



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2395127 - SP (2023/0214440-1)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO : JOSE TORRENTE DIOGO DE FARIAS
ADVOGADO : MARCIO ANTÔNIO MANCILIA - SP274675

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, CAPUT, VI E IX DA LEI N. 8.429/92. REALIZAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE 2012 SEM A CORRESPONDENTE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF. ACÓRDÃO QUE RECONHECEU A PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM DANO AO ERÁRIO MAS AFASTOU EM PARTE A CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 12 DA LEI N. 8.429/92. POSSIBILIDADE DE GRADAÇÃO APENAS DAS SANÇÕES *STRICTO SENSU* PREVISTAS NOS INCISOS DO ART. 12. RESSARCIMENTO INTEGRAL COMO CONSEQUÊNCIA INAFASTÁVEL DO ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. REFORMA DO ACÓRDÃO. APURAÇÃO DO *QUANTUM* NA FASE DE LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. DESNECESSIDADE DE REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATORIO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SÚMULA N. 7 DO STJ. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230/2021 PARA AFASTAR A CONDENAÇÃO PELOS ATOS ÍMPROBOS PREVISTOS NO ART. 11, CAPUT E INCISO I DA LIA. PONTO EM QUE O ACÓRDÃO RECORRIDO ESTÁ EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA CONHECER EM PARTE DO RECURSO ESPECIAL E LHE DAR PARCIAL PROVIMENTO.

1. A tese relacionada ao art. 42 da LC n. 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não foi debatida pela Corte de origem, tampouco foram opostos embargos de declaração para sua abordagem, o que inviabiliza o seu conhecimento, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF.

2. Não incide no óbice da Súmula n. 7 do STJ o recurso especial que impugna acórdão que reconheceu expressamente atos de improbidade administrativa lesivos ao erário, todavia afastou a condenação do agente ao ressarcimento integral dos cofres públicos pela infração prevista no art. 10, IX da LIA. Desnecessário revolvimento de fatos e provas para corrigir a interpretação da lei conferida pelo Tribunal *a quo*.

3. A jurisprudência do STJ é firme quanto à necessidade de que o ressarcimento integral ao erário seja consequência inafastável do

cometimento do ato ímprobo causador de dano (REsp 1.019.555/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2009, DJe 29/06/2009; REsp 622.234/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2009, DJe 15/10/2009). A incerteza sobre o *quantum* reparatório deve ser resolvida em liquidação de sentença.

4. A jurisprudência do STJ anterior à Lei n. 14.230/21 já estabelecia que o ressarcimento ao erário era inafastável, nas hipóteses de dano. O art. 12, *caput*, da Lei n. 8.429/92, com atual redação, deixa ainda mais nítido que as penalidades cominadas nos incisos - aplicadas isolada ou cumulativamente - são estabelecidas "independentemente do ressarcimento integral do dano". Viola tal dispositivo o acórdão que afasta a consequência de ressarcimento aos cofres públicos, a despeito de enquadrar o ato em uma das hipóteses do art. 10 da LIA.

5. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência dominante do STJ no ponto em que aplicou retroativamente a Lei n. 14.230/2021 para afastar a condenação pelo art. 11, *caput* e inciso I da LIA, visto que não se verificou a continuidade típico-normativa quanto a essa imputação.

6. Agravo interno provido para conhecer em parte do Recurso Especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento.

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, dar parcial provimento ao recurso, 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

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2395127 - SP (2023/0214440-1)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO : JOSE TORRENTE DIOGO DE FARIAS
ADVOGADO : MARCIO ANTÔNIO MANCILIA - SP274675

