



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2763249 - MG (2024/0381292-5)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE : **NARCISO LOPES**
ADVOGADOS : **MAURÍCIO MACEDO - MG058718**
: **HAROLDO VICENTE MAGALHAES - MG096095**
: **JOSIANI BOCOLI MAGALHAES - MG106550**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA A DISPOSITIVO LEGAL INEXISTENTE. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284 DO STF. TESE DE QUE FORAM ADMITIDAS COMO PROVA TESTEMUNHO DE PESSOAS COM INTERESSE NO DESLIDE DA CONTROVÉRSIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. PRETENZA CONTRARIEDADE AO ART. 489 DO CPC/2015. INEXISTENTE. ART. 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230/2021. IMPOSSIBILIDADE. CONSTATAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO E EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. INVERSÃO DO JULGADO. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A indicação, nas razões do recurso especial, de afronta a dispositivo legal inexistente, tal como reconhecido no agravo interno, consubstancia deficiência de fundamentação e atrai a incidência da Súmula n. 284 do STF.

2. A tese de afronta ao inciso II § 3º do art. 447 do CPC/2015 (alegação de que as testemunhas ouvidas tinham interesse no deslinde da controvérsia) não foi examinada e decidida pela Corte de origem, a despeito da oposição de embargos de declaração, o que consubstancia ausência de prequestionamento, sendo certo que, nas razões do apelo nobre, não foi alegada violação do art. 1.022 do CPC/2015. Incidência da Súmula n. 211 do STJ.

3. O acórdão recorrido apresentou fundamentação concreta e suficiente para dar suporte às suas conclusões, inexistindo desrespeito ao dever judicial de se fundamentar as decisões judiciais. Portanto, não há ofensa ao art. 489 do Código de Processo Civil.

3. A Lei n. 14.230/21 não se aplica no caso de condutas dolosas, como no caso dos autos. Portanto, não há que se falar na aplicação retroativa da nova lei no caso em exame.

5. O Tribunal de origem, a partir da análise dos elementos fático-probatórios, concluiu pela existência de dolo específico e efetivo dano ao erário, caracterizando a prática de ato de improbidade administrativa. Para rever a conclusão, seria necessário o reexame de provas e fatos, providências descabidas no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula n. 7 do STJ.

6. 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 2763249 - MG (2024/0381292-5)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE : **NARCISO LOPES**
ADVOGADOS : **MAURÍCIO MACEDO - MG058718**
: **HAROLDO VICENTE MAGALHAES - MG096095**
: **JOSIANI BOCOLI MAGALHAES - MG106550**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA A DISPOSITIVO LEGAL INEXISTENTE. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284 DO STF. TESE DE QUE FORAM ADMITIDAS COMO PROVA TESTEMUNHO DE PESSOAS COM INTERESSE NO DESLIDE DA CONTROVÉRSIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. PRETENSA CONTRARIEDADE AO ART. 489 DO CPC/2015. INEXISTENTE. ART. 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230/2021. IMPOSSIBILIDADE. CONSTATAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO E EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. INVERSÃO DO JULGADO. SÚMULA N. 7/STJ. AGRADO INTERNO DESPROVIDO.

1. A indicação, nas razões do recurso especial, de afronta a dispositivo legal inexistente, tal como reconhecido no agravo interno, consubstancia deficiência de fundamentação e atrai a incidência da Súmula n. 284 do STF.

2. A tese de afronta ao inciso II § 3º do art. 447 do CPC/2015 (alegação de que as testemunhas ouvidas tinham interesse no deslinde da controvérsia) não foi examinada e decidida pela Corte de origem, a despeito da oposição de embargos de declaração, o que consubstancia ausência de prequestionamento, sendo certo que, nas razões do apelo nobre, não foi alegada violação do art. 1.022 do CPC/2015. Incidência da Súmula n. 211 do STJ.

