e administrativa.

6. Reconhecida a retroatividade benéfica da Lei n. 14.230/2021, deve-se reformar a condenação apenas para afastar a penalidade de suspensão dos direitos políticos, conforme nova redação do art. 12, inciso III, da LIA, na linha dos recentes precedentes deste Superior Tribunal de Justiça.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento, 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.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 19 de setembro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2082578 - MG (2023/0209788-4)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : **ATAÍDE VILELA**
ADVOGADOS : **RODRIGO RIBEIRO PEREIRA - MG083032**
 AMANDA CORREA FERNANDES - MG167317
 RAUA MOURA MELO SILVA - MG180663
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. ATO ÍMPROBO PRATICADO POR PREFEITO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL COM VIOLAÇÃO DA IMPESSOALIDADE. EVENTO COM FINALIDADE DE PROMOÇÃO PESSOAL. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INEXISTÊNCIA. ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 /STJ. DOLO ESPECÍFICO CONFIGURADO. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. ART. 11, XII DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA PENAL POR INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. INDEPENDÊNCIA RELATIVA ENTRE AS ESFERAS PENAL, CÍVEL E ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO MANTIDA. RETROATIVIDADE BENÉFICA DA LEI N. 14.230/2021. AFASTAMENTO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. RECURSO CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O acórdão recorrido reconheceu a prática de ato ímprobo tipificado no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, com aplicação das sanções previstas no art. 12, inciso III, da mesma lei, diante da comprovação de intuito de promoção pessoal do então prefeito ao realizar e divulgar um grande ato para “entrega” de cirurgias eletivas à população, situação em que os munícipes foram contatados por telefone para comparecerem ao evento, para que ali fossem entregues as autorizações para as cirurgias eletivas. Conforme restou apurado pelas instâncias ordinárias, houve desvio do interesse público e patente intenção de promoção pessoal na conduta do gestor.

2. Não se verifica violação do art. 1.022, II do Código de Processo Civil/2015, pois o acórdão fundamentou claramente o raciocínio empreendido para chegar à suficiência do acervo probatório e demonstrou a existência do elemento subjetivo. O recorrente não apontou, de forma analítica e detalhada, a relevância do exame da questão apresentada para o deslinde final da causa (AgInt no AREsp n. 1.985.699/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 6/8/2024, DJEN de 23/12/2024).

3. No caso dos autos, a publicidade institucional desbordou do interesse público e foi utilizada como instrumento de promoção pessoal

indevida do gestor, com geração de despesa, situação que se amolda ao art. 11, XII da Lei de Improbidade Administrativa. Nessa hipótese, ficou clara a continuidade típico-normativa, assim como a presença do dolo específico, consistente no interesse de autopromover-se à custa dos cofres públicos.

4. O acórdão recorrido se revela coerente em suas premissas e conclusões, de sorte que alterar tal quadro demandaria amplo revolvimento de fatos e provas, vedado no âmbito do recurso especial, consoante preceitua a Súmula 7 do STJ. Conforme jurisprudência pacífica desta Corte, a impugnação da Súmula n. 7/STJ pressupõe estrutura argumentativa específica, que indique as premissas fáticas admitidas como verdadeiras pelo Tribunal de origem, a qualificação jurídica que lhe foi conferida e a apreciação jurídica que lhe deveria ter sido efetivamente atribuída.

5. A absolvição do réu na ação criminal por insuficiência de provas não influi na condenação havida na ação por improbidade administrativa quando os julgadores, na ação cível, identificaram elementos probatórios suficientes para a condenação. É assente na jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça a relativa independência entre as esferas penal, cível e administrativa.

6. Reconhecida a retroatividade benéfica da Lei n. 14.230/2021, deve-se reformar a condenação apenas para afastar a penalidade de suspensão dos direitos políticos, conforme nova redação do art. 12, inciso III, da LIA, na linha dos recentes precedentes deste Superior Tribunal de Justiça.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por ATAÍDE VILELA, fundado no art. 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, em face do acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, nos autos do Processo n. 0157562-97.2016.8.13.0479, que negou provimento à apelação e deu provimento ao recurso do Ministério Público, com a consequente imposição ao recorrente da pena de ressarcimento integral ao erário por ato de improbidade administrativa violador dos princípios da Administração.

