



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2112499 - MG (2023/0434253-5)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : JOSE DE AGUIAR MOURAO SOBRINHO
ADVOGADOS : SERGIO ANTONIO DE RESENDE - MG007883
NILSON REIS - MG008078
TIAGO SOUZA DE RESENDE - MG098738
GUILHERME GOMES SABINO - MG152970
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : MUNICÍPIO DE SENHORA DO PORTO
INTERES. : GERALDO LUCIO ALBINO

EMENTA

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

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

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

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

4. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

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

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente) e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 18 de fevereiro de 2025.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2112499 - MG (2023/0434253-5)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : JOSE DE AGUIAR MOURAO SOBRINHO
ADVOGADOS : SERGIO ANTONIO DE RESENDE - MG007883
NILSON REIS - MG008078
TIAGO SOUZA DE RESENDE - MG098738
GUILHERME GOMES SABINO - MG152970
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : MUNICÍPIO DE SENHORA DO PORTO
INTERES. : GERALDO LUCIO ALBINO

EMENTA

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

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

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

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

4. Recurso especial provido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de recurso especial manejado, com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado (fl. 703):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREFEITO. MUNICIPAL. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8.429/92. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa, que impõe ao agente a obrigação de cumprir o que determina o caput do ad. 37 da Constituição Federal, quanto aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração, a conduta do agente público que deixa de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo - artigo 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92.

Recurso conhecido e provido.

Opostos embargos declaratórios, foram eles rejeitados ante a inexistência dos vícios elencados no art. 1.022 do CPC/15 (fls. 722/729).

Em suas razões, a parte recorrente aponta violação aos arts. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e 11, VI, da Lei de Improbidade Administrativa, com a redação atribuída pela Lei 14.231/2021, bem como ao art. 493 do CPC, porque o Tribunal de origem, segundo argumenta, aplicou a lei vigente ao tempo dos fatos, negando aplicação à norma atual. Para ele, a nova regra deve retroagir ao caso concreto, com a exigência do específico objetivo de "*ocultar irregularidades*" por meio da não prestação de contas. Desafia, ainda, quanto ao tema, os seguintes argumentos:

27. O novo tipo administrativo, à toda evidência, inclui como imprescindíveis à caracterização do ato improbo a disponibilidade/possibilidade do agente em fazer a prestação de contas e, ainda, o intento deliberado (dolo) no sentido de não prestar as contas para ocultar irregularidades. Cuidam-se de requisitos indispensáveis à configuração do ato improbo.

28. Afirma-se, então, com o foco voltado ao caso em tela: não há imputação de que houve omissão na prestação de contas por parte do Recorrente com intenção de ocultar ou escamotear qualquer tipo de irregularidade. A leitura da inicial é literal e expressa no sentido de que seu fundamento se escora exclusivamente na não prestação de contar. E só!

29. Mas há mais! O próprio MPMG, em seu reduzido fundamento recursal afirma taxativamente que "(A) não prestação de contas, por si só, caracteriza o dolo e a má-fé do agente público [...]"(g.n.) (fl. 740).

Após as contrarrazões, o recurso foi admitido na origem (fls. 777/780).

O Ministério Público Federal, em parecer exarado nesta Corte, se manifesta pelo provimento do recurso para anular o acórdão recorrido, com a devolução dos autos à origem para novo julgamento, tendo em conta as alterações promovidas pela

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): No caso ora sob crivo, o Tribunal *a quo* deu provimento ao recurso do Ministério Público do Estado de Minas Gerais para reformar a sentença e condenar o ora recorrente às sanções da Lei de Improbidade Administrativa, por ter deixado de prestar contas relativas a convênio firmado pelo Município de Senhora do Porto/MG, do qual foi prefeito. Aplicou ao caso a regra do art. 11, VI, da Lei 8.429/1992, em sua redação original.

Sucedee que, em 25/10/2021, foi publicada a Lei 14.230/2021, que promoveu significativas alterações na Lei 8.429/1992, notadamente no mencionado art. 11, cuja dicção passou a ser a seguinte, no que ora importa:

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

[...]