3. O acórdão recorrido apresentou fundamentação concreta e suficiente para dar suporte às suas conclusões, inexistindo desrespeito ao dever judicial de se fundamentar as decisões judiciais. Portanto, não há ofensa ao art. 489 do Código de Processo Civil.

3. A Lei n. 14.230/21 não se aplica no caso de condutas dolosas, como no caso dos autos. Portanto, não há que se falar na aplicação retroativa da nova lei no caso em exame.

5. O Tribunal de origem, a partir da análise dos elementos fático-probatórios, concluiu pela existência de dolo específico e efetivo dano ao erário, caracterizando a prática de ato de improbidade administrativa. Para rever a conclusão, seria necessário o reexame de provas e fatos, providências descabidas no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula n. 7 do STJ.

6. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por NARCISO LOPES 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. 1531-1540).

Consta dos autos que o Juízo de primeiro grau julgou procedente a ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo ora Agravado (fls. 1232-1252).

O Tribunal de origem negou provimento à apelação (fls. 1407-1426). A propósito, a ementa do referido julgado (fl. 1407):

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI Nº 8.429/92, COM AS ALTERAÇÕES DADAS PELA LEI Nº 14.230/21 - RETROATIVIDADE BENÉFICA - TIPIFICAÇÃO CONDICIONADA À PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLO - ATO DE IMPROBIDADE CONFIGURADO. Conforme entendimento firmado pelo Colendo STF, quando do julgamento do Tema 1.199, ainda que o ato administrativo tenha sido praticado na vigência da Lei nº 8.429/92, aplicam-se as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, especificamente no que tange à exigência da presença do elemento subjetivo dolo, para fins de tipificação da conduta como improba, ressalvada a hipótese de condenação já transitada em julgado. Demonstrada a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, tipificado o ato doloso de improbidade administrativa, previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/92, de modo a justificar a aplicação das sanções previstas no artigo 12 do referido dispositivo legal.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 1440-1446).

Sustentou a parte agravante, nas razões do apelo nobre, contrariedade aos arts. 9º e 10 da Lei n. 8.429/92; bem como aos arts. 477, § 3º, inciso II e 489, § 1º, inciso IV, ambos do CPC/2015.

Aduziu que o acórdão recorrido carece de fundamentação adequada.

Alegou que o Tribunal de origem presumiu o dolo à míngua de comprovação de enriquecimento ilícito, obtenção de indevida vantagem financeira ou de evolução patrimonial do Agravante.

Afirmou que as instâncias ordinárias:

[...] admitiram como provas testemunhais válidas o depoimento de pessoas com claro interesse na causa, visto que todos eram supostos credores do município de Guaranésia, MG e o julgamento da ação no sentido de que estes não teriam de fato recebido seus créditos lhes interessava sobremaneira, pois dessa forma podem manejar ação de cobrança contra o ente administrativo (fl. 1458).

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 1468-1475). O recurso especial não foi admitido (fls. 1480-1484). Foi interposto agravo (fls. 1492-1497).

O Ministério Público Federal apresentou parecer, opinando pelo desprovimento do agravo em recurso especial (fls. 1527-1528).

Por meio da decisão de fls. 1531-1540, o agravo em recuso especial foi conhecido para conhecer em parte do apelo nobre e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

No presente agravo interno (fls. 1546-1556), o Agravante esclarece que não há falar em ausência de prequestionamento, pois a indicação do art. 477, § 3º, inciso II, do CPC/2015 se trata de mero erro de digitação, porquanto a norma que deveria ter sido apontada nas razões do recurso especial é a preconizada no art. 447 do mesmo Códex. Ademais, a decisão é contraditória ou omissa, na medida em que o dispositivo legal apontado no recurso especial não existe. Assim, não prospera a incidência das Súmulas n. 282 e 356 do STF na hipótese dos autos.

Pondera que as questões veiculadas no apelo nobre são eminentemente de direito e, por conseguinte, a solução da lide não demanda nova incursão no arcabouço fático-probatório acostado aos autos, razão pela qual não incide, na espécie, a Súmula n. 7 do STJ.

