



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2106805 - CE (2023/0328597-8)

RELATOR : **MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **ADELMO QUEIROZ DE AQUINO**
ADVOGADO : **JOSE ALEIXON MOREIRA DE FREITAS - CE028119A**
INTERES. : **PAULO HENRIQUE RODRIGUES CORDEIRO E**
VASCONCELOS
INTERES. : **ALBERTO MAGNO RIBEIRO**
INTERES. : **DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE ALTO SANTO**

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO PÚBLICO. RETROATIVIDADE DA LEI. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que julgou improcedentes os pedidos formulados em ação civil pública de improbidade administrativa contra ex-prefeito e ex-secretário de obras do Município de Alto Santo/CE, em razão de pagamentos realizados mediante cheques nominais à Prefeitura, dificultando a fiscalização dos recursos de convênio com o DNOCS.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se a retroatividade da Lei n. 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, afeta a condenação por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, que não sofreu alteração.

3. A questão também envolve a necessidade de comprovação de dolo específico para a configuração de ato de improbidade administrativa, conforme o § 1º do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A Lei n. 14.230/2021 não alterou o inciso VIII do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, que tipifica como ato de improbidade administrativa o descumprimento de normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública.

5. Para a configuração de ato de improbidade administrativa, é necessário demonstrar que o agente público atuou com o fim de obter proveito ou benefício indevido, conforme o § 1º do art. 11 da Lei n. 8.429/1992.

6. O Tribunal de origem não analisou adequadamente a existência de dolo específico dos agentes públicos, limitando-se a reconhecer a dificuldade de fiscalização dos recursos.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso parcialmente provido para afastar a necessidade de comprovação de dano ao erário e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para análise do dolo específico dos agentes.

Tese de julgamento: "1. A retroatividade da Lei n. 14.230/2021 não afeta a tipificação de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992. 2. A configuração de ato de improbidade administrativa exige a demonstração de dolo específico para obtenção de proveito ou benefício indevido".

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 8.429/1992, art. 11, VIII; Lei n. 14.230/2021.

Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes; STJ, AgInt no AREsp 2.610.898/MG, Rel. Min. Francisco Falcão.

ACÓRDÃO

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

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

Brasília, 11 de junho de 2025.

MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2106805 - CE (2023/0328597-8)

RELATOR : **MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **ADELMO QUEIROZ DE AQUINO**
ADVOGADO : **JOSE ALEIXON MOREIRA DE FREITAS - CE028119A**
INTERES. : **PAULO HENRIQUE RODRIGUES CORDEIRO E**
VASCONCELOS
INTERES. : **ALBERTO MAGNO RIBEIRO**
INTERES. : **DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE ALTO SANTO**

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO PÚBLICO. RETROATIVIDADE DA LEI. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que julgou improcedentes os pedidos formulados em ação civil pública de improbidade administrativa contra ex-prefeito e ex-secretário de obras do Município de Alto Santo/CE, em razão de pagamentos realizados mediante cheques nominais à Prefeitura, dificultando a fiscalização dos recursos de convênio com o DNOCS.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se a retroatividade da Lei n. 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, afeta a condenação por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, que não sofreu alteração.

3. A questão também envolve a necessidade de comprovação de dolo específico para a configuração de ato de improbidade administrativa, conforme o § 1º do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A Lei n. 14.230/2021 não alterou o inciso VIII do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, que tipifica como ato de improbidade administrativa o descumprimento de normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública.

5. Para a configuração de ato de improbidade administrativa, é necessário demonstrar que o agente público atuou com o fim de obter proveito ou benefício indevido, conforme o § 1º do art. 11 da Lei n. 8.429/1992.

6. O Tribunal de origem não analisou adequadamente a existência de dolo específico dos agentes públicos, limitando-se a reconhecer a dificuldade de fiscalização dos recursos.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso parcialmente provido para afastar a necessidade de comprovação de dano ao erário e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para análise do dolo específico dos agentes.

Tese de julgamento: "1. A retroatividade da Lei n. 14.230/2021 não afeta a tipificação de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992. 2. A configuração de ato de improbidade administrativa exige a demonstração de dolo específico para obtenção de proveito ou benefício indevido".

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 8.429/1992, art. 11, VIII; Lei n. 14.230/2021.

Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes; STJ, AgInt no AREsp 2.610.898/MG, Rel. Min. Francisco Falcão.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/2021. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. RETROATIVIDADE. INOCORRÊNCIA DE DANO EFETIVO AO ERÁRIO. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. OMISSÃO SANADA. RECURSO PROVIDO COM EFEITOS MODIFICATIVOS.

1. Embargos de declaração opostos por Adelmo Queiroz de Aquino em face do acórdão que negou provimento aos embargos de declaração opostos pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, mantendo integralmente o acórdão que deu parcial provimento à apelação interposta pelo ex-prefeito do Município de Alto Santo/CE, para reduzir as condenações

sofridas na presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa e negou provimento à apelação do DNOCS.