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, CAPUT, VI E IX DA LEI N. 8.429/92. REALIZAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE 2012 SEM A CORRESPONDENTE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF. ACÓRDÃO QUE RECONHECEU A PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM DANO AO ERÁRIO MAS AFASTOU EM PARTE A CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 12 DA LEI N. 8.429/92. POSSIBILIDADE DE GRADAÇÃO APENAS DAS SANÇÕES *STRICTO SENSU* PREVISTAS NOS INCISOS DO ART. 12. RESSARCIMENTO INTEGRAL COMO CONSEQUÊNCIA INAFASTÁVEL DO ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. REFORMA DO ACÓRDÃO. APURAÇÃO DO *QUANTUM* NA FASE DE LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. DESNECESSIDADE DE REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATORIO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SÚMULA N. 7 DO STJ. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230/2021 PARA AFASTAR A CONDENAÇÃO PELOS ATOS ÍMPROBOS PREVISTOS NO ART. 11, CAPUT E INCISO I DA LIA. PONTO EM QUE O ACÓRDÃO RECORRIDO ESTÁ EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA CONHECER EM PARTE DO RECURSO ESPECIAL E LHE DAR PARCIAL PROVIMENTO.

1. A tese relacionada ao art. 42 da LC n. 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não foi debatida pela Corte de origem, tampouco foram opostos embargos de declaração para sua abordagem, o que inviabiliza o seu conhecimento, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF.

2. Não incide no óbice da Súmula n. 7 do STJ o recurso especial que impugna acórdão que reconheceu expressamente atos de improbidade administrativa lesivos ao erário, todavia afastou a condenação do agente ao ressarcimento integral dos cofres públicos pela infração prevista no art. 10, IX da LIA. Desnecessário revolvimento de fatos e provas para corrigir a interpretação da lei conferida pelo Tribunal *a quo*.

3. A jurisprudência do STJ é firme quanto à necessidade de que o ressarcimento integral ao erário seja consequência inafastável do

cometimento do ato ímprobo causador de dano (REsp 1.019.555/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2009, DJe 29/06/2009; REsp 622.234/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2009, DJe 15/10/2009). A incerteza sobre o *quantum* reparatório deve ser resolvida em liquidação de sentença.

4. A jurisprudência do STJ anterior à Lei n. 14.230/21 já estabelecia que o ressarcimento ao erário era inafastável, nas hipóteses de dano. O art. 12, *caput*, da Lei n. 8.429/92, com atual redação, deixa ainda mais nítido que as penalidades cominadas nos incisos - aplicadas isolada ou cumulativamente - são estabelecidas "independentemente do ressarcimento integral do dano". Viola tal dispositivo o acórdão que afasta a consequência de ressarcimento aos cofres públicos, a despeito de enquadrar o ato em uma das hipóteses do art. 10 da LIA.

5. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência dominante do STJ no ponto em que aplicou retroativamente a Lei n. 14.230/2021 para afastar a condenação pelo art. 11, *caput* e inciso I da LIA, visto que não se verificou a continuidade típico-normativa quanto a essa imputação.

6. Agravo interno provido para conhecer em parte do Recurso Especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO contra decisão monocrática de fls. 1981-1983, que conheceu do agravo em recurso especial para não conhecer do recurso especial.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ingressou com recurso especial, fundado no art. 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, em face de acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, nos autos do Processo n. 1004571-56.2016.8.26.0189, que, em cumprimento a decisão deste STJ em recurso especial, aplicou sanções ao ora agravado JOSÉ TORRENTE DIOGO DE FARIAS por atos de improbidade administrativa.

Na origem, cuida-se de ação civil pública por improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o ex-prefeito do Município de Meridiano, cujo objeto principal era a condenação por atos de improbidade administrativa relacionados à assunção de despesas sem disponibilidade orçamentária nos últimos quadrimestres do mandato. Foi proferida sentença de parcial procedência e o Tribunal de Justiça, no julgamento da apelação, reformou a sentença para julgar improcedente o pedido. Em sede de Recurso Especial, foi reformado o acórdão para reconhecer o elemento subjetivo e determinar a condenação dos agentes.

Determinou-se a devolução dos autos ao Tribunal de origem para a aplicação das sanções. Foi prolatado o acórdão de fls. 1848-1857, contra o qual o MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO interpôs novo Recurso Especial.

O Tribunal local não admitiu o Recurso Especial. Dentre os fundamentos apontados para a inadmissibilidade, destacam-se a harmonia com a jurisprudência pacífica do STJ e a aplicação da Súmula n. 7 do STJ, que impede o reexame de provas e fatos em recurso especial.