Na origem, cuida-se da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Ataíde Vilela, então Prefeito do Município de Passos, por suposto ato de improbidade administrativa.

O julgamento recorrido apresenta o seguinte ementa:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 9º, 10 E 11 DA LEI FEDERAL Nº 8.429/92 - ELEMENTO VOLITIVO - EXISTÊNCIA NO CASO CONCRETO - PUBLICIDADE REALIZADA POR ÓRGÃO PÚBLICO – PROMESSA DE REALIZAÇÃO DE CIRURGIAS – EVENTO PARA CADASTRO - FINALIDADE DE PROMOÇÃO PESSOAL - ILÍCITO DE IMPROBIDADE - CONFIGURAÇÃO - PENAS DO ART. 12 DA LIA – RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - CABIMENTO. Conforme entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência pátrias, para reconhecer determinada conduta como formal e materialmente ímproba, hábil a atrair a aplicação das

sanções previstas na Lei nº Federal nº 8.429/1992, é necessário seja possível apreender, das circunstâncias de um caso concreto, a existência de elemento volitivo que qualifique a ação ou omissão do agente como dolosamente dirigida ao enriquecimento ilícito ou à violação dos princípios de regência da Administração Pública (arts. 9º e 11) ou, no caso de prejuízo ao erário (art. 10), que a qualifique como atuação com culpa grave e consciente, pautada por má-fé e por desonestidade. Especificamente quanto à configuração do tipo descrito no art. 10 da Lei nº Federal nº 8.429/1992, é imprescindível, também, a prova efetiva do resultado “prejuízo ao erário”.

Ao autor incumbe provar a veracidade dos fatos invocados como causa de pedir da sua pretensão e ao réu, eventuais fatos impeditivos, modificativos ou extintivos da prerrogativa legal titularizada pelo primeiro, nos termos do art. 373 do Código de Processo Civil.

A Carta Magna é clara no tocante à publicidade realizada por órgãos públicos, limitando-a àquelas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, vedando a exibição de nomes, símbolos ou imagens que demonstrem promoção pessoal das autoridades públicas.

Comprovada a violação aos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, impositivo reconhecer a configuração do ilícito de improbidade, bem como a aplicação das penas previstas no artigo 12 do aludido regramento.

Nos casos de condenação por prática de ato ímprobo, nos termos do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, a aplicação das sanções deve ser pautada nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, devendo o julgador sopesar a extensão do dano, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (fls. 544-573).

Os embargos de declaração opostos foram julgados pelo acórdão que apresenta a ementa:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – AUSENCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU ERRO MATERIAL - NOVO DEBATE SOBRE O ENTENDIMENTO ALCANÇADO NO JULGADO IMPUGNADO – DESCABIMENTO - REJEIÇÃO. Os embargos de declaração são cabíveis apenas quando houver na decisão embargada omissão, obscuridade, contradição ou erro material, nos exatos termos do art. 1.022 do novo Código de Processo Civil. (fls. 624-633).

O Recurso Especial (fls. 640-666) tem fundamento no art. 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal. Nele, o recorrente alegou, em síntese: ofensa ao art. 1.022, II do CPC; violação dos art. 9, inciso XII, art. 10, inciso II e art. 11 da Lei 8.429/1992, por não comprovação do elemento subjetivo necessário para sanção dos incisos I, II e III do art. 12 da LIA; aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, com a necessidade de identificação do dolo específico e imposição de arquivamento da ação de improbidade em decorrência da absolvição criminal, por força do §4º, art. 21 da Lei n. 8.429/92.

Em parecer de fls. 752-764, o Ministério Público Federal apresentou parecer pelo não conhecimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

Sustenta o recorrente que o acórdão combatido incorreu em ofensa ao art. 1.022, II do CPC. Assim tece seu argumento:

Isto porque, *in casu*, ao decidir pelo não acolhimento do aclaratório, o r. Acórdão desconsiderou por completo que, conforme amplamente explicitado no Recurso de Apelação e reiterado em sede de Embargos de Declaração, o ato tido como supostamente ímprobo imputado ao Recorrente, revela que este tão somente exerceu suas atribuições constitucionais, enquanto Prefeito.

mas não se sabe se o valor fora realmente malversado em proveito próprio, de terceiros ou de forma ímproba, posto que não existem provas nos autos no sentido de que o evento realizado não tenha atendido minimamente aos munícipes.