2. Conforme notícia o embargante, durante a fase recursal da presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa houve o início do período de vigência da Lei nº 14.230/2021, que introduziu diversas inovações à Lei nº 8.429/92.

3. De fato, com entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, que alterou substancialmente a Lei nº 8.429/92, não prevalece mais a figura do dano presumido e nem o elemento subjetivo culpa.

4. O tema objeto da controvérsia está inserido no âmbito do direito administrativo sancionador e, de acordo com pacífico entendimento doutrinário e jurisprudencial, em razão de sua proximidade com o direito penal, a ele se estende a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, inciso XL da CF/88.

5. Esta Corte Regional, na linha do entendimento sufragado pelo Superior Tribunal de Justiça, já se manifestou no sentido de que o princípio deve ceder espaço para que haja a incidência *tempus regit actum* do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica ao direito administrativo sancionador. Precedentes: TRF5, PROCESSO: 00037357420124058300, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO, 4ª TURMA, JULGAMENTO: 19/04/2022; TRF5, PROCESSO: 08000946920174058203, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA, SEGUNDA TURMA, JULGAMENTO: 14/12/2021.

6. Todas as ações de improbidade em curso devem ser submetidas às normas mais benéficas para os réus.

7. Conforme muito bem fundamentado no acórdão que deu parcial provimento à apelação de Adelmo Queiroz Aquino apenas para promover ajustes nas penas aplicadas, e negou provimento à apelação do DNOCS, o ex-prefeito do Município de Alto Santo/CE, ora embargante, agiu de forma dolosa ao promover um verdadeiro estado de desorganização das finanças municipais com o objetivo de impossibilitar o rastreamento dos gastos públicos.

8. No caso sob enfoque, restou expressamente decidido que tanto o ex-prefeito quanto o ex-secretário de obras do Município de Alto Santo efetuaram pagamentos mediante cheques nominais à Prefeitura, impedindo que se identificasse o credor e, por conseguinte, o nexo de causalidade entre o gasto dos recursos recebidos mediante o Convênio firmado e a execução do objeto pactuado. Portanto, o elemento subjetivo (dolo) restou devidamente caracterizado.

9. Contudo, é preciso reconhecer que o acórdão embargado deixa extreme de dúvidas que o objeto do convênio foi concluído e que o quantitativo apontado pelo DNOCS como o suposto dano causado ao erário foi pago ao próprio DNOCS, devidamente atualizado, em 02/09/2013.

10. Desta forma, o entendimento adotado é o de que o ato ímprobo imputado ao embargante e ao ex-secretário está atrelado apenas à irregular

ordenação de despesa de forma a dificultar ou impossibilitar o devido controle dos gastos públicos, o que tornou desnecessária a condenação do embargado ao ressarcimento de qualquer quantia ao erário face à inexistência de dano econômico.

11. Tendo sido reconhecida a inoccorrência de efetivo prejuízo ao erário, a sentença deve ser reformada para julgar improcedentes os pedidos formulados contra Adelmo Queiroz de Aquino e Alberto Magno Ribeiro, sendo que esse, embora não tenha recorrido, deve ser beneficiado pela aplicação da lei mais benéfica.

12. Embargos de declaração conhecidos e providos, com efeitos modificativos, para julgar improcedentes os pedidos formulados contra Adelmo Queiroz de Aquino e Alberto Magno Ribeiro.

O recorrente alega que *"o TRF5, ao julgar improcedente essa ação civil pública, negou vigência ao tipo do art. 11, caput e VIII, da Lei 8.429/92, que nunca exigiu a comprovação do dano, nem antes e nem depois da Lei 14.230/2021. Como se percebe da inicial juntada ao id. 14739727, foi dito que, nada obstante se tenha comprovado a execução física do objeto conveniado, as contas acabaram por ser reprovadas, pois todos os cheques foram preenchidos nominalmente ao Município de Alto Santo/CE, e não ao prestador de serviços. Em outras palavras, restou assente na inicial que ambos os gestores públicos dificultaram a fiscalização sobre a aplicação regular dos recursos públicos federais repassados mediante o Convênio nº 071/2007, por assinarem nominalmente à Edilidade vários cheques, o que é vedado pela normativa de direito financeiro aplicável à hipótese, notadamente os arts. 20 da Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria de Tesouro Nacional e 44 do Decreto nº 93.872/1963"* (e-STJ, fl. 1530).