Após a interposição de agravo em recurso especial, sobreveio decisão deste Relator, nos seguintes termos:

Preenchidos os pressupostos para o conhecimento do agravo, prossegue-se na análise do recurso especial.

O acórdão recorrido, entendeu pela retroatividade da Lei n. 14.230/2021, a partir de fatos incontroversos, ou seja, realização de despesas sem saldo na dotação orçamentária no exercício financeiro de 2012 e entendeu que a iliquidez e indisponibilidade perfazia o valor de R\$836.211,36 (oitocentos e trinta e seis mil, duzentos e onze reais e trinta e seis centavos) ao final do ano de 2012 não configura, por si só, lesão ou prejuízo ao erário, já que inexistente qualquer notícia de que tais valores deixaram de reverter em benefício do Município.

O agravante inconformado com a referida aplicação da Lei n. 14.230/2021 argumenta que:

a aplicação imediata de uma lei, que atinge os efeitos futuros de atos ou fatos pretéritos, corresponde a uma retroatividade, ainda que mínima ou mitigada, pois essa lei retroage para interferir na causa, que é o próprio ato ou fato ocorrido no passado, o que é inadmitido em nosso ordenamento jurídico.

E diz, pois, ferir o princípio da irretroatividade, por ser uma garantia constitucional (CF, art. 5º, XXXVI), bem como o artigo 6º, da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Pois bem, a via do recurso especial, destinada a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, não se presta à análise da alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República. A propósito: AgInt no AREsp n. 2.298.562/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 4/12/2023, DJe de 11/12/2023; AgInt no AREsp n. 2.085.690/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 13/11/2023, DJe de 17/11/2023.

Ademais, quanto à tese defendida pelo recorrente, em torno do artigo 42 da LC N. 101/2001 verifico que não foi debatida pela Corte de origem e, tampouco, não foram opostos embargos aclaratórios para sua abordagem, o que inviabiliza o seu conhecimento, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.064.207/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 31/8/2023; AgInt no REsp n. 2.024.868/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 31/8/2023.

Por fim, quanto ao pedido de reconhecimento de violações às disposições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal sem a necessária liquidez com a modificação da decisão que entendeu não existir prejuízo ao erário em decorrência de despesas contraídas nos últimos quadrimestres de 2012 somente poderiam ter sua procedência verificada mediante o necessário reexame de matéria fática, não cabendo a esta Corte, a fim de alcançar conclusão diversa, reavaliar o conjunto probatório dos autos, em conformidade com a Súmula n. 7/STJ.

Ante o exposto, com fundamento no art. 932, *caput*, do CPC, CONHEÇO do agravo para NÃO CONHECER do recurso especial.

Interposição do agravo interno às fls. 1990-2018. Contraminuta às fls. 2023-2030.

É o relatório.

VOTO

Após detida análise das razões do agravo interno, entendo que a decisão monocrática proferida às fls. 1981-1983 merece ser reconsiderada em parte. Em homenagem ao princípio da colegialidade, submeto a questão a esta egrégia Segunda Turma, com os fundamentos seguintes.

Entendo não haver reparos a fazer quanto à conclusão de que a tese relacionada ao art. 42 da LC n. 101/2001 não foi debatida pela Corte de origem, tampouco foram opostos embargos de declaração para sua abordagem, o que inviabiliza o seu conhecimento, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.064.207/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 31/8/2023; AgInt no REsp n. 2.024.868/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 31/8/2023.

Todavia, no tocante à impugnação da aplicação da Súmula n. 7 do STJ, razão assiste ao ora agravante. Embora seja curial que, em sede de recursos da instância extraordinária, não se possa rediscutir matéria fático-probatória, não é essa a pretensão do recorrente em seu Recurso Especial.

É possível a discussão e o provimento do recurso no tocante à sanção de ressarcimento ao erário, sem que haja necessidade de revolvimento fático-probatório, mas tão somente reavaliação das premissas estabelecidas como incontroversas.

