



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2708114 - GO (2024/0271495-5)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**
AGRAVADO : **JOAO MARTINS FERREIRA**
AGRAVADO : **MANOEL COELHO GONCALVES**
ADVOGADO : **VASCONCELOS PAES BALDUINO - GO006939**
INTERES. : **IZIDIO BERNARDES FILHO**
INTERES. : **ADEVAIR BORBA DA SILVA**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE AMORINÓPOLIS**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE QUE HÁ CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA DAS CONDUTAS IMPUTADAS APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 14.230/2021. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282/STF E 356/STF. RETROATIVIDADE DA LEI N. 14.230/2021. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL N. 1.199/STF. ELEMENTOS SUBJETIVOS (DOLO OU CULPA) NÃO RECONHECIDOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INVERSÃO DO JULGADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. ART. 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TAXATIVIDADE. AGRADO INTERNO DESPROVIDO.

1. O Tribunal de origem não apreciou, sob o enfoque trazido no recurso especial, a tese segundo a qual as condutas imputadas aos ora Agravados têm continuidade típico-normativa após a edição da Lei n. 14.230/2021, pois permanecem previstas no inciso V do art. 10 da Lei n. 8.429/92, sem que a parte agravante tenha oposto embargos de declaração. Ausente o necessário prequestionamento. Incidência das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF.

2. Nos termos dos arts. 9º, 10 e 11, da Lei n. 8.429/92, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, bem como considerando-se o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral n. 1.199/STF, para a tipificação do ato de improbidade administrativa, é necessário comprovar que a conduta do agente caracteriza-se pelo dolo específico.

3. *In casu*, como é possível se depreender dos excertos do acórdão recorrido antes transcritos, o Tribunal de origem, soberano quanto ao exame do acervo fático-probatório acostado aos autos, concluiu pelo afastamento, na hipótese, de dolo ou culpa nas condutas dos ora Agravados, afastando, dessa forma, a aplicação da Lei n. 8.429/92. A inversão do julgado encontra óbice na Súmula n. 7 do STJ.

4. O Tribunal de origem adotou entendimento que não destoa da jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, segundo o qual é taxativo o rol

de condutas preconizadas no art. 11 da Lei n. 8.429, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021.

5. Agravo interno desprovido.

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 07/08/2025 a 13/08/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 15 de agosto de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2708114 - GO (2024/0271495-5)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**
AGRAVADO : **JOAO MARTINS FERREIRA**
AGRAVADO : **MANOEL COELHO GONCALVES**
ADVOGADO : **VASCONCELOS PAES BALDUINO - GO006939**
INTERES. : **IZIDIO BERNARDES FILHO**
INTERES. : **ADEVAIR BORBA DA SILVA**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE AMORINÓPOLIS**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE QUE HÁ CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA DAS CONDUTAS IMPUTADAS APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 14.230/2021. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282/STF E 356/STF. RETROATIVIDADE DA LEI N. 14.230/2021. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL N. 1.199/STF. ELEMENTOS SUBJETIVOS (DOLO OU CULPA) NÃO RECONHECIDOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INVERSÃO DO JULGADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. ART. 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TAXATIVIDADE. AGRADO INTERNO DESPROVIDO.

1. O Tribunal de origem não apreciou, sob o enfoque trazido no recurso especial, a tese segundo a qual as condutas imputadas aos ora Agravados têm continuidade típico-normativa após a edição da Lei n. 14.230/2021, pois permanecem previstas no inciso V do art. 10 da Lei n. 8.429/92, sem que a parte agravante tenha oposto embargos de declaração. Ausente o necessário prequestionamento. Incidência das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF.

2. Nos termos dos arts. 9º, 10 e 11, da Lei n. 8.429/92, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, bem como considerando-se o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral n. 1.199/STF, para a tipificação do ato de improbidade administrativa, é necessário comprovar que a conduta do agente caracteriza-se pelo dolo específico.

3. *In casu*, como é possível se depreender dos excertos do acórdão recorrido antes transcritos, o Tribunal de origem, soberano quanto ao exame do acervo fático-probatório acostado aos autos, concluiu pelo afastamento, na hipótese, de dolo ou culpa nas condutas dos ora Agravados, afastando, dessa forma, a aplicação da Lei n. 8.429/92. A inversão do julgado encontra óbice na Súmula n. 7 do STJ.

4. O Tribunal de origem adotou entendimento que não destoa da jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, segundo o qual é taxativo o rol

de condutas preconizadas no art. 11 da Lei n. 8.429, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021.

5. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS contra decisão de minha relatoria que conheceu do respectivo agravo em recurso especial, a fim de conhecer parcialmente do apelo nobre e, nessa extensão, negar-lhe provimento (fls. 1382-1391).

Consta dos autos que o Juízo de primeiro grau julgou improcedente a ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada pelo ora Agravante (fls. 1099-1104).

O Tribunal de origem negou provimento à apelação (fls. 1244-1255).

A propósito a ementa do referido julgado (fl. 1246):

Apelação cível. Ação de improbidade administrativa. Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e atentam contra os princípios da administração pública. Art. 10, V, e art. 11, *caput*. Nova redação conferida pela Lei 14.230/2021. Sucessão de leis no tempo. Direito administrativo sancionador.

I. Dos fatos narrados. O MP acusou o ex-prefeito e ex-secretário municipal pela prática de atos de improbidade administrativa tipificados no art. 10, V, e art. 11, *caput*, da LIA. Na espécie, a sentença não transitada em julgado e o recurso analisado são atos processuais praticados na vigência do CPC/15, e as alterações introduzidas na LIA pela Lei n. 14.230/2021 vieram na fase recursal.

II. Lei nova e Direito administrativo sancionador. Os fatos subsumidos à norma, consistentes na alegação de prejuízo ao erário e afronta a princípios vetores da administração pública, previstos no *caput* do art. 10, V, e art. 11, *caput*, da Lei 8.429/1992, sofreram modificações com o advento da Lei 14.230/2021.

III. Art. 10, V. A conduta do art. 10, V, deve ser valorada à luz do dolo específico. A utilização de veículos por contrato de locação assinado pelo Município, de pequeno município, por si só, não caracteriza dano ao erário. Não se constata dolo específico dos imputados, visto que o serviço foi prestado e houve pedido expresso de absolvição do particular.

IV. Art. 11, *caput*. Sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador, as condutas que atentem contra os princípios da Administração Pública, para serem consideradas como ímprobas, deverão estar taxadas na lei e praticadas com dolo específico, visto que a lei nova não admite o enquadramento de forma genérica.

Recurso conhecido e desprovido.

Sustentou a parte agravante, nas razões do apelo nobre, contrariedade aos arts. 10, *caput* e inciso V, e 11 da Lei n. 8.429/92, antes da edição dada pela Lei n. 14.230/2021 e, subsidiariamente, negativa de vigências aos mesmos dispositivos legais, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021.

Alegou que não há de se falar em retroatividade da lei mais benéfica e, por via de consequência, é possível a condenação pro ato de improbidade administrativa,

praticado durante a vigência da Lei n. 8.429/92 anterior à entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, quando comprovado, tal qual ocorreu na hipótese dos autos, o dolo genérico.

Subsidiariamente, asseverou que, na espécie, houve continuidade típico-normativa, seja porque o rol previsto no art. 11 da LIA, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021, não é taxativo, seja porque as condutas imputadas aos Agravados continuam previstas no art. 10, *caput* e inciso V, desse último Diploma Legal.

Argumentou que, no caso dos autos, foi efetivamente demonstrado o dolo específico dos agentes para obter proveito ou benefício para si ou para outrem decorrente da prática lesiva apontada na exordial, porquanto os Agravados "buscavam satisfazer seus próprios anseios ao utilizar serviços públicos para obter prestígio político através da (i) locação desnecessária de veículos, dada a existência de outros similares disponíveis, (ii) autorização do bem adquirido para fins particulares, e (iii), ainda, da burla à regra do concurso público" (fl. 1289).

Não foram apresentadas contrarrazões (fl. 1323). O recurso especial não foi admitido (fls. 1328-1330). Foi interposto agravo (fls. 1335-1346).

O Ministério Público Federal apresentou parecer, opinando pelo desprovimento do agravo em recurso especial (fls. 1370-1379).

No presente agravo interno (fls. 1397-1408), o Agravante aduz que todas as questões veiculadas no recurso especial foram devidamente prequestionadas. Portanto, não se aplicam, à espécie, as Súmulas n. 282 e 356 do STF.

Pondera que as matérias expendidas no apelo nobre são eminentemente de direito, razão pela qual a solução da lide não demanda nova incursão no arcabouço fático-probatório acostado aos autos, o que afasta o óbice insculpido na Súmula n. 7 do STJ.

Não foi apresentada impugnação (fls. 1414-1415).

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, esclareço que o Tribunal de origem não apreciou, sob o enfoque trazido no recurso especial, a tese segundo a qual as condutas imputadas aos ora Agravados têm continuidade típico-normativa após a edição da Lei n. 14.230/2021, pois permanecem previstas no inciso V do art. 10 da Lei n. 8.429/92, sem que a parte agravante tenha oposto embargos de declaração, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF.