Reitera que o acórdão proferido pela Corte de origem contém malferimento ao art. 489 do CPC/2015, porquanto carece de fundamentação adequada, tendo em vista que não se pronunciou quanto ao argumento segundo o qual "[...] as testemunhas ouvidas tinham interesse na causa, por se tratarem de supostos credores [...]" (fl. 1550).

Foi apresentada impugnação (fls. 1562-1564).

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, esclareço que a indicação, nas razões do recurso especial, de afronta a dispositivo legal inexistente, tal como reconhecido pelo próprio Agravante no presente agravo interno, consubstancia deficiência de fundamentação e atrai a incidência da Súmula n. 284 do STF.

Ilustrativamente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. GDASS. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. CAUSA DECIDIDA COM BASE EM PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ.

1. Cuida-se de Agravo Interno interposto contra decisão que conheceu do Agravo para não conhecer do Recurso Especial, considerando, quanto à primeira controvérsia, que: (I) o fundamento do acórdão recorrido é eminentemente

constitucional; (II) eventual violação de lei federal é meramente indireta e reflexa, pois exige juízo anterior de norma constitucional; (III) **incide o óbice da Súmula 284 do STF, porque se apontou violado dispositivo legal inexistente no ordenamento jurídico**. No tocante à segunda controvérsia, consignou-se a incidência das Súmulas 284/STF e 211/STJ, por falta de indicação precisa dos dispositivos tidos por violados e ausência de prequestionamento da tese recursal.

[...]

4. Agravo Interno não provido. (AgInt no AREsp n. 2.094.320/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/11/2022, DJe de 24/11/2022; sem grifos no original.)

De outra parte, ainda que se considerasse a alegação contida neste agravo interno de que, na verdade, nas razões do apelo nobre, foi veiculada, na verdade, afronta ao inciso II § 3º do art. 447 do CPC/2015, melhor sorte não socorreria o Agravante.

Isso porque, o Tribunal de origem, apesar da oposição de embargos de declaração, não apreciou a tese de afronta ao antes mencionado dispositivo de lei federal, assim descrita nas razões do apelo nobre:

[...] tanto a sentença quanto o v. Acórdão recorridos admitiram como provas testemunhais válidas o depoimento de pessoas com claro interesse na causa, visto que todos eram supostos credores do município de Guaranésia, MG e o julgamento da ação no sentido de que estes não teriam de fato recebido seus créditos lhes interessava sobremaneira, pois dessa forma podem manejar ação de cobrança contra o ente administrativo.

Portanto, está ausente o necessário prequestionamento, nos termos da Súmula n. 211 do STJ ("Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*").

O recurso especial não trouxe a alegação de violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil, a fim de que fosse constatada a eventual omissão por parte da Corte de origem, indispensável, inclusive, para fins de configuração do prequestionamento ficto de matéria estritamente de direito, nos termos do art. 1.025 do Estatuto Processual. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 2.076.255/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/12/2023, DJe de 20/12/2023; AgInt no REsp n. 2.049.701/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 18/12/2023, DJe de 21/12/2023.

Por outro lado, o acórdão recorrido apresentou fundamentação concreta e suficiente para dar suporte às suas conclusões, inexistindo desrespeito ao dever judicial de se fundamentar as decisões judiciais. O que se denota é mero inconformismo da parte recorrente com o resultado do julgamento que lhe foi desfavorável. Portanto, não há ofensa ao art. 489 do Código de Processo Civil. Nesse sentido: AgInt no REsp

n. 2.044.805/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1/6/2023; AgInt no AREsp n. 2.172.041/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023.