A leitura do acórdão recorrido deixa claro que o Tribunal *a quo* tomou como premissa a condenação do réu como incurso nos artigos 10, *caput*, VI e IX da LIA, porém, ao dosar as penas, erroneamente afastou o ressarcimento ao erário como sanção, por entender inexistir prejuízo ao erário decorrente da conduta. Porém, ao fazer ilação sobre a possível inexistência de prejuízo, o Tribunal *a quo* se antecipou ao momento da liquidação de sentença e incorreu em interpretação da lei rechaçada por este Superior Tribunal de Justiça.

Leia-se excerto elucidativo do voto condutor do acórdão recorrido:

No caso, cumpre observar que o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO imputa ao Requerido o cometimento de ato de improbidade por ter, enquanto Prefeito do Município de Meridiano/SP, contraído despesas nos dois últimos quadrimestres de 2012 sem a correspondente disponibilidade orçamentária, em

desatendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como efetuado gastos com publicidade que superaram a média despendida nos 3 (três) últimos exercícios financeiros (2009 a 2011), violando-se o artigo 73, inciso VII, da Lei Federal nº 9.504/97.

O C. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1935257-SP (fls. 1.793/1.799) reconheceu como ímprobas as condutas do demandado, com determinação de fixação das sanções decorrentes.

Primeiro, vê-se que as condutas do Réu foram enquadradas nos artigos 10, “caput”, incisos VI e IX, e 11, “caput”, inciso I, da Lei nº 8.429/92.

Ocorre que, por força das alterações realizadas pela Lei nº 14.230/2021, alterou-se a redação do caput do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, bem como houve a expressa revogação de seu inciso I:

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

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Em vista disso, mantém-se a r. sentença que condenou o Réu pelo cometimento de ato de improbidade administrativa por lesão ao Erário, nos termos do artigo 10, “caput”, incisos VI e IX, da Lei nº 8.429/1992.

No tocante à pretensão ressarcitória dos prejuízos causados ao erário municipal em decorrência de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de 2012, sem a correspondente disponibilidade orçamentária, razão não assiste ao MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Isso porque a indicação de que a iliquidez e indisponibilidade perfazia o valor de R\$836.211,36 ao final do ano de 2012 não configura, por si só, lesão ou prejuízo ao erário, já que inexistente qualquer notícia de que tais valores deixaram de reverter em benefício do Município.

Em razão disso, em que pese o entendimento da parte Autora, afasta-se a determinação de ressarcimento ao erário do referido valor, mantendo-se o entendimento consignado na r. sentença (fls. 1528).

Portanto, não se cuida aqui de revolver fatos e provas nem mesmo desfazer premissas estabelecidas. A indagação que se faz é: pode o Tribunal, ao reconhecer a existência do ato de improbidade administrativa causador de dano ao erário, afastar da condenação o dever de ressarcimento integral? A resposta a essa pergunta, mormente no caso concreto em que houve prequestionamento da matéria, não requer revolvimento de provas e fatos. Constitui-se em matéria eminentemente jurídica, de modo que compete a esta Corte Superior estabelecer a uniformidade da interpretação da legislação federal a esse respeito.

Dito isso, cumpre observar que a jurisprudência é firme quanto à necessidade de que o ressarcimento ao erário seja consequência inafastável do cometimento do ato ímprobo causador de dano. A discricionariedade regrada do julgador incide apenas sobre as sanções *stricto sensu* (multa, suspensão de direitos políticos, perda de bens e valores,

perda da função pública, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios) de sorte que é juridicamente vedado lançar mão de argumentos de proporcionalidade para afastar a reparação integral do dano, quando houver.

Tal entendimento já era consolidado nesta Corte antes do advento da Lei n. 14.230 de 2021 e agora fica ainda mais embasado, pois a nova lei aperfeiçoou a redação do art. 12, caput, da LIA e deixou claro que o ressarcimento integral é sanção que não se confunde com as penalidades previstas nos incisos daquele dispositivo.

Dispõe o art. 12, *caput*, da Lei n. 8.429/92:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato. (grifei)

O dispositivo legal acima traz diretrizes suficientes para a interpretação, na medida em que sua primeira parte estabelece "independentemente do ressarcimento integral do dano", isto é, o ressarcimento é medida de rigor. Ademais, ao final estabelece que as cominações seguintes (multa, suspensão de direitos políticos etc.) é que devem ser aplicadas de forma equitativa consoante a gravidade do fato.