Isto posto, constata-se pelo v. Aresto dos Aclaratórios que nada asseverou o e. Tribunal *a quo* a respeito do suscitado, especialmente com relação a inexistência de comprovação de conduta dolosa do Sr. Ataíde Vilela no ato considerado como ímprobo, deixando de promover a devida prestação jurisdicional

Todavia, em sentido diametralmente oposto, o Tribunal *a quo* consignou expressamente os fundamentos acerca da suposta matéria omissa:

A Carta Magna é clara no tocante à publicidade realizada por órgãos públicos, limitando-a àquelas de caráter educativo, informativo ou de orientação social e, noutro giro, vedando a exibição de nomes, símbolos ou imagens que demonstrem promoção pessoal das autoridades públicas.

(...)

No caso em desate, tenho que as provas dos autos são cristalinas quanto ao intuito de promoção pessoal do então prefeito Ataíde Vilela, ao realizar a “entrega” de cirurgias eletivas à população. Conforme se afere do processado, para a cerimônia citada, o réu utilizou-se de um Ginásio Poliesportivo Municipal (ginásio poliesportivo Municipal Elzo Calixto Mattar - Ginásio da Barrinha), com capacidade para número significativo de pessoas, o que revela ser, o evento executado, de grande proporção. Antes da solenidade, o requerido determinou que diversos servidores municipais contatassem, via telefone, as pessoas que seriam beneficiadas, dizendo-lhes que sua presença no local era necessária para o recebimento da autorização das cirurgias. O ex-alcaide ordenou, ainda, o registro do evento pela assessoria de comunicação municipal com a entrega da reportagem para publicação da imprensa local e no sítio eletrônico do próprio Município.

(...)

As testemunhas ouvidas no inquérito civil, outrossim, corroboraram as alegações ministeriais, notadamente o fato de terem sido contatadas por telefone para comparecerem ao evento, bem como que ali seriam entregues as autorizações para as cirurgias eletiva.

(...)

Mozair de Moraes também afirmou que foi feito discurso político no dia do evento, que não sabe de nenhuma cirurgia feita pelas pessoas que estavam no ginásio e que, muito embora tenha comparecido à Santa Casa para fazer a cirurgia, esperou, mas não conseguiu o procedimento.

(...)

Sem embargo, no meu entender, analisando todas as provas colhidas, não resta dúvida do desvio do interesse público e patente a intenção de promoção pessoal na conduta realizada pelo réu. Ora, o cerimonial para entrega das cirurgias, com dispêndio de recursos públicos, afigurava-se totalmente desnecessário.

(...)

Em contrapartida, fazer uma algazarra, convidando as pessoas humildes que necessitam da cirurgia a receberem “autorização” para o procedimento, fazendo quórum no local, em evidente intuito de se autopromover, afronta sobremaneira as balizas constitucionais e princípios norteadores da administração pública.

Vale ressaltar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp n. 408.492/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/10/2013; STJ, AgRg no AREsp n. 406.332/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/11/2013; STJ, AgRg no REsp n. 1.360.762/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/09/2013.

Importante rememorar a compreensão desta Corte Superior de que "o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida" (EDcl no MS n. 21.315/DF, relatora Ministra Diva Malerbi (desembargadora Convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, julgado em 8/6/2016, DJe 15/6/2016).

Ademais, para acolhimento do presente recurso especial quanto aos vícios decisórios, seria ainda necessário que o recorrente se desincumbisse do ônus de demonstrar analiticamente como o ponto omissis mudaria o desfecho do julgamento. Já decidiu esta egrégia Segunda Turma que:

A falta de exame de questão constante de normativo legal apontado pelo recorrente, nos embargos de declaração, não caracteriza, por si só, omissão quando a questão é afastada de maneira fundamentada pelo Tribunal a quo, ou ainda, não é abordada pelo Sodalício, e o recorrente, em ambas as situações, não demonstra, de forma analítica e detalhada, a relevância do exame da questão apresentada para o deslinde final da causa (AgInt no AREsp n. 1.985.699/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 6/8/2024, DJEN de 23/12/2024, se, grifos no original).