No mais, o aresto atacado, na parte que interessa, está calcado nas seguintes razões de decidir (fls. 1412-1425; sem grifos no original):

Dão conta os autos que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou a presente **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa** contra os réus, o primeiro em face do exercício do mandato de **prefeito**, e o segundo exercendo o cargo de **tesoureiro da prefeitura** de Guaranésia, ao argumento de que o novo prefeito teria encontrado nos cofres municipais um montante inferior a R\$2.000,00, em acentuada incongruência com os registros contábeis, que apontavam a existência de saldo superior a R\$400.000,00, bem como porque várias notas de pagamento que, em tese, corroboravam a adimplência das dívidas, não teriam sido efetivamente quitadas e constavam assinaturas falsas dos credores ou de seus representantes.

[...]

O ato de improbidade administrativa, ainda que possua natureza civil e configure, assim, ilícito dessa natureza, exige um desvio de conduta tipificado em lei por parte do agente público no exercício das suas funções.

Em 26/10/21 foi publicada a Lei nº 14.230, que alterou a Lei nº 8.429/92, estabelecendo novos parâmetros para a atuação do Judiciário na repressão do ato de improbidade administrativa e para a configuração deste, inovando especificamente neste último ponto, ao estabelecer a necessidade da presença do elemento subjetivo “dolo”.

Em ambas as legislações, não se admitia a responsabilização objetiva por ato de improbidade administrativa.

[...]

Com o advento da nova lei, surgiram questionamentos acerca da sua aplicabilidade, na medida em que o art. 6º da Lei de Introdução às normas do direito brasileiro (LIDB) estabelece como regra a irretroatividade das leis.

A controvérsia foi submetida ao Colendo STF, que, em 18/08/2022, quando do julgamento do Tema 1.199, fixou a seguinte tese:

[...]

Percebe-se, desse modo, que **a orientação do STF, quando da fixação da tese precitada, foi a retroatividade benéfica, ressalvada a coisa julgada. Mais precisamente, o entendimento do Colendo STF foi no sentido de que a Lei nº 14.230/21 não retroage, a não ser para fins de tipificação dos atos culposos.**

[...]

[...] após analisar com cuidado todos os elementos informativos e provas acostados ao feito, **não vislumbro a possibilidade de afastar a prática de ato doloso de improbidade administrativa reconhecida em 1º Grau.**

Compulsando detidamente os autos, verifica-se que a **prova testemunhal** produzida na instrução do inquérito civil **demonstrou vastamente a tese apresentada na inicial, no sentido de que vários credores do Município de Guaranésia não receberam pela prestação e fornecimento dos serviços constantes das notas fiscais respectivas, cujas assinaturas não foram por eles exaradas, a despeito da efetiva quitação ter constado dos empenhos expedidos pela prefeitura.**

Nesse sentido foi o depoimento da testemunha Domingos Antunes Lopes, sócio-gerente da empresa Lopes Antunes, nome fantasia "Supermercado Paizão", que fornecia produtos de higiene e alimentícios destinados à merenda escolar, porém, no ano de 2003, do montante de R\$56.000,00, recebeu apenas R\$4.000,00, R\$2.000,00, entregues em moeda corrente a sua irmã Nilza Antunes Lopes, funcionária pública municipal, e R\$2.000,00 recebidos por sua esposa Silvia que assinou "uma espécie de recibo" em um "caderno de controle" pertencente à municipalidade. Declarou que ainda é credor do município no importe de R\$52.000,00, mas foi informado pelo prefeito, sucessor do apelante, que inexistia qualquer débito da municipalidade para com a sua empresa.

As informações da testemunha Domingos foram corroboradas pelas declarações de Geraldo Antunes Lopes, também sócio gerente da empresa Lopes Antunes, que acrescentou que recebeu informação do prefeito Nelson Florentino, sucessor do apelante, que não existia nenhuma pendência financeira em relação à empresa do declarante referente ao ano de 2003.

Da mesma forma, a testemunha Nilza Antunes Lopes Ribeiro, servidora municipal, confirmou ter recebido a quantia de R\$2.000,00 em moeda corrente para que fosse abatida dos débitos que a municipalidade tinha para com a empresa dos seus irmãos, Lopes Antunes, o que coaduna por inteiro com o depoimento da testemunha Domingos Antunes Lopes.