O art. 5º da referida Lei, estabelecia que "ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano". A sua revogação pela Lei n. 14.230/21 foi motivada pela extirpação da modalidade culposa de improbidade. Não obstante, a existência do art. 12 e seus incisos mantém firme a conclusão de que o ressarcimento do dano é inafastável e deve ser integral.

Assim dispõem os dispositivos legais a que se subsumiu a conduta do agravado:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

(...)

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

Observe-se ainda que o art. 10, *caput*, na redação anterior à Lei n. 14.230/21, não continha a expressão "efetiva e comprovadamente", de sorte que a atual previsão é

mais restritiva, ao exigir que o dano ao patrimônio público seja efetivo e comprovado, e não apenas presumido.

Como se verá mais detidamente adiante, é correta a interpretação do Tribunal *a quo* quanto à necessidade de se aplicar retroativamente as previsões da Lei n. 14.230/21, de sorte a afastar a condenação pelo art. 11, I. Nessa mesma linha de raciocínio, fez-se necessário o enquadramento da conduta consoante a nova previsão do art. 10, VI e IX, ponto este em que o acórdão não merece reparos.

Todavia, constitui equívoco interpretativo compreender que a extensão do ressarcimento do dano pudesse ser limitada pelo acórdão. A legislação utiliza o adjetivo "integral" para caracterizar o ressarcimento, o que dispensa maiores digressões. Por outro lado, exige-se que o dano patrimonial seja efetivo, isto é, não pode ser hipotético. No caso dos autos, ficou consignado pelas instâncias ordinárias que houve despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de 2012, sem a correspondente disponibilidade orçamentária, com indicação pelo Tribunal de Contas de que a iliquidez e indisponibilidade perfazia o valor de R\$ 836.211,36 ao final do ano de 2012. Embora esse dado não signifique que do quadro de ilegalidade e descontrole financeiro criado pelo gestor tenha decorrido prejuízo ao erário de R\$ 836.211,36, é prematuro e contraditório concluir que simplesmente não houve prejuízo ao erário da situação de irregularidade financeira pela realização de despesas sem dotação orçamentária.

Assiste razão ao recorrente quando afirma que o acórdão deveria determinar o ressarcimento integral ao erário, cujo montante, no caso concreto, requer fixação em processo de liquidação de sentença, diante das incertezas acerca do montante do prejuízo patrimonial causado.

Por outro prisma, a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça é firme e há muito sedimentada quanto à inafastabilidade do ressarcimento integral como consequência jurídica do ato ímprobo. Destaco:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA FUNCIONAL. PROCURADOR DE JUSTIÇA. ART. 31 DA LEI Nº 8.625/93. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE "FUNCIONÁRIO-FANTASMA". ATO ILÍCITO. SANÇÕES. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INSUFICIÊNCIA. ART. 12 DA LEI Nº 8.429/97. (...) 5. Não há necessidade de aplicação cumulada das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/97, cabendo ao julgador, diante das peculiaridades do caso concreto, avaliar, sob a luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a adequação das penas, decidindo quais as sanções apropriadas e suas dimensões, de acordo com a conduta do agente e o gravame impingido ao erário, dentre outras circunstâncias. Precedentes desta Corte. 6. Todavia, afastadas pelo Tribunal a quo as sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, remanesceu apenas a condenação solidária dos recorridos ao ressarcimento dos valores indevidamente percebidos, subtraída a