Para que a matéria seja considerada prequestionada, ainda que não seja necessária a menção expressa e numérica aos dispositivos violados, é indispensável que a matéria recursal tenha sido apreciada pela Corte de origem sob o prisma suscitado pela parte recorrente no apelo nobre. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 2.344.867/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 9/10/2023, DJe de 16/10/2023;

AgInt no AREsp n. 1.872.752/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 27/6/2022, DJe de 29/6/2022.

No mais, o acórdão recorrido, na parte que interessa, está calcado nas seguintes razões de decidir (fls. 1249-1253; sem grifos no original):

[...] o apelante denunciou vários agentes públicos e particulares por atos de improbidade administrativa, quando da assinatura de contrato administrativo de locação de veículos pelo Município.

A sentença rejeitou os pedidos, insatisfeito, o Ministério Público solicita à instância recursal a condenação de JOÃO MARTINS FERREIRA (ex-prefeito) e MANOEL COELHO GONÇALVES (antigo secretário municipal) na forma descrita no art. 12, II e III da IA, em razão da prática dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, *caput*, V, e no art. 11, *caput*.

Importante destacar que o *caput* dos arts. 10 e 11 sofreram alterações com o advento da Lei 14.230/2021; e o inciso V do art. 11 manteve-se hígido.

Neste processo aplicam-se os princípios e regras do Direito Administrativo Sancionador, como determina o art. 1º, § 4º, incluído na LIA pela Lei 14.230/2021.

[...]

A edição da lei nova atribuiu tratamento mais rigoroso para reconhecimento do ato de improbidade, exigindo dolo específico – e não genérico – como requisito para sua caracterização, conforme se extrai da leitura do art. 1º, §§ 2º e 3º.

Recentemente, o STF, no Recurso Extraordinário paradigma - ARE nº 843.989, sob regime de Repercussão Geral, pacificou algumas questões, com a seguinte tese firmada:

[...]

Das disposições trazidas na lei nova, nem todas terão retroatividade, pois o STF entendeu que incide a Lei nº 14.230/2021 em relação aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência da Lei nº 8.429/1992, desde que não exista condenação transitada em julgado, cabendo ao juízo competente o exame da ocorrência de eventual dolo por parte do agente.

Para caracterizar o dolo específico, exige-se que o acusado tenha consciência, vontade e a finalidade de praticar a conduta ímproba imputada pelo autor coletivo, que no caso concreto seria prejuízo ao erário e atentar contra os princípios da administração pública.

O juiz de primeiro grau não trabalhou com as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, pois ela entrou em vigor no momento em que o processo encontrava-se na fase recursal. Valorou as condutas imputadas, considerando as provas trazidas e produzidas na audiência de instrução e julgamento, e o elemento subjetivo foi a culpa e o dolo genérico.

No tocante à prática do art. 10, V, não se constatou ato de improbidade, com estes fundamentos:

Nesse aspecto, fundamenta o representante ministerial que o Município contava com veículos próprios que demandavam apenas de reparos mecânicos para realizar o serviço dos veículos locados.

Ademais, justifica que a contratação se deu para satisfação de interesses políticos.

A contrassenso admite que os serviços foram regularmente prestados e que, por consequência, os requeridos Izídio e Adevaír não devem ser responsabilizados.

Em sendo objetiva a constatação de dano ao erário não há como aplicar dois pesos e duas medidas como pretende o órgão ministerial.

Durante a instrução processual **restou demonstrado que os veículos apontados pelo Ministério Público como pendentes apenas de 'alguns reparos mecânicos' estão, até os dias atuais sem serventia e tratados como sucatas na garagem municipal, é o que se extrai do depoimento prestado pela testemunha Valtin.**

Restou demonstrado ainda que cessada a necessidade municipal, através de doação de caminhão advinda do Governo Federal, o contrato fora imediatamente rescindido, transparecendo que a contratação fazia-se necessária.

Do mesmo modo, **não se desincumbiu o Ministério Público de demonstrar que o valor praticado para locação de veículo estaria em desacordo com o praticado no mercado à época da contratação.**

Ademais disso trata-se de ato discricionário do gestor municipal a locação ou aquisição de bens, considerando a depreciação natural, o crédito disponível, a iminente necessidade, dentre outras. Nesse sentido:

Com efeito, **não restou demonstrado o dolo genérico, muito menos dolo específico dos agentes públicos, ora apelados.**

Houve a constatação da necessidade de locação dos veículos para o ente político, o serviço foi efetivamente prestado pelos particulares, motivo pelo qual o Ministério Público requereu a não condenação destes por improbidade administrativa (nas razões finais escritas).