Antônio de Pádua Bazanini, auxiliar de contabilidade da prefeitura, apostilado na função de Diretor do Departamento de Administração e Finanças, discorreu sobre a elaboração do procedimento para contabilização e pagamento das despesas, desde a expedição da nota fiscal de compra ou serviço, até a elaboração da nota de empenho, afirmando que somente o prefeito em exercício pode ordenar o pagamento de uma despesa na estrutura administrativa de Guaranésia.

Referida testemunha afirmou, com segurança, que estava presente no momento em que o senhor Edgar Belarmino entregou a chave do cofre e da portaria para a senhora Silvana e que, na sala da tesouraria e juntamente com as testemunhas Esther Ribeiro Uno e José Carlos Zaccaro, além do próprio prefeito, presenciou a contagem do numerário que se encontrava no cofre, qual seja, de R\$1.926,00, mas o saldo da conta caixa, em junho de 2004, era superior a R\$400.000,00, e tinha conhecimento dessa informação porque assina o "Boletim de Caixa" juntamente com o prefeito municipal.

Observa-se, ainda, que Domingos Antunes Lopes, Geraldo Antunes Lopes, Silvia Helena Cistolo Lopes e Nilza Lopes não reconheceram como suas as assinaturas apostas nas notas de quitação dos serviços prestados.

José Osmar Feliciano informou que prestou serviços de funilaria e pintura em um dos ônibus utilizados no transporte escolar de Guaranésia/MG, no montante de R\$350,00, conforme nota fiscal nº 000420, não recebeu pela prestação do serviço e obteve informação junto à prefeitura de que não figura como credor, uma vez que o empenho já havia sido liquidado, declarando, ainda, que a assinatura aposta no documento não é sua.

Cássia Donizete Diniz Ferreiro, também informou sobre a existência de dívida da prefeitura com a empresa Águia Comercial Ltda e que eram falsas as assinaturas apostas nos empenhos 1958-5/005 e 1955- 0/005.

Antônio Carlos de Magalhães, Luiz Ribeiro, Rubens Cândido Bueno, Adriano Melo dos Santos e José Maria Nogueira, também informaram que prestaram serviço, não receberam o valor respectivo e obtiveram informação junto à prefeitura que a nota já havia sido quitada.

Soma-se à farta prova testemunhal a informação trazida pelo próprio réu Edgar Belarmino de Souza abaixo transcrita:

“Quanto aos empenhos ditos como pagos e contas de fornecedores quitadas (fls. 5 a 10), informa a ocorrência do seguinte fato: o sr. Prefeito Municipal, antevendo fiscalização na Prefeitura por parte do Tribunal de Contas, determinou-lhe, e a outro servidor, que procedessem o acerto de contas, através dos empenhos, comprometendo-se a regularizá-las, e estornar os empenhos e os pagamentos e “acertar a casa”, tão logo passasse a visita da referida fiscalização”

Do acima, percebe-se que, **ao contrário do que insistiu em alegar o apelante, não foram frágeis os depoimentos das testemunhas, mas sim, firmes, contundentes e não deixaram quaisquer dúvidas das fraudes praticadas pelos réus, que manipularam o conteúdo de documentos relativos ao uso de verbas públicas.**

Ora, extrai-se dos depoimentos que **os serviços eram contratados e, depois de efetivamente prestados, a despeito de constar a devida quitação nos empenhos emitidos junto à prefeitura, os credores não eram devidamente remunerados, e os réus utilizavam-se de vários argumentos para postergar os pagamentos.**

As várias irregularidades nos empenhos emitidos na administração do apelante foram **corroboradas pela pericial contábil** realizada no curso dos autos e anexada no Documento de ordem 14, senão vejamos:

[...]