parcela já devolvida. 7. Caracterizado o ato de improbidade administrativa, o ressarcimento ao erário constitui o mais elementar consectário jurídico, não se equiparando a uma sanção em sentido estrito e, portanto, não sendo suficiente por si só a atender ao espírito da Lei nº 8.429/97, devendo ser cumulada com ao menos alguma outra das medidas previstas em seu art. 12. 8. Pensamento diverso, tal qual o esposado pela Corte de origem, representaria a ausência de punição substancial a indivíduos que adotaram conduta de manifesto descaso para com o patrimônio público. Permitir-se que a devolução dos valores recebidos por "funcionário-fantasma" seja a única punição a agentes que concorreram diretamente para a prática deste ilícito significa conferir à questão um enfoque de simples responsabilidade civil, o que, à toda evidência, não é o escopo da Lei nº 8.429/97. 9. "A ação de improbidade se destina fundamentalmente a aplicar as sanções de caráter punitivo acima referidas, que têm a força pedagógica e intimidadora de inibir a reiteração da conduta ilícita. Assim, embora seja certo que as sanções previstas na Lei 8.429/92 não são necessariamente aplicáveis cumuladamente (podendo o juiz, sopesando as circunstâncias do caso e atento ao princípio da proporcionalidade, eleger a punição mais adequada), também é certo que, verificado o ato de improbidade, a sanção não pode se limitar ao ressarcimento de danos" (Ministro Teori Albino Zavascki, Voto-Vista no REsp nº 664.440/MG, DJU 06.04.06). (...) 15. Recurso especial provido. (REsp 1019555/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2009, DJe 29/06/2009).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AO ERÁRIO. NATUREZA JURÍDICA DO RESSARCIMENTO E DA MULTA ENQUANTO SANÇÕES POR ATO ÍMPROBO. CONDENAÇÃO MISTA. NECESSIDADE DE ESTABELECEER CORRETAMENTE OS INSTITUTOS JURÍDICOS PARA FINS DE INCIDÊNCIA DAS PREVISÕES DO ART. 12 DA LEI N. 8.249/92. 1. Tem-se aqui da ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada contra Prefeito em razão da contratação temporária de merendeiras sem concurso público sob a justificativa de existência de interesse público. 2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendeu caracterizada a improbidade administrativa no regime do art. 11 da Lei n. 8.429/92, aplicando, ato contínuo, a sanção de ressarcimento do dano prevista no art. 12, inc. I, do mesmo diploma normativo. (...)

9. As Turmas que compõem a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça já se posicionaram no sentido de que, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode ser considerado propriamente uma sanção, senão uma consequência imediata e necessária do ato combatido, razão pela qual não se pode excluí-lo, a pretexto de cumprimento do paradigma da proporcionalidade das penas estampado no art. 12 da Lei n. 8.429/92. A este respeito, v., p. ex., REsp 664.440 /MG, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJU 8.5.2006.

10. Mas a dogmática do ressarcimento não se esgota aí. Em termos de improbidade administrativa, onde se lê "ressarcimento integral do dano" deve compreender-se unicamente os prejuízos efetivamente causados ao Poder Público, sem outras considerações ou parâmetros.

11. Ora, a Lei n. 8.429/92 - LIA, em seu art. 12, arrola diversas sanções concomitantemente aplicáveis ao ressarcimento (não sendo este, frise-se, verdadeiramente uma sanção) e são elas que têm o objetivo de verdadeiramente reprimir a conduta ímproba e evitar o cometimento de novas infrações. Somente elas estão sujeitas a considerações outras que não a própria extensão do dano.

12. O ressarcimento é apenas uma medida ética e economicamente defluente do ato que macula a saúde do erário; as outras demais sanções é que podem levar em conta, e.g., a gravidade da conduta ou a forma como o ato ímprobo foi cometido, além da própria extensão do dano. Vale dizer: o ressarcimento é providência de caráter rígido, i.e., sempre se impõe e sua extensão é exatamente a mesma do prejuízo ao patrimônio público.

13. A perda da função pública, a sanção política, a multa civil e a proibição de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios do Poder Público, ao contrário, têm caráter elástico, ou seja, são providências que podem ou não ser aplicadas e, caso o sejam, são dadas à mensuração - conforme, exemplificativamente, à magnitude do dano, à gravidade da conduta e/ou a forma de cometimento do ato - nestes casos, tudo por conta do p. ún. do art. 12 da Lei n. 8.429/92. A bem da verdade, existe uma única exceção a essa elasticidade das sanções da LIA: é que pelo menos uma delas deve vir ao lado do dever de ressarcimento. Retornar-se-á mais adiante ao ponto.

(...)