No curso da contratação, houve a rescisão do contrato em relação a alguns veículos, como, por exemplo, o caminhão, adquirido pela municipalidade por recursos da União Federal.

Assim, é de se concluir que “do mesmo modo, não se desincumbiu o Ministério Público de demonstrar que o valor praticado para locação de veículo estaria em desacordo com o praticado no mercado à época da contratação. Ademais disso trata-se de ato discricionário do gestor municipal a locação ou aquisição de bens, considerando a depreciação natural, o crédito disponível, a iminente necessidade, dentre outras”.

Mantém-se a absolvição, porque não demonstrado o dolo específico na prática do ato descrito no art. 10, V.

Passa-se à análise da prática de improbidade administrativa pelo **caput do art. 11**, lembrando-se que este normativo sofreu significativa inovação legislativa.

Esta Corte de Justiça já enfrentou questão jurídica assemelhada ao dos autos, fundamentando-se na impossibilidade de aplicar pena a fatos atípicos decorrentes da revogação de dispositivos, em razão da regra da “abolitio”. Por oportuno:

[...]

Ocorre que a nova legislação, que alterou também o caput do art. 11, tornou taxativo o rol de condutas consideradas atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Doravante, não se permite uma condenação genérica lastreada unicamente no caput do dispositivo. Por oportuno:

[...]

Com efeito, **as condutas atribuídas aos apelados não se amoldam às hipóteses taxativas discriminadas no art. 11 da Lei n. 8.429/1992**, com as alterações da Lei 14.230/2021, sendo inadmissível a condenação genérica com base no *caput* do dispositivo.

[...]

Na espécie, a sentença não transitada em julgado e o recurso analisado são atos processuais praticados na vigência do CPC/15, e as alterações introduzidas na LIA pela Lei n. 14.230/2021 vieram na fase recursal. Sendo assim, é medida manter a absolvição dos apelados, pois os fatos imputados na inicial (atos que importem violação aos princípios da administração pública) não são mais considerados ímprobos pelo sistema de improbidade administrativa.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema n. 1.199 da repercussão geral (ARE n. 843.989 RG, relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/8/2022), decidiu acerca da aplicação temporal da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente as alterações normativas concernentes ao elemento subjetivo e ao regime prescricional empreendidas pela Lei n. 14.230/2021, tendo firmado 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.

O paradigma foi assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE

EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.

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

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

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

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

18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido

pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p /Acórdão: Min. EDSON FACHIN.

19. Recurso Extraordinário PROVIDO. Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". (ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022.)

Nos termos dos arts. 9º, 10 e 11, da Lei n. 8.429/92, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, bem como considerando-se o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral n. 1.199/STF, para a tipificação do ato de improbidade administrativa, é necessário comprovar que a conduta do agente caracteriza-se pelo dolo específico.

Na espécie, como é possível se depreender dos excertos do acórdão recorrido antes transcritos, o Tribunal de origem, soberano quanto ao exame do acervo fático-probatório acostado aos autos, concluiu pelo afastamento, na hipótese, de dolo ou culpa nas condutas dos ora Agravados, afastando, dessa forma, a aplicação da Lei n. 8.429/92.

Portanto, a inversão do julgado demandaria, necessariamente, nova incursão no acervo fático-probatório, desiderato esse incabível na via estreita do recurso especial, nos termos do comando normativo contido na Súmula n. 7/STJ.

Nessa senda:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL.
DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.
VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO. MÁCULA À IMPESSOALIDADE E À MORALIDADE MEDIANTE A PROMOÇÃO PESSOAL REALIZADA PELO PREFEITO EM PROPAGANDA OFICIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO E RAZOABILIDADE DAS PENAS APLICADAS. ATRAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. CONDENAÇÃO COM BASE NO *CAPUT* DO ART. 11 DA LIA. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. INEXISTÊNCIA DE ABOLIÇÃO DA IMPROBIDADE NO CASO CONCRETO. EXPRESSA TIPIFICAÇÃO DA CONDUCTA DO PREFEITO NO INCISO XII DO ART. 11 DA LIA. PROVIMENTO NEGADO.

[...]

3. A revisão do reconhecimento da presença do elemento subjetivo doloso na promoção pessoal realizada pelo Prefeito em propaganda oficial e a dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implicam reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente quando, da leitura do acórdão recorrido, não exsurge a desproporcionalidade das penas aplicadas.

[...]

5. Agravo interno a que se nega provimento. (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.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não é possível, em sede de recurso especial, o reexame de matéria fático- probatória, o que enseja a incidência da Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".