Quanto ao ponto, informou ainda o perito que em determinados empenhos não existe qualquer tipo de informação sobre forma de pagamento, em alguns constam a palavra "Caixa", informando que tais empenhos foram pagos em moeda corrente, e em outros não constam tal informação, mas deduz-se que foram quitados com cheques, apesar de não serem informados o nome do Banco e o número de tais cheques, pois constam nos referidos empenhos, a suposta assinatura do credor.

Os dados todos acima levam a **inevitável conclusão de que as irregularidades contidas nos empenhos eram intencionalmente manipuladas com único intento de sonegar os valores efetivamente quitados, de modo a permitir o desvio da verba e, via de consequência, beneficiar os réus.**

Reforça a conclusão acima, a **declaração do perito judicial** de que, de acordo com os documentos dos autos, **não existe valores devidos**, visto que os empenhos relacionados estavam liquidados e quitados, afirmação que **vai totalmente de encontro com os depoimentos unânimes dos credores ouvidos em Juízo.**

Não bastasse, o **laudo pericial elaborado pelo Instituto de Criminalística de Guaxupé, concluiu pela convergência das assinaturas de Edgar Belarmino e Narciso Lopes nas notas de empenho acostada aos autos**, do que se tem que **tinham total ciência do conteúdo das respectivas notas**, ou seja, de quitação integral dos fornecedores, a despeito de não terem sido efetivamente remunerados pelos serviços prestados.

A **ausência de quitação** informada pelos credores nos depoimentos pessoais restou **corroborada pelos vários laudos periciais grafotécnicos anexados** no Documento de ordem 14, nos quais foi **reconhecida a falsidade das assinaturas** dos credores apostas nas notas.

Todas as provas acima ganham reforço com os documentos acostados ao feito demonstrando o ajuizamento e procedência de demandas contra o município para satisfação da obrigação, cujo ônus financeiro novamente recairá sobre o ente público, o que deixa indene de dúvidas o dano causado ao erário pelos réus.

Não fosse suficiente, chama a atenção a informação constante da perícia contábil, no sentido de que na administração anterior, o saldo da conta "Caixa" era sempre zero, sendo que todo numerário transitava via bancos, mas na administração do Sr. Prefeito Narciso Lopes, como se verificou através dos balancetes, havia saldo de numerário na "conta caixa" e o mesmo foi aumentando no período de janeiro de 2001 até junho de 2004. Esclareceu o *expert* que **na administração anterior, cujo saldo da conta "Caixa" era zero, os pagamentos da prefeitura eram feitos por meio de cheques e na administração do Sr. Narciso Lopes, parte desses pagamentos eram feitos em dinheiro, razão da movimentação da conta "Caixa"**.

A informação acima leva à conclusão de que **a opção pela utilização da "conta caixa" permitiu ao apelante a prática da fraude por ele perpetrada, pois assim teve livre acesso ao numerário em espécie, utilizou parte dele para pagamento dos serviços aos credores, como declarado pelas testemunhas, e o restante foi totalmente retirado do cofre da prefeitura quando foi destituído da sua função pública.**

Foi o que constatou o perito judicial ao afirmar que o saldo existente na conta "Caixa" em 30/06/2004 era R\$428.688,28, e, em 31/07/2004, o saldo passou para R\$3.03.

A constatação acima vai totalmente ao encontro da informação da testemunha Antônio de Pádua Bazanini, auxiliar de contabilidade da prefeitura, apostilado na função de Diretor do Departamento de Administração e Finanças, que declarou que presenciou a abertura do cofre e contagem do numerário que nele se encontrava, no importe de R\$1.926,00, a despeito de o saldo da conta caixa, em junho de 2004, ser superior a R\$400.000,00, declarando que tinha tal informação porque assinava o "Boletim de Caixa" juntamente com o prefeito municipal.

A informação da testemunha Antônio de Pádua Bazanini, corroborada pela perícia judicial, joga totalmente por terra a alegação do apelante de ausência de provas de que a diferença de caixa seria real ou apenas contábil.