25. Ocorre que, não custa lembrar aqui, além do ressarcimento, deve-se aplicar alguma sanção prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/92, observando, por evidente, a proporcionalidade (REsp 1.019.555/SP, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 29.6.2009). Impossível, pois, à luz da jurisprudência desta Corte Superior, que o agente saia perdedor em ação civil pública por improbidade administrativa apenas com o dever de ressarcir os cofres públicos. Não e não. A cumulação com sanção prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/92 é mandatória, não só porque assim já definiu esta Corte Superior como também porque essa é a *ratio* da Lei de Improbidade Administrativa (senão, não haveria sanção, apenas ressarcimento...). (...) (REsp 622.234/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2009, DJe 15/10/2009).

Portanto, razão assiste ao agravante quando afirma que o acórdão recorrido violou os dispositivo da Lei n. 8.429/92 (art. 12, II) e contrariou interpretação consagrada por esta Corte Superior. Não há que se falar, portanto, em violação da Súmula n. 7 do STJ, haja vista que toda a análise pode ser extraída das premissas estabelecidas no próprio acórdão. **Desse modo, o agravo deve ser acolhido para que o recurso especial seja conhecido em parte e, nessa extensão, parcialmente provido para estabelecer o ressarcimento integral do dano por parte do recorrido quanto à conduta de contrair ilegalmente despesas nos dois últimos quadrimestres de 2012 (art. 10, IX da LIA), consoante valores apurados em sede de liquidação de sentença.**

Não assiste razão ao recorrente quanto à impugnação à retroatividade da Lei n. 14.203/21. O tribunal *a quo* entendeu corretamente que não mais subsistiria a condenação pelo art. 11, I da LIA. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada deste Superior Tribunal quanto à aplicação da retroatividade benéfica para afastar condutas que não mais guardam tipicidade, quando não operada a coisa julgada. Em segundo lugar, conforme dito acima, mesmo aplicando a LIA com as alterações da Lei n. 14.203/21, é possível concluir pela responsabilidade do agravado por ato de improbidade causador de lesão ao erário e pela necessidade de ressarcimento

integral, vez que a lei nova deixou ainda mais claro tal dever de reparar integralmente os cofres públicos.

Esse entendimento pela aplicação retroativa da nova lei quanto às hipóteses do art. 11, *caput* e inciso I da LIA fica nítido no julgamento dos Embargos de Divergência no Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.318.242 – SP, rel. Min. Gilmar Mendes. Colaciono, por oportuno, a ementa deste precedente do Plenário do STF:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843.989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DOS ARTS. 10 E 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO.

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) e que provocam prejuízo ao erário (Lei 8.249/1992, art. 10) 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; e excluindo a modalidade culposa do ato descrito no art. 10. 2. No julgamento do ARE 843.989 (tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações 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 irretroatividade relativa 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 aos arts. 10 e 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) a imputação promovida pelo autor da demanda, a exemplo da capitulação promovida pelo Tribunal de origem, restringiu-se a subsumir a conduta imputada aos réus ao disposto no art. 10 e 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) a fundamentação do acórdão condenatório não se manifestou quanto à presença de dolo nas condutas descritas na inicial, conclui-se que o acórdão impugnado destoa da jurisprudência firmada por esta Corte. 5. Embargos de divergência ao qual se dá provimento, para prover o recurso extraordinário e julgar improcedente a ação de improbidade administrativa. (STF - ARE: 1318242 SP, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 07/05/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-06-2024 PUBLIC 13-06-2024).

Cito ainda precedente desta egrégia Segunda Turma, bastante semelhante ao caso em debate, de minha relatoria:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, *CAPUT*, E INCISO X DA LEI N. 8.429/92. OMISSÃO DOLOSA NA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTO.