Outra alegação do recorrente é que houve violação dos art. 9, inciso XII, art. 10, inciso II e art. 11 da Lei Federal n. 8.429/1992, pela não comprovação do elemento subjetivo necessário para sanção dos incisos I, II e III do art. 12 da LIA.

Nesse ponto, convém separar os argumentos atinentes ao art. 11, c/c o art. 12, III da LIA daqueles relacionados aos arts. 9 e 10 c/c art. 12, I e II da mencionada lei, haja vista que em relação a estes últimos o recurso não merece ser conhecido. Isso porque não houve condenação por atos de improbidade dos arts. 9 e 10, de sorte que os dispositivos legais relacionados a essas duas espécies de atos ímprobos não possuem comando normativo para influenciar a análise do caso concreto. Incide, quanto a esse particular, a Súmula n. 284/STF.

Quanto à alegada lesão ao art. 11, c/c o art. 12, III da LIA, sustenta o recorrente que é necessário diferenciar meras irregularidades/ilegalidades de atos de improbidade administrativa e que o referido artigo "exige a presença inequívoca do elemento doloso, não demonstrado nos autos e tampouco no acórdão".

Desenvolve o recorrente seu argumento com as seguintes alegações:

Ora, afirmar que o caso é de improbidade administrativa somente pelo fato de ter o Recorrente participado, enquanto chefe do executivo do Município de Passos /MG, de solenidade para entrega de guias de cirurgias eletivas não condiz com a atual conjuntura jurisprudencial a respeito da tipificação da improbidade consubstanciada em lesão ao artigo 11 da LIA, visto que o fato em si, puramente analisado, SEM A PRESENÇA DO DOLO E A MÁ-FÉ, é de todo insuficiente, pois é preciso perquirir a exata conduta lesiva perpetrada pelo Gestor Público, no tocante a causar máculas na administração da coisa pública.

12. Daí porque não pode a parte ser penalizada com a negativa de prestação jurídica, ao argumento de que a oposição do aclaratório tão somente tem o intuito de alterar o posicionamento exarado na decisão que, ao desconsiderar a questão controversa, manteve sanção da Lei de Improbidade Administrativa.

13. Ademais, no tocante ao mérito da demanda, tem-se que o Recorrente não cometeu nenhum ato ímprobo, visto que as provas existentes nos autos revelam que o Recorrente não malversou verba alguma, quando na verdade apenas e tão somente exerceu suas atribuições constitucionais, enquanto Prefeito. *In casu*, conforme se verifica no Acórdão, o Recorrente foi responsabilizado por atos praticados em benefício da Administração Pública Municipal, ainda que questionável a forma empregada para a entrega de guias de cirurgias eletivas, fato que não consubstancia ato ímprobo.

14. Nesse sentido não restam dúvidas que a Corte Regional perpetrou importante omissão quanto ao correto enquadramento jurídico relativo a inexistência dolo ou mesmo culpa grave, bem como não houve cometimento de ilegalidade pelo Recorrente com intuito de prejudicar o ente municipal, incidindo o v. Aresto da Apelação em erro na interpretação dos artigos. 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

(...)

Com a alteração legislativa operada pela Lei n.º 14.230, agora é necessário a identificação do dolo específico para os três tipos de improbidade administrativa,

circunstância que altera sobremaneira a identificação da conduta do agente, a qual não ocorreu no presente caso.

Todavia, verifica-se do quadro fático delineado no acórdão, que o julgado identificou o elemento subjetivo da conduta e as provas que firmaram o convencimento de que o então prefeito incorreu em desvio de finalidade da publicidade institucional.

No caso dos autos, restou comprovado que a publicidade institucional desbordou do interesse público e foi utilizada como instrumento de promoção pessoal indevida do gestor, com geração de despesa, situação que se amolda ao art. 11, XII da Lei de Improbidade Administrativa. Nessa hipótese, o dolo específico é inequívoco e consiste no interesse de autopromover-se à custa dos cofres públicos.

Os excertos abaixo demonstram com clareza o contexto fático-probatório delineado pelo acórdão recorrido:

A Carta Magna é clara no tocante à publicidade realizada por órgãos públicos, limitando-a àquelas de caráter educativo, informativo ou de orientação social e, noutro giro, vedando a exibição de nomes, símbolos ou imagens que demonstrem promoção pessoal das autoridades públicas.