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

Como se percebe, a nova redação do dispositivo legal passou a prever um rol taxativo de atos de improbidade administrativa, não mais permitindo a responsabilização por violação genérica a princípios da administração pública. Para além disso, exige um especial fim de agir em relação à conduta prevista no inciso VI, de modo que a configuração do ato ímprobo relativo ao descumprimento do dever de prestar contas requer a demonstração de que o agente público praticou a conduta "*com vistas a ocultar irregularidades*".

Apreciando temas relativos à Lei 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **ARE 843.989/PR (Tema 1.199**, acórdão publicado no DJe de 4/3/2022), firmou as seguintes teses:

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

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

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

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

Como se observa, o STF decidiu pela aplicabilidade da nova lei aos atos culposos praticados sob a égide da norma anterior, desde que para processos ainda em curso, isto é, sem a formação da coisa julgada. Mais recentemente, o Plenário daquela Corte reafirmou essa compreensão, ampliando o seu alcance em relação às condutas do art. 11 da Lei 8.429/1992, ao assentar que as *"alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado"*. Confira-se a respectiva ementa:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PROVIDOS PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.

1. *A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.*

2. *No julgamento do ARE 843989 (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações da introduzidas pela Lei 14.231/2021 para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.*

3. *As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.*

4. *Tendo em vista que (i) o Tribunal de origem condenou o recorrente por conduta subsumida exclusivamente ao disposto no inciso I do do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) a Lei 14.231/2021 revogou o referido dispositivo e a hipótese típica até então nele prevista ao mesmo tempo em que (iii) passou a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para considerar improcedente a pretensão autoral no tocante ao recorrente.*

5. *Impossível, no caso concreto, eventual reenquadramento do ato apontado como ilícito nas previsões contidas no art. 9º ou 10º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.249/1992), pois o autor da demanda, na peça inicial, não requereu a condenação do recorrente como incurso no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa e o próprio acórdão recorrido, mantido pelo Superior Tribunal de Justiça, afastou a possibilidade de condenação do recorrente pelo art. 10, sem que houvesse qualquer impugnação do titular da ação civil pública quanto ao ponto.*

6. *Embargos de declaração conhecidos e acolhidos para, reformando o acórdão embargado, dar provimento aos embargos de divergência, ao agravo regimental e ao recurso extraordinário com agravo, a fim de extinguir a*

presente ação civil pública por improbidade administrativa no tocante ao recorrente.

(**ARE 803.568 AgR-segundo-EDv-ED**, relator: Ministro Luiz Fux, relator p/ acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 22/8/2023, DJe de 6/9/2023.)

Na mesma linha, diversas decisões monocráticas dos eminentes Ministros da Suprema Corte adotam idêntica compreensão: **ARE 1.450.417/RS**, relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 1º/9/2023; **RE 1.452.533/SC**, relator Ministro Cristiano Zanin, DJe de 1º/9/2023; **ARE 1.456.122/RS**, relator Ministro Roberto Barroso, DJe de 25/9/2023; **ARE 1.457.770/SP**, relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 10/10/2023; **ARE 1.463.249/SP**, relator Ministro André Mendonça, DJe de 16/11/2023.

Ainda sobre o tema, ambas as Turmas do STF se filiaram a essa linha de percepção. A segunda delas, por ocasião do julgamento do **SEGUNDO AGRG NO ARE 1.346.594/SP**, relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 31/10/2023; a Primeira Turma, por sua vez, no **AGRG NO RE 1.452.533/SC**, relator Ministro Cristiano Zanin, DJe de 21/11/2023, assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 14.231/2021: ALTERAÇÃO DO ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. APLICAÇÃO AOS PROCESSOS EM CURSO. TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO IMPROVIDO. I - No julgamento do ARE 843.989/PR (Tema 1.199 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.231/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), mas permitiu a aplicação das modificações implementadas pela lei mais recente aos atos de improbidade praticados na vigência do texto anterior nos casos sem condenação com trânsito em julgado. II - O entendimento firmado no Tema 1.199 da Repercussão Geral aplica-se ao caso de ato de improbidade administrativa fundado no revogado art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992, desde que não haja condenação com trânsito em julgado. III - Agravo improvido.