ACÓRDÃO QUE RECONHECEU A PRÁTICA DE ATO COM DANO AO ERÁRIO MAS AFASTOU A CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO COM ESTEIO NO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ART. 12 DA LEI N. 8.429/92. POSSIBILIDADE DE GRADAÇÃO APENAS DAS SANÇÕES *STRICTO SENSU* PREVISTAS NOS INCISOS DO ART. 12. RESSARCIMENTO COMO CONSEQUÊNCIA INAFASTÁVEL DO ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. REFORMA DO ACÓRDÃO. DESNECESSIDADE DE REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SÚMULA N. 7 DO STJ. PEDIDO DE APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230/2021. INAPLICABILIDADE AO CASO CONCRETO. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. ACÓRDÃO QUE FUNDAMENTOU ADEQUADAMENTE A EXISTÊNCIA DE DANO EFETIVO E A PRESENÇA DO DOLO DO AGENTE. REQUISITO DO DOLO ESPECÍFICO. SUFICIÊNCIA DA CONSTATAÇÃO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS DA VOLUNTARIEDADE DO AGENTE, SOMADA À CONSCIÊNCIA DA ILICITUDE E AO FIM DE OBTER PROVEITO OU BENEFÍCIO INDEVIDO PARA SI OU PARA OUTREM. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA CONHECER E DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. Não incide no óbice da Súmula n. 7 do STJ o recurso especial que impugna acórdão que reconheceu expressamente a lesão ao erário decorrente de ato de improbidade administrativa mas afastou a condenação dos agentes ao ressarcimento. Desnecessário revolvimento de fatos e provas para corrigir a interpretação da lei conferida pelo Tribunal *a quo*.

2. A jurisprudência do STJ é firme quanto à necessidade de que o ressarcimento ao erário seja consequência inafastável do cometimento do ato ímprobo causador de dano (REsp 1.019.555/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2009, DJe 29/06/2009; REsp 622.234/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2009, DJe 15/10/2009).

3. Não é possível reconhecer a prática do ato lesivo aos cofres públicos e determinar redução ao *quantum* de reparação ao erário, muito menos afastar por completo o ressarcimento.

4. A aplicação do princípio da proporcionalidade não pode ser banalizada, sob pena de ferir preceitos estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional. Na espécie, prepondera sobre o interesse de resguardar o patrimônio particular do agente ímprobo o interesse transindividual de recompor o patrimônio público lesado.

5. O art. 12, *caput*, da Lei n. 8.429/92 deixa claro que as demais cominações (previstas nos incisos) - aplicadas isolada ou cumulativamente - são estabelecidas "independentemente do ressarcimento integral do dano". Viola tal dispositivo o acórdão que afasta a consequência de ressarcimento aos cofres públicos, a despeito de reconhecer o ato como gerador de prejuízo ao erário.

6. Não merece acolhimento o pedido de aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021 quando se verifica no caso concreto a continuidade típico-normativa. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.611.566/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/5/2024, DJe de 29/5/2024. No

caso concreto, a conduta objeto da condenação (art. 10, *caput*, e inciso X) continua prevista na nova lei e o acórdão recorrido deixou claro reconhecer tratar-se de conduta dolosa.

7. Não se aplicam retroativamente as regras de prescrição introduzidas pela Lei n. 14.230/2021, consoante fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 843.989/PR (Tema n. 1.199).

8. Para 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.

9. No caso concreto, o acórdão considerou a existência de conduta dolosa e mencionou a existência de interesses escusos (de natureza política e patrimonial) que motivaram o ato omissivo considerado ímprobo. Impossibilidade de reanálise de tais conclusões em sede de recurso especial. Indeferimento do pedido de aplicação retroativa da Lei n. 14.230/21.

10. Agravo interno provido para conhecer do Recurso Especial e lhe dar provimento. **(STJ, Segunda Turma, AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1829687 - SC, Rel. Ministro Teodoro Silva Santos, DJEN 5/06/2025)**

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao agravo interno para CONHECER PARTE DO RECURSO ESPECIAL e, nessa extensão, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO.

É voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no AREsp 2.395.127 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2023/0214440-1

Número de Origem:

10045715620168260189 20200000495426 202003140440

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

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGRAVADO : JOSE TORRENTE DIOGO DE FARIAS

ADVOGADO : MARCIO ANTÔNIO MANCILIA - SP274675

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGRAVADO : JOSE TORRENTE DIOGO DE FARIAS

ADVOGADO : MARCIO ANTÔNIO MANCILIA - SP274675

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025, por unanimidade, decidiu dar parcial provimento ao recurso, 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