(...)

No caso em desate, tenho que as provas dos autos são cristalinas quanto ao intuito de promoção pessoal do então prefeito Ataíde Vilela, ao realizar a “entrega” de cirurgias eletivas à população. Conforme se afere do processado, para a cerimônia citada, o réu utilizou-se de um Ginásio Poliesportivo Municipal (ginásio poliesportivo Municipal Elzo Calixto Mattar - Ginásio da Barrinha), com capacidade para número significativo de pessoas, o que revela ser, o evento executado, de grande proporção. Antes da solenidade, o requerido determinou que diversos servidores municipais contatassem, via telefone, as pessoas que seriam beneficiadas, dizendo-lhes que sua presença no local era necessária para o recebimento da autorização das cirurgias. O ex-alcaide ordenou, ainda, o registro do evento pela assessoria de comunicação municipal com a entrega da reportagem para publicação da imprensa local e no sítio eletrônico do próprio Município.

(...)

As testemunhas ouvidas no inquérito civil, outrossim, corroboraram as alegações ministeriais, notadamente o fato de terem sido contatadas por telefone para comparecerem ao evento, bem como que ali seriam entregues as autorizações para as cirurgias eletiva.

(...)

Mozair de Moraes também afirmou que foi feito discurso político no dia do evento, que não sabe de nenhuma cirurgia feita pelas pessoas que estavam no ginásio e que, muito embora tenha comparecido à Santa Casa para fazer a cirurgia, esperou, mas não conseguiu o procedimento.

(...)

Sem embargo, no meu entender, analisando todas as provas colhidas, não resta dúvida do desvio do interesse público e patente a intenção de promoção pessoal na conduta realizada pelo réu. Ora, o cerimonial para entrega das cirurgias, com dispêndio de recursos públicos, afigurava-se totalmente desnecessário.

(...)

Em contrapartida, fazer uma algazarra, convidando as pessoas humildes que necessitam da cirurgia a receberem “autorização” para o procedimento, fazendo quórum no local, em evidente intuito de se autopromover, afronta sobremaneira as balizas constitucionais e princípios norteadores da administração pública. (grifei)

O acórdão se revela coerente em suas premissas e conclusões e alterar tal quadro demandaria amplo revolvimento de fatos e provas, vedado no âmbito do recurso especial, consoante preceitua a Súmula n. 7 do STJ. Consoante jurisprudência pacífica desta Corte, a impugnação da Súmula n. 7/STJ pressupõe estrutura argumentativa específica, indicando-se as premissas fáticas admitidas como verdadeiras pelo Tribunal de origem, a qualificação jurídica que lhe foi conferida e a apreciação jurídica que lhe deveria ter sido efetivamente atribuída (AgInt no AREsp n. 1.790.197/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 1º/7/2021).

A superveniência da Lei n. 14.230 de 2021 não aproveita ao recorrente, no que atine à tipicidade da conduta, eis que o art. 11, XII continua estabelecendo como ímproba tal espécie de ação imputada ao gestor e provada nas instâncias ordinárias. Há, portanto, continuidade típico-normativa. A exigência de que tenha havido dispêndio público na publicidade institucional irregular resta plenamente atendida no caso concreto, tanto que o tribunal *a quo* estabeleceu também o dever de ressarcimento quanto a tais despesas desnecessárias, em montante apurado na devida fase de liquidação de sentença.

A edição da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, trouxe significativas alterações à Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992 – LIA), o que suscita debates intensos sobre sua aplicação nos processos em curso, especialmente naqueles ainda não transitados em julgado. A questão central reside em saber em que medida as normas mais benignas introduzidas pela nova lei podem ou devem ser aplicadas retroativamente em prol dos réus, à luz do princípio da retroatividade da lei mais benéfica (*lex mitior*) e dos limites constitucionais a essa retroação no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

No direito brasileiro, vige como garantia fundamental no âmbito penal o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica (art. 5º, inciso XL, da CF/88). Tal princípio determina que, se a lei posterior deixar de considerar crime um fato ou cominar pena menos gravosa, seus efeitos devem alcançar fatos pretéritos ainda não julgados definitivamente e mesmo sentenças já transitadas em julgado, no caso de *abolitio criminis* ou redução de pena. Trata-se de exceção ao postulado geral de irretroatividade das leis. A excepcionalidade é plenamente justificada pela proteção de direitos individuais face ao *jus puniendi* estatal.