2. Hipótese em que, em face das premissas fáticas assentadas no acórdão objurgado, que afastou o enquadramento da parte recorrida nos atos de improbidade administrativa (art. 11 da Lei n. 8.429/1992), à míngua do elemento subjetivo, a modificação do entendimento firmado pelas instâncias ordinárias demandaria indubitavelmente o reexame de todo o material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial.

3. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 - em especial, com relação à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente - teve a repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199 do STF), tendo sido determinada a suspensão do processamento dos recursos especiais em que trazido, mesmo que por simples petição, o assunto da aplicação retroativa do aludido diploma legal (ARE 843.989).

4. No caso, o julgamento do precedente obrigatório em destaque é desinfluyente para o caso presente, uma vez que o elemento subjetivo (dolo) foi afastado pelo Tribunal de origem, de modo que a aplicação retroativa ou não da lei nova, de feição mais benéfica aos demandados na ação de improbidade, não tem o condão de alterar o resultado do julgamento da apelação

5. Agravo interno desprovido. (AgInt no AREsp n. 2.042.566/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 26/9/2022, DJe de 3/10/2022 .)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. AVERIGUAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO PARA CONFIGURAR O ATO DE IMPROBIDADE. REVOLVIMENTO DO ACERVO PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. RECURSO NÃO PROVIDO.

[...]

5. Ademais, o STJ possui entendimento de que rever o entendimento da Corte de origem - de que se configurou o elemento subjetivo apto a caracterizar ato

de improbidade - demanda o revolvimento do acervo fático-probatório, o que encontra óbice na Súmula 7 do STJ. A propósito: AgInt no AREsp 1.265.686/PB, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma e DJe 10/8/2021.

[...]

8. Agravo Interno não provido. (AgInt no AREsp n. 1.983.575/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/8/2022, DJe de 5/9/2022.)

Por fim, esclareço que o Tribunal de origem adotou entendimento que não destoa da jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, segundo o qual é taxativo o rol de condutas preconizadas no art. 11 da Lei n. 8.429, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONDENAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 11, INCISO I, DA LEI N. 8.429/92. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL QUE LIBEROU INDEVIDAMENTE VEÍCULOS APREENHIDOS E SE VALEU DO PRESTÍGIO DO CARGO PARA UTILIZAR, DE FORMA GRATUITA E PARA FINS PARTICULARES, ÔNIBUS PERTENCENTES A EMPRESAS TRANSPORTADORAS. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.230/21 NA LIA. APLICAÇÃO IMEDIATA AOS CASOS SEM CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA. INAPLICABILIDADE À ESPÉCIE.

1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação segundo a qual 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"(ARE 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, Relator Ministro Luiz Fux, Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 22/8/2023, DJe de 6/9/2023).

2. A mesma linha de percepção foi adotada pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgInt no AREsp 2.380.545/SP, Relator Ministro Gurgel de Faria (sessão de 6/2/2024).

3. Nada obstante a sua elevada reprovabilidade, não há correspondência entre a conduta imputada ao réu e as hipóteses elencadas no rol taxativo do art. 11 da LIA, com a nova redação dada pela Lei n. 14.230/2021, razão pela qual não se revela possível a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa ao caso em testilha.

4. Embargos de declaração acolhidos, para, de ofício, anular as decisões até então proferidas por esta Corte Superior e assentar a improcedência dos pedidos veiculados na exordial da subjacente ação civil pública. (EDcl no AgInt no AREsp n. 2.159.861/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 16/9/2024, DJe de 19/9/2024.)

Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no AREsp 2.708.114 / GO
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2024/0271495-5

Número de Origem:

02540411420168090076 25404114 2540411420168090076

Sessão Virtual de 07/08/2025 a 13/08/2025

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 GOIÁS

AGRAVADO : JOAO MARTINS FERREIRA

AGRAVADO : MANOEL COELHO GONCALVES

ADVOGADO : VASCONCELOS PAES BALDUINO - GO006939

INTERES. : IZIDIO BERNARDES FILHO

INTERES. : ADEVAIR BORBA DA SILVA

INTERES. : MUNICÍPIO DE AMORINÓPOLIS

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

AGRAVADO : JOAO MARTINS FERREIRA

AGRAVADO : MANOEL COELHO GONCALVES

ADVOGADO : VASCONCELOS PAES BALDUINO - GO006939

INTERES. : IZIDIO BERNARDES FILHO

INTERES. : ADEVAIR BORBA DA SILVA

INTERES. : MUNICÍPIO DE AMORINÓPOLIS

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 07/08/2025 a 13/08/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 13 de agosto de 2025