A Primeira Turma do STJ, por sua vez, na sessão de 6/2/2024, ao apreciar o **AgInt no AREsp 2.380.545/SP**, de relatoria do Min. Gurgel de Faria, aderiu, à unanimidade de votos, ao posicionamento sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Nesse amplo contexto, descortina-se equivocada a premissa adotada pela Corte local, segundo a qual, "*em observância ao princípio do tempus regit actum, o presente feito será julgado conforme a redação original da Lei n.º 8.429/92, porquanto vigente, em sua integralidade, à época dos fatos supostamente ímprobos ora analisados*" (fl. 704). Do mesmo modo, é insuficiente o dolo genérico reconhecido no acórdão, ante as inovações trazidas pela Lei 14.231/2021.

A propósito:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS E NÃO APLICAÇÃO DA TOTALIDADE DAS VERBAS NAS DESPESAS A QUE ESTÃO DIRIGIDAS, SENÃO EM OUTRAS DESPESAS PÚBLICAS, INCLUSIVE LIGADAS À EDUCAÇÃO. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) NÃO CONFIGURADO. PROVIMENTO NEGADO.

1. É possível a esta Corte Superior, no âmbito do recurso especial, requalificar juridicamente o incontroverso quadro fático delineado pelas instâncias ordinárias, providência que não consubstancia afronta ao enunciado 7 da Súmula do STJ.

2. Não caracteriza ato ímprobo o atraso na prestação de contas ou mesmo a não aplicação da totalidade das verbas repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às despesas a que estão destinadas, aplicando-se parte delas em despesas outras ligadas à educação, não existindo intenção maliciosa por parte do administrador.

3. A exegese das normas da Lei 8.429/1992, notadamente do seu art. 11, tendo em conta as severas sanções previstas na lei, há de ser parcimoniosa, evitando-se corrigir irregularidades ou ilegalidades não tonalizadas pela má-fé do administrador público com a força das penas previstas para as improbidades.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.528.200/RN, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 20/8/2024, DJe de 16/9/2024.)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.199/STF. RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021. SENSÍVEL ALTERAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ATUAL NECESSIDADE DE DOLO ESPECÍFICO. MERO ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DO ESPECIAL FIM DE AGIR. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O panorama normativo da improbidade administrativa mudou sensivelmente em benefício do demandado em razão de certas alterações levadas a efeito pela Lei 14.230/2021, édito que, em muitos aspectos, consubstancia verdadeira novatio legis in mellius.

2. Sob o regime da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal pronunciou a aplicabilidade da Lei 14.230/2021 aos processos inaugurados antes de sua vigência e ainda sem trânsito em julgado em relação ao elemento subjetivo necessário para a tipificação dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA): o dolo.

3. Aplicação das conclusões a que chegou o STF no ARE 843.989/PR para além da revogação da modalidade culposa da Lei de Improbidade Administrativa (Tema 1.199) de modo a expandir a retroatividade das alterações à atual exigência de dolo específico para a configuração da improbidade prevista no inciso VI do art. 11 da Lei de Improbidade (ARE 803.568-AgR-segundo-Edv).

4. A ausência do especial fim de agir remete à atipicidade da conduta. Decisão agravada mantida por diversa fundamentação.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.459.717/AL, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 4/6/2024, DJe de 10/6/2024.)

ANTE O EXPOSTO, dou provimento ao recurso, a fim de assentar a improcedência do pedido veiculado na exordial da subjacente ação.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0434253-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.112.499 / MG

Números Origem: 0023381482014 00233814820148130280 10280140023381005 23381482014
233814820148130280 280140023381

PAUTA: 18/02/2025

JULGADO: 18/02/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOSE DE AGUIAR MOURAO SOBRINHO

ADVOGADOS : NILSON REIS - MG008078

TIAGO SOUZA DE RESENDE - MG098738

SERGIO ANTONIO DE RESENDE - MG007883

GUILHERME GOMES SABINO - MG152970

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTERES. : MUNICÍPIO DE SENHORA DO PORTO

INTERES. : GERALDO LUCIO ALBINO

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

CERTIDÃO

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

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente) e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

C542212485819615881198@ 2023/0434253-5 - REsp 2112499