Reforça que *"se a condenação dos réus pelo ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11, VIII, da Lei 8.429/92 ('descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas') não restou afastada, tendo sido modificada apenas a dosimetria, e se foi devidamente comprovado o elemento subjetivo do injusto doloso e específico, voltado para o não atendimento a postulados da Administração Pública relacionados ao dever de transparência nos gastos públicos, é evidente que a aplicação retroativa das normas de direito material, trazidas pela Lei 14.230/2021, não permite sua absolvição, posto que o referido inciso VIII não foi revogado ou alterado pela novel legislação. Eventual aplicação retroativa das referidas normas apenas poderia ensejar a absolvição dos recorridos se tivessem eles sido condenados somente pelo ato do art. 11, caput, daquela primeira Lei (cuja redação foi modificada pela Lei 14.230/2021, deixando-se de prever rol exemplificativo), mas nunca poderia justificar a absolvição pela prática do ato tipificado no referido inciso VIII, de redação inalterada. Ao decidir de forma contrária, aquela Corte Regional viola flagrantemente o citado dispositivo, o que merece ser corrigido nesta via recursal"* (e-STJ, fl. 1537).

As contrarrazões foram ofertadas às fls. 1.558-1.576 (e-STJ).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso especial, em parecer assim ementado:

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO ENTRE O MUNICÍPIO DE ALTO SANTO/CE E O DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS (DNOCS) PARA CONSTRUÇÃO DE INFRAESTRUTURA. PRESTAÇÃO DE CONTAS REJEITADA POR PREENCHIMENTO DE CHEQUES NOMINAIS À MUNICIPALIDADE. ATO DE IMPROBIDADE PRATICADO POR EX-PREFEITO E SECRETÁRIO DE OBRAS, DIFICULTANDO A FISCALIZAÇÃO E INFRINGINDO NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. INCIDÊNCIA DO ART. 11, CAPUT E VIII, DA LEI 8.429/92. IRRELEVÂNCIA DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.320/21. RECONHECIMENTO DO DOLO. PRECEDENTES DO STJ. PELO PROVIMENTO DO RECURSO.

É o relatório.

VOTO

1 - Dos fatos.

Colhe-se dos autos que o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou ação civil pública em desfavor de ADELMO QUEIROZ DE AQUINO, ALBERTO MAGNO RIBEIRO e PAULO HENRIQUE RODRIGUES CORDEIRO E VASCONCELOS, pelo cometimento de atos de improbidade administrativa.

Segundo narrado na petição inicial, o Município de Alto Santo/CE celebrou com o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS o Convênio nº PGE-071/2007 (SIAFI nº 622795), com liberação de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para construção da passagem molhada sobre o Rio Jaguaribe e de um açude público, visando atender as comunidades Carnaúba e Armador.

Conquanto tenha sido atestada a finalização da obra, a prestação de contas fora rejeitada porque todos os cheques apresentados (nºs 850021, 850023, 850024 e 850025) estavam preenchidos nominalmente à Municipalidade, o que inviabilizava a comprovação sobre a correta aplicação dos recursos públicos federais.

Narrou o MPF que o primeiro requerido (Adelmo), na condição de Prefeito de Alto Santo/CE, tendo por finalidade dificultar a fiscalização sobre a aplicação das verbas repassadas, subscreveu os referidos cheques nominais, afrontando, com isso,

normas de direito financeiro, bem como os princípios da moralidade, da honestidade e da transparência, os quais devem permear os atos da gestão pública.

Já o segundo requerido (Alberto), na condição de Secretário de Obras daquela Municipalidade, a despeito de ter empenhado, liquidado e ordenado o pagamento das despesas em favor das empresas Nacional Construções e Serviços Ltda. e Morada Construções e Serviços Ltda, também subscreveu os referidos cheques nominais, com a mesma finalidade, afrontando os referidos princípios da Administração Pública; além de ter deixado de arrecadar e recolher os tributos devidos quando do pagamento às empresas contratadas, possibilitando a incorporação de recursos públicos ao patrimônio de terceiros.

Por fim, foi dito que o terceiro requerido (Paulo Henrique), enquanto representante da empresa Morada Construções e Serviços, por subscrever os recibos emitidos com o propósito de justificar os saques efetuados pelos outros dois gestores, concorreu diretamente para dificultar a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos pelo DNOCS, a violar os referidos postulados.

O Juízo Federal da 15ª Vara da Seção Judiciária do Ceará julgou improcedente o pedido em relação ao requerido Paulo Henrique e parcialmente procedente no tocante aos requeridos Adelmo e Alberto, pela prática de ato de improbidade administrativa, previsto no caput e inciso VIII do artigo 11 da Lei nº 8.429 /1992.

As sanções fixadas foram as seguintes: *"a) pagamento de multa civil, no valor de um mês da remuneração do respectivo cargo, com base no valor da época dos fatos, com incidência da SELIC (artigo 406, Código Civil), a partir da data desta sentença; b) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoas jurídicas da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de três anos; e c) suspensão dos direitos políticos por três anos"* (e-STJ, fl. 1076).

Contra a referida sentença, foram interpostas apelações pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS e por Adelmo Queiroz.