Fato é que **os elementos informativos constantes dos autos são mais do que suficientes para demonstrar a prática de atos de improbidade administrativa.**

Primeiro, porque **demonstram que os réus fraudaram o pagamento aos fornecedores do Município de Guaranésia**, eis que, apesar das notas de empenho apresentar quitações, os credores não receberam os valores devidos pelos serviços prestados e/ou bens fornecidos, ou seja, as quantias relacionadas às notas de empenho foram desviadas pelos réus.

Em segundo lugar, porque **o valor do saldo existente na "conta "Caixa" em torno de R\$428.688,28 foi quase que totalmente zerado na mesma época em que o apelante foi destituído da sua função pública**, não tendo os réus sequer o cuidado de informar, ou muito menos comprovar o uso das verbas em favor da administração pública, sendo, portanto, **indene de dúvidas que foram desviadas para benefício próprio.**

De tudo acima e tomando por base as teses firmadas pelo STF, conclui-se que **restou configurada a prática do ato de improbidade administrativa**, ante a demonstração do elemento subjetivo dolo, caracterizado pela vontade livre e consciente dos agentes públicos de lesar o erário, **violando o artigo 10, inciso XI da Lei nº 8.429/1992**, de modo a atrair a aplicação das sanções previstas no artigo 12 do referido dispositivo legal, situação que impõe a necessidade de manutenção da sentença, inclusive quanto as penalidades nela definidas, considerando que não foram objeto de impugnação específica pelo apelante.

Na espécie, a ação civil pública ajuizada pelo ora Agravado foi julgada procedente para julgar o Agravante incurso no art. 10, inciso XI, da Lei n. 8.429/92, entendimento esse que foi corroborado pelo Tribunal de origem quando do julgamento da apelação.

Quanto à aplicabilidade ou não das alterações legislativas realizadas na Lei n. 8.429/92 ao caso presente, importa destacar que 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), analisou a aplicação temporal da Lei de Improbidade Administrativa, principalmente as modificações legislativas referentes ao elemento subjetivo e ao regime prescricional trazidas pela Lei n. 14.230/2021, momento em que 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.

O item 3 evidencia que a Lei n. 14.230/21 não se aplica no caso de condutas dolosas, como no caso dos autos. Portanto, não há que se falar na aplicação retroativa da nova lei no caso em exame.

A propósito:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. DOLO ESPECÍFICO RECONHECIDO. INAPLICABILIDADE DO TEMA 1.199 DO

STF. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DA PROVA. SÚMULA 7. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Trata-se de Agravo Interno interposto da decisão pela qual conheci parcialmente do Recurso Especial manejado pelo ora agravante para, na extensão conhecida, negar-lhe provimento.

2. Na origem, cuida-se de Ação Civil por Improbidade Administrativa na qual Joamir Roberto Barboza, na qualidade de prefeito municipal, teria burlado concurso público na contratação de Sílvio Roberto Seixas para a prestação de serviços nas áreas de pessoal, licitações e contratos administrativos, atos administrativos, sindicâncias e processos administrativos, funções de natureza eminentemente técnica e inerentes aos cargos já existentes no quadro de funcionários do Município de Ariranha-SP. O recorrente foi incurso, por dolo, nas ações tipificadas pelo art. 10, *caput*, I, II e XI da Lei 8.429/1992 (fls. 1.213-1.214, e-STJ).

3. Em seu Recurso Especial, o agravante sustentou que houve violação dos arts. 369, 442, 1.013 e 1.022 do CPC/2015 e dos arts. 1º, §§ 2º e 4º, 10, 12, II, e 17-C da Lei 8.429/1992. Retoma tais razões, em Agravo Interno, defendendo a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021 e refutando a incidência do Enunciado 7 da Súmula do STJ.

4. O recorrente não apresenta razões que tenham o condão de modificar o entendimento anteriormente externado. Ao contrário do que afirma, o dolo específico está expressamente assentado no acórdão de origem. Ademais, ainda que a intenção deliberada não houvesse sido expressa, não