Entretanto, fora do campo estritamente penal, a Constituição não traz previsão expressa que assegure a retroatividade benigna. Carlos Ari Sunfeld e Ricardo Alberto Kanayama, a partir dessa premissa, levantam as seguintes perguntas:

[a]final, a garantia constitucional de retroatividade da lei penal mais benéfica, prevista no art. 5º, XL – 'a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu' (Brasil, 1988) –, embora expressamente voltada à ação de natureza penal, seria também aplicável a uma ação de natureza não penal, como a de improbidade administrativa? Outra formulação possível: a garantia da retroatividade da lei mais benéfica ao acusado é aplicável ao direito administrativo sancionador? (*Idem, ibidem*, p. 120).

A resposta para tais questões suscita divergências. Note-se que não há consenso doutrinário ou jurisprudencial sequer acerca a presença da improbidade administrativa sob a égide do Direito Administrativo Sancionador. O aludido estudo de caso empreendido por Sunfeld e Kanayama demonstrou detalhadamente que não se pode extrair da *ratio decidendi* do Tema n. 1199 do STF uma coesão da Suprema Corte quanto à natureza do ato de improbidade, se mero ilícito civil ou inserido no direito administrativo sancionador, dada a diversidade de fundamentos adotados pelos ministros nos respectivos votos.

Todavia, enxerga-se uma visão majoritária que situa a improbidade no campo do Direito Administrativo Sancionador e, desta forma, abre margem para uma aplicação - suavizada - de garantias gizadas pelo constituinte às sanções penais.

Para Fábio Medina Osório, o "Direito Penal e Direito Administrativo confluem para dar nascimento ao Direito Administrativo Sancionador. Há princípios constitucionais comuns ao Direito Público punitivo. Ao Direito Administrativo Sancionador se aplicam os princípios do Direito Penal e Processual Penal, com matizes, por simetria".

Importante ressaltar que essa aproximação entre princípios do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador é reconhecida em inúmeros precedentes dos tribunais pátrios, inclusive do STJ, tais como: RMS n. 37.031/SP, Primeira Turma, relatora Ministra Regina Helena Costa, DJe 20/2/2018; REsp n. 1.153.083-MT 2009, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 19/11/2014.

Sem embargo da inacabada discussão sobre a natureza da improbidade administrativa, inegável que o substrato normativo da LIA implica sanções como perda da função, suspensão de direitos políticos por período considerável e pesadas multas civis. Daí se justifica a incidência do princípio da lei mais favorável, em homenagem à segurança jurídica e à proteção de direitos fundamentais, respeitada a também fundamental garantia da coisa julgada.

A disciplina da LIA após as alterações da Lei n. 14.230 de 2021, quando analisada em suas minúcias, revela ainda mais fortemente a presença de institutos semelhantes aos do Direito Penal ou do Direito Administrativo Sancionador.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 843.989/PR (relator Ministro Alexandre de Moraes), foi reconhecida a repercussão geral da matéria (Tema n. 1199) e fixada a seguinte tese:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Diante dessas definições, consolidou-se uma fórmula de retroatividade mitigada: beneficia-se o réu quando o processo não esteja coberto pela coisa julgada, no que toca à configuração do ilícito (dolo, tipicidade, exclusão da modalidade culposa), mas não se altera o cômputo prescricional sob a lei anterior.

O STF combinou, assim, a proteção à coisa julgada e a segurança jurídica (em matéria de prescrição) com a necessidade de evitar punições por condutas que o legislador democraticamente escolheu não capitular como ato ímprobo, a despeito de continuarem atos antinormativos, visto que irregulares ou ilegais.

Consoante estabelecido por esta Segunda Turma no julgamento do **AgInt no Recurso Especial n. 1829687**: [p]ara configuração do dolo específico da improbidade administrativa (art. 1º, § 2º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 14.230/21) é necessário e suficiente que o julgador aponte as razões de seu convencimento acerca da voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente público e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, aferível pelas circunstâncias e provas do caso concreto, ainda que não seja mencionado o nome do instituto.