Em seu recurso, argumentou o DNOCS que: *"1) teria ocorrido erro de julgamento, uma vez que a conclusão técnica teria sido de que parcela da obra não fora executada (valor não aceito de R\$ 8.503,50, segundo a engenharia do órgão), dado que houve dano; 2) o dano e o dolo estariam comprovados nos autos, e, por conseguinte, deveria haver condenação ao ressarcimento integral do dano; 3) aplicação subsidiária do art. 85, CPC, segundo o qual a parte vencida na ação deve ser condenada ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais"* (e-STJ, fl. 1340).

Já no recurso de apelação de Adelmo Queiroz, foi sustentado que: *"1) apurada a inexistência de dano ao erário, não faria sentido condenar o apelante por 'frágeis irregularidades financeiras procedimentais'; 2) nulidade do Acórdão 6521/2016,*

diante da ocorrência de prescrição, vez que as apurações reportariam a atos cometidos no ano de 2009, enquanto o processo de tomada de contas especial foi instaurado apenas em 2015; 3) o poder judiciário não estaria vinculado às decisões proferidas no âmbito do Tribunal de Contas e, por isso, a não aprovação das contas prestadas não poderia ensejar, de forma automática, a ocorrência de atos danosos; 4) não haveria provas do dolo do apelante, notadamente quando o objeto do convênio foi plenamente atingido e inexistiria indicação de quais os supostos prejuízos causados pela conduta do recorrente; 5) não houve dano ao erário, e não restou comprovado enriquecimento ilícito do apelante, dolo ou má-fé; 6) o vício apresentado, ainda que existente, poderia ser convalidado, por ser afeto à forma de execução do ato administrativo, não tendo gerado dano; 7) necessidade de adequação da dosimetria das sanções impostas pela sentença, mormente quanto à pena de suspensão de direitos políticos, uma vez que o alegado ato ímprobo não guardou relação com qualquer espécie de atividade político-partidária" (e-STJ, fl. 1340).

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento ao apelo do DNOCS e deu parcial provimento ao recurso de Adelmo Queiroz, para excluir "*as penas de suspensão de direitos políticos; e de proibição de contratar com o poder público (porque são agentes públicos), devendo apenas ser mantida a multa civil no valor de 1 mês de remuneração do cargo que exerciam os réus, uma vez que deve estar diretamente ligada ao fato, ao montante de recurso público envolvido e à gravidade das condutas*" (e-STJ, fl. 1356).

A ementa ficou assim redigida:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, CAPUT E INCISO VII. MUNICÍPIO DE ALTO SANTO/CE. CONVÊNIO COM DNOCS PARA CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM MOLHADA E AÇUDE. REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCU. PAGAMENTO POR CHEQUES NOMINAIS À PREFEITURA. OBRAS CONCLUÍDAS. AUSÊNCIA DE DANO. DOLO CONFIGURADO. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. PARCIAL PROVIMENTO DO APELO DO PARTICULAR E IMPROVIMENTO DO APELO DO DNOCS.

1. Trata-se de apelações interpostas por ADELMO QUEIROZ DE AQUINO e DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - DNOCS contra sentença que julgou parcialmente procedente o pedido de condenação dos réus ADELMO QUEIROZ DE AQUINO e ALBERTO MAGNO RIBEIRO, por violação às normas capituladas no art. 11, caput e inciso VII, nas seguintes sanções previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, de: a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 anos; b) multa civil no valor de 1 mês de remuneração dos cargos que exerciam os réus; e c) proibição de contratar ou receber benefícios do poder público pelo prazo de 3 anos.

2. Na inicial, narrou o MPF: 1) o município de Alto Santo/CE celebrou com o DNOCS o Convênio n.º PGE-071/2007 (SIAFI n.º 622795), com liberação de

verba no montante de R\$ 1.000.000,00, para construção de passagem molhada sobre o rio Jaguaribe e de um açude público; 2) houve execução física do Convênio, mas a prestação de contas foi rejeitada pelo TCU porque todos os cheques foram preenchidos - nominalmente ao município, o que teria alguns pelo ex-prefeito, outros pelo ex-secretário inviabilizado a comprovação da aplicação dos recursos repassados para a finalidade contratada; 3) a conduta afrontaria os princípios da moralidade, transparência e honestidade.

3. Em suas razões de apelação, argumentou o DNOCS: 1) teria ocorrido erro de julgamento, uma vez que a conclusão técnica teria sido de que parcela da obra não foi executada; 2) o dano e o dolo estariam comprovados nos autos, e, por conseguinte, deveria haver condenação ao ressarcimento integral do dano; 3) aplicação subsidiária do art. 85, CPC, segundo o qual a parte vencida na ação deve ser condenada ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais. Por seu turno, Adelmo Queiroz, em seu apelo, alegou que: 1) apurada a inexistência de dano ao erário, não faria sentido condenar o apelante por 'frágeis irregularidades financeiras procedimentais'; 2) nulidade do Acórdão 6521/2016, diante da ocorrência de prescrição, vez que as apurações reportariam a atos cometidos no ano de 2009, enquanto o processo de tomada de contas especial foi instaurado apenas em 2015; 3) o Poder Judiciário não estaria vinculado às decisões proferidas no âmbito do Tribunal de Contas e, por isso, a não aprovação das contas prestadas não poderia ensejar, de forma automática, a ocorrência de atos danosos; 4) não haveria provas do dolo do apelante, notadamente quando o objeto do convênio foi plenamente atingido e inexistiria indicação de quais os supostos prejuízos causados pela conduta do recorrente; 5) não houve dano ao erário, e não restou comprovado enriquecimento ilícito do apelante, dolo ou má-fé; 6) o vício apresentado, ainda que existente, poderia ser convalidado, por ser afeto à forma de execução do ato administrativo, não tendo gerado dano; 7) necessidade de adequação da dosimetria das sanções impostas pela sentença, mormente quanto à pena de suspensão de direitos políticos, uma vez que o alegado ato ímprobo não guardou relação com qualquer espécie de atividade político-partidária.

4. O art. 12 da Lei de Improbidade prevê expressamente o princípio da independência das instâncias penal, cível e administrativa. Assim, consoante precedentes desta Egrégia 3ª Turma (TRF5 - Processo 200984000083476, Apelação Cível - 518673, Rel. Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, Terceira Turma, Julgamento: 14/05/2015, Publicação: DJE 21/05/2015 - Página 290; e TRF5 - Processo 0006465-42.2013.4.05.8100, AC - Apelação Cível - 587404, Rel. Desembargador Federal Cid Marconi, Terceira Turma, Julgamento: 15/08/2019, Publicação: DJE 06/09/2019 - Página 30 - Nº 170), o fato de um dos réus ter sido condenado pelo Tribunal de Contas ao ressarcimento dos valores não impede posterior condenação pelo Poder Judiciário em ação civil pública, de modo que presente o interesse de agir dos demandantes.

5. O fundamento da rejeição de contas pelo TCU foi o descumprimento das normas de direito financeiro, uma vez que os gestores efetuaram os pagamentos mediante cheques nominais à Prefeitura, impedindo que se identificasse o credor e, por conseguinte, o nexo de causalidade entre o gasto dos recursos recebidos mediante o Convênio firmado e a execução do objeto pactuado. Os fatos estão comprovados através da movimentação bancária da conta do convênio e das cópias dos cheques emitidos nominalmente à Prefeitura, e assinados por Adelmo Queiroz e Alberto Magno. Há nos autos comprovação, através de notas de empenho, conciliação bancária e o relatório de pagamentos apresentados na prestação de contas de que houve a execução do objeto conveniado, sendo possível inferir que os valores foram destinados à utilidade pública. Por outro lado, o DNOCS atestou o aceite parcial das obras em 20/05/2013, impugnando quantitativos de R\$ 8.503,50, montante devolvido ao DNOCS com atualização.

6. Não obstante os valores tenham, aparentemente, sido destinados às obras objeto do convênio, faltou aos gestores o detalhamento, a indicação precisa da maneira como os recursos foram gastos, acompanhado da documentação específica, comprovadora de cada despesa efetuada, pela necessidade de clareza e transparência na aplicação de cada verba recebida. Assim, resta configurada uma falha no ônus público que foi incumbido aos réus, em afronta à legalidade, consistente na irregular execução de despesas, suficiente para a configuração do ato de improbidade administrativa.

7. A irregular ordenação de despesa consiste em conduta que transfere o ônus da prova ao gestor público, que deve comprovar onde os recursos foram aplicados, ainda que em objeto diverso do que originariamente era previsto, mas em prol do município. Outrossim, o saque de valores em espécie é prática que dificulta - ou impossibilita - o devido controle dos gastos públicos, pois os valores não se tornam rastreáveis, nem é possível aferir se foram devidamente destinados para finalidades públicas.

8. No que concerne ao apelo do DNOCS, tem-se que, consoante cediço, na ação civil pública, o disciplinamento quanto à verba honorária é da própria Lei nº 7.347/85, em seus arts. 17 e 18. Questão pacificada no âmbito do STJ, cuja Corte Especial, em observância ao entendimento dos órgãos fracionários, considerou que, em razão da simetria, descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em ação civil pública, quando inexistente má-fé, assim como ocorre com a parte autora, por força da aplicação do artigo 18 da (STJ, RESP 1833259/SC, Relator: Ministro OG Lei nº 7.347/85 FERNANDES, 2ª Turma, Data de Julgamento: 20/2/2020, D Je 02/03/2020; AgInt nos ER Esp 1717150/SP, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, S1 - Primeira Seção, Data de Julgamento: 3/12/2019, D Je 9/12/2019). Precedentes desta Egrégia 3ª Turma, no mesmo sentido: 08005326520174058310, Apelação Cível, Desembargador Federal Rogério

Fialho Moreira, Julgamento: 20/6/2019; Processo: 0800535-20.2017.4.05.8310, Apelação Cível, Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, Julgamento: 12/9/2019.