Logo, tem-se claro pela leitura do acórdão recorrido, a constatação pelas instâncias ordinárias da má-fé e do **dolo específico voltado à autopromoção do próprio gestor, em desarmonia com o interesse público.**

No caso concreto, a retroatividade benéfica da Lei n. 14.230/2021 incide tão somente no que atine à suspensão dos direitos políticos.

Sustenta ainda o recorrente que foi absolvido, em sentença confirmada por órgão colegiado, quando do julgamento da Apelação Criminal n. 0046235-

16.2017.8.13.0479 proferido pela egrégia 7ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (docs. anexos), que versava sobre os mesmos fatos tratados na presente demanda – entrega de guias de cirurgia eletiva. Alega que a presente ação civil pública não mais deve tramitar, devendo ser extinta, por força do §4º, art. 21 da Lei n. 8.429 /92, bem como a decisão liminar de lavra do i. MINISTRO GILMAR MENDES, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6678, e ainda a incidência no caso concreto dos ditames do §4º, art. 21 da LIA.

Quanto à repercussão da sentença penal nos domínios da improbidade administrativa, o caso concreto não permite arquivamento da ação cível, na medida em que o veredicto penal se apoiou na insuficiência de provas. As instâncias penal e cível são independentes, não houve na espécie sentença penal absolutória por reconhecimento da inexistência dos fatos. Assim estabeleceu a sentença penal, acostada aos autos pelo recorrente (fl. 684):

Ademais, se houve excesso na publicidade dos atos institucionais, tal fato já encontra-se em apuração nos autos da ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, conforme se vê de ff. 11/18.

Em tal ordem de ideias, após análise do conjunto probatório colhido nos autos, verifiquei que não foram carreadas provas contundentes de que o acusado utilizou, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos.

Destarte, inexistindo nos autos provas inequívocas de que o acusado tinha a intenção de realizar a sua promoção pessoal por meio de publicações em informativos ou outros meios de comunicação da Prefeitura de Passos, mostrando-se o conjunto probatório bastante frágil para ensejar uma condenação, não há outra alternativa senão a sua absolvição, com arrimo no princípio do "in dubio pro reo"

Ante o exposto, julgo improcedente a pretensão punitiva estatal para absolver o acusado Ataíde Vilela, qualificado, das acusações de cometimento do crime previsto no art. 1º, inciso II, do Decreto Lei 201/67, com fundamento no artigo 386, inciso VII, do Código de Processo Penal.

Nesse particular, já decidiu este Superior Tribunal de Justiça que "a alegação de violação do art. 386, VII, do CPP, não foi acompanhada de argumentação específica, configurando deficiência de fundamentação e incidência da Súmula n. 284/STF. Ademais, são relativamente independentes as esferas cível e penal. A absolvição do réu na ação criminal por ausência de provas não influi na condenação havida na ação por improbidade administrativa, tendo os julgadores identificado elementos probatórios suficientes para a condenação" (**Primeira Turma, AgInt no AREsp 2054009 / RJ, relator Min. Paulo Sérgio Domingues, DJEN 23/06/2025**).

Aplica-se, no caso, a retroatividade benéfica apenas para fins de afastamento da sanção de suspensão dos direitos políticos, uma vez que a sentença de primeiro grau condenou o recorrente à suspensão dos direitos políticos por cinco anos, pagamento de multa civil equivalente a três vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e

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.

Ante o exposto, CONHEÇO parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, DOU-LHE PARCIAL PROVIMENTO para afastar a sanção de suspensão dos direitos políticos aplicada ao recorrente.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

REsp 2.082.578 / MG

Número Registro: 2023/0209788-4

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

01575629720168130479 0479160157562 10479160157562001 10479160157562002
10479160157562003 1575629720168130479 479160157562

Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ATAÍDE VILELA

ADVOGADOS : RODRIGO RIBEIRO PEREIRA - MG083032

AMANDA CORREA FERNANDES - MG167317

RAUA MOURA MELO SILVA - MG180663

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025, por unanimidade, decidiu conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento, 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. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 17 de setembro de 2025