9. Ajuste nas penas, para que estas sejam aplicadas de maneira compatível com a gravidade dos atos praticados e atendam aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, tornando-as condizentes com as particularidades evidenciadas nos presentes autos. Assim, devem ser excluídas as penas de suspensão de direitos políticos; e de proibição de contratar com o poder público (porque são agentes públicos), devendo apenas ser mantida a multa civil no valor de 1 mês de remuneração do cargo que exerciam os réus, uma vez que deve estar diretamente ligada ao fato, ao montante de recurso público envolvido e à gravidade das condutas.

10. Apelação de Adelmo Queiroz Aquino parcialmente provida. Apelação do DNOCS improvida.

Os embargos de declaração opostos pelo DNOCS ao referido acórdão foram rejeitados (e-STJ, fls. 1.407-1.413).

Contra o referido acórdão, Adelmo Queiroz também opôs embargos de declaração, pugnando pela aplicação das inovações trazidas pela Lei n. 14.230/2021, "*que expressamente excluíram a possibilidade de tipificação da conduta ímproba insculpida no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa sem a comprovação do dolo específico de causar desvio, apropriação ou malversação de verba pública e sem a prova de efetivo dano ao erário, conforme ocorreu no caso concreto*" (e-STJ, fl. 1.497).

O TRF-5ª Região, por sua vez, acolheu os embargos "*para sanar a omissão apontada, atribuindo-lhes efeitos modificativos, para julgar improcedentes os pedidos formulados contra ADELMO QUEIROZ DE AQUINO e ALBERTO MAGNO RIBEIRO*" (e-STJ, fl. 1.492).

Os fundamentos utilizados no acórdão foram assim consignados (e-STJ, fls. 1.491-1.492):

O tema objeto da controvérsia está inserido no âmbito do direito administrativo sancionador e, de acordo com pacífico entendimento doutrinário e jurisprudencial, em razão de sua proximidade com o direito penal, a ele se estende a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, inciso XL da CF/88.

Esta Corte Regional, na linha do entendimento sufragado pelo Superior Tribunal de Justiça, já se manifestou no sentido de que o princípio deve ceder espaço para que haja a incidência tempus *regit actum* do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica ao direito administrativo sancionador. Precedentes: TRF5, PROCESSO: 00037357420124058300, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL RUBENS DE

MENDONÇA CANUTO NETO, 4ª TURMA, JULGAMENTO: 19/04/2022; TRF5, PROCESSO: 08000946920174058203, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA, SEGUNDA TURMA, JULGAMENTO: 14/12/2021.

Neste contexto, entendo que todas as ações de improbidade em curso devem ser submetidas às normas mais benéficas para os réus.

Pois bem. Conforme muito bem fundamentado no acórdão que deu parcial provimento à apelação de Adelmo Queiroz Aquino, apenas para promover ajustes nas penas aplicadas, e negou provimento à apelação do DNOCS, o ex-prefeito do Município de Alto Santo/CE, ora embargante, agiu de forma dolosa ao promover um verdadeiro estado de desorganização das finanças municipais com o objetivo de impossibilitar o rastreamento dos gastos públicos (id. 4050000.27183592).

No caso sob enfoque, restou expressamente decidido que tanto o ex-prefeito quanto o ex-secretário de obras do Município de Alto Santo efetuaram pagamentos mediante cheques nominais à Prefeitura, impedindo que se identificasse o credor e, por conseguinte, o nexo de causalidade entre o gasto dos recursos recebidos mediante o Convênio firmado e a execução do objeto pactuado.

Portanto, o elemento subjetivo (dolo) restou devidamente caracterizado.

Contudo, é preciso reconhecer que o acórdão embargado deixa extreme de dúvidas que o objeto do convênio foi concluído e que o quantitativo apontado pelo DNOCS como o suposto dano causado ao erário foi pago ao próprio DNOCS, devidamente atualizado, em 02/09/2013 (id. 4058101.14739641).

Eis o trecho do voto:

"Por outro lado, frisa-se que o DNOCS atestou o aceite parcial das obras em 20/05/2013 (id. 14739641, p. 38 e 39), impugnando quantitativos de R\$ 8.503,50. Com efeito, há nos autos comprovação, através de notas de empenho, conciliação bancária e o relatório de pagamentos apresentados na prestação de contas do convênio, por Adelmo Queiroz Aquino e Alberto Magno Ribeiro, de que houve a execução do objeto conveniado, sendo possível inferir que os valores foram destinados à utilidade pública. Dessa forma, não há nos autos indícios de que as quantias em questão foram utilizadas em outra finalidade que não a pública.

Bem assim, é de se ressaltar, quanto ao ponto, que o valor atualizado do quantitativo impugnado foi pago ao DNOCS em 02/09/2013, conforme se atesta do ofício municipal, comprovante de pagamento bancário e notificação do DNOCS (id. 14739641, p. 64 a 66)."

Desta forma, o entendimento adotado é o de que o ato ímprobo imputado ao embargante e ao ex-secretário está atrelado apenas à irregular ordenação de despesa de forma a dificultar ou impossibilitar o devido controle dos gastos públicos, o que tornou desnecessária a condenação do embargado ao ressarcimento de qualquer quantia ao erário face à inexistência de dano econômico.

Neste contexto, tendo sido reconhecida a inoccorrência de efetivo prejuízo ao erário, a sentença deve ser reformada para julgar improcedentes os pedidos formulados contra ADELMO QUEIROZ DE AQUINO e ALBERTO MAGNO RIBEIRO, sendo que esse, embora não tenha recorrido, deve ser beneficiado pela aplicação da lei mais benéfica.

Daí a interposição do presente recurso especial, em que o Ministério Público Federal sustenta, em resumo, *"que a condenação de ADELMO não foi pelo tipo do art. 10 da Lei Lei 8.429/92, o qual fora alterado pela Lei 14.230/2021 e, atualmente, impõe a comprovação do dano ao erário. A condenação de ADELMO foi por violação aos princípios da Administração Pública, e o art. 11, VIII, da Lei 8.429/92 sequer foi alterado pela Lei 14.230/2021"* (e-STJ, fl. 1529).

Defende, ainda, a irretroatividade da Lei 14.230/2021, pois *"as inovações de direito material, na seara de improbidade administrativa, não obedecem à mesma lógica constante do direito penal, a permitir o preceito da retroatividade da norma posterior benéfica; pelo contrário, a hipótese deve observar o postulado do tempus regit actum"* (e-STJ, fls. 1537-1538).

2 - Da retroatividade da Lei n. 14.230/2021.

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

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do

texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

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

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

Nesse sentido:

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

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

V - **A questão jurídica no tocante à aplicabilidade imediata da Lei n. 14.230 /2021 teve repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, o qual fixou as seguintes teses quando do julgamento do Leading Case ARE 843989 (Tema 1199): (i) necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo -**

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

VI - Ademais, alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, esta Corte Superior tem se posicionado não só pela aplicação imediata da Lei n. 14.230/2021 aos processos em curso, sem trânsito em julgado, mas também pela adoção à tese da continuidade típico-normativa sempre que a conduta remanescer típica se reenquadrada em um dos oito incisos do art. 11 da LIA. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.206.630/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 27/2/2024, DJe de 1/3/2024; EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024). No caso em tela, observa-se que a conduta ímproba imputada a recorrida, está tipificada no caput e inciso II do art. 11 da LIA, em sua redação original. Porém, como acima exposto, não mais se admite a condenação do agente por ofensa genérica aos princípios administrativos ou, ainda, quando não

seja possível o reenquadramento da conduta em seus oito incisos com a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa.

VII - O Magistrado singular entendeu que a conduta da requerida configurou ato ímprobo e, ao condenar a parte requerida por essa prática, fundamentouse exclusivamente na violação aos princípios da administração pública, embasado no art. 11, caput, inciso II, da Lei n. 8.429/92 (fls. 299-309). Posteriormente, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais deu provimento à apelação cível interposta pela parte ré, com vistas a reformar a sentença, julgando improcedente o pedido ministerial, ao fundamento de que, o art. 11, inc. II, da Lei n. 8.429/1992, após o advento da Lei n. 14.230/2021, não prevê a prática de nenhum ato ímprobo bem como que os fatos descritos na peça portal não se enquadram nos demais incisos do citado Diploma Legal, estando ausente o elemento objetivo necessário para tanto - a tipicidade legal - (fls. 448-473). Portanto, considerando que a conduta perpetrada pela parte recorrida não guarda correspondência com as hipóteses elencadas na atual redação do art. 11 da LIA e, por não existir sentença condenatória transitada em julgado, não é possível a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa ao caso, motivo porque era mesmo de rigor a extinção da ação de improbidade administrativa. Desta forma, verifica-se que o acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento jurisprudencial alhures mencionado sobre a matéria.

VIII - Aplicação da Súmula 83 do STJ.

IX - Agravo interno improvido.

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

Dessa forma, não procede o argumento do Ministério Público Federal no sentido de que as inovações trazidas pela Lei n. 14.230/2021 não poderiam retroagir, estando o acórdão recorrido, nesse ponto, em conformidade com o entendimento desta Corte Superior e do Supremo Tribunal Federal.

3 - Da apontada violação ao art. 11, inciso VIII, da Lei 8.429/1992

A despeito da retroatividade da Lei n. 14.230/2021 aos processos sem trânsito em julgado, como destacado acima, o art. 11, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, pelo qual os requeridos foram condenados na ação civil pública subjacente, não sofreu qualquer alteração com a vigência da referida lei.

Confira-se, a propósito, a redação (atual) do inciso VIII do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 (sem grifo no original):

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: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. [\(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000\)](#) [\(Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014\)](#) [\(Vigência\)](#)

Percebe-se que, embora a Lei n. 14.230/2021 tenha alterado a redação do *caput* do art. 11 da LIA, dentre outros dispositivos legais, não fez qualquer alteração no respectivo inciso VIII, permanecendo a redação dada pela Lei n. 13.019/2014.

Aliás, por essa razão, é que no parecer ministerial foi consignado que *"este é um dos poucos casos postos à consideração dessa Corte em tempos recentes em que se pode afirmar que as modificações operadas na Lei 8.429/92 pela Lei 14.320/21 são irrelevantes. Isto se dá porque desde a origem a imputação está baseada no inciso VIII do art. 11 da Lei 8.429/92, que não sofreu alteração pelo advento da nova Lei. Aqui, portanto, as considerações sobre a verificação de eventual revogação dos tipos da Lei 8.429/92 ou sua continuidade típico-normativa simplesmente não importam. Também são irrelevantes considerações acerca da retroatividade ou não dos referidos dispositivos legais"* (e-STJ, fl. 1.665).

Na hipótese, o Tribunal de origem, com base nas alterações trazidas pela Lei n. 14.230/2021, acolheu os embargos de declaração opostos por Adelmo Queiroz, com efeitos infringentes, para julgar improcedentes os pedidos formulados na ação civil pública, sob o fundamento de que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Ocorre que, como visto, a Lei n. 14.230/2021 não modificou a redação do inciso VIII do art. 11 da LIA, inexistindo, portanto, fundamento para acolher os embargos de declaração opostos pelo requerido.

Ademais, para a configuração de ato de improbidade administrativa com base no referido dispositivo legal (art. 11, VIII, da LIA) **não se exige a demonstração de dano ao erário**, mas tão somente a conduta de descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas, violando os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade.

Assim, não se mostra correto o fundamento utilizado pelo Tribunal de origem para julgar improcedentes os pedidos formulados na ação civil pública de improbidade administrativa, isto é, de que *"tornou desnecessária a condenação do embargado ao ressarcimento de qualquer quantia ao erário face à inexistência de dano econômico"* (e-STJ, fl. 1492), o que impõe a reforma do *decisum*.

Entretanto, não é possível simplesmente restabelecer a condenação dos recorridos, como pleiteado neste recurso especial pelo Ministério Público Federal.

Isso porque, o § 1º do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, passou a estabelecer que: "**§ 1º - Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo [Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006](#), somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade**".

Ou seja, a partir do novo diploma legal (Lei n. 14.230/2021), para a configuração de ato de improbidade administrativa previsto nos incisos do art. 11 da LIA, **revela-se imprescindível a demonstração de que o agente público tenha atuado com o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem.**

Esse requisito, contudo, não ficou muito bem evidenciado no acórdão recorrido, pois o Tribunal de origem se limitou a reconhecer que "*restou expressamente decidido que tanto o ex-prefeito quanto o ex-secretário de obras do Município de Alto Santo efetuaram pagamentos mediante cheques nominais à Prefeitura, impedindo que se identificasse o credor e, por conseguinte, o nexo de causalidade entre o gasto dos recursos recebidos mediante o Convênio firmado e a execução do objeto pactuado. Portanto, o elemento subjetivo (dolo) restou devidamente caracterizado*" (e-STJ, fl. 1491).

Em outras palavras, conquanto tenha sido reconhecido o dolo (genérico) do agente, **não houve qualquer menção ao dolo específico de obtenção de benefício indevido para si ou para terceiros**, nos termos exigidos pelo referido § 1º.

Dessa forma, impõe-se a devolução dos autos ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a fim de que analise a existência ou não de dolo específico dos agentes públicos na prática do ato de improbidade administrativa previsto no inciso VIII do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, afastada, contudo, a necessidade de comprovação de dano ao erário, como equivocadamente feito no acórdão recorrido.

Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso especial do Ministério Público Federal para, reformando o acórdão recorrido, afastar a necessidade de comprovação de dano ao erário, para fins de caracterização do ato de improbidade administrativa constante no art. 11, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, determinando-se, porém, o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que analise a existência ou não de dolo específico dos agentes, nos termos do § 1º do aludido dispositivo legal.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2023/0328597-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.106.805 / CE

Números Origem: 00005868020154058101 5868020154058101

PAUTA: 10/06/2025

JULGADO: 10/06/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO BELLIZZE**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : ADELMO QUEIROZ DE AQUINO
ADVOGADO : JOSE ALEIXON MOREIRA DE FREITAS - CE028119A
INTERES. : PAULO HENRIQUE RODRIGUES CORDEIRO E VASCONCELOS
INTERES. : ALBERTO MAGNO RIBEIRO
INTERES. : DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS
INTERES. : MUNICÍPIO DE ALTO SANTO

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, deu parcial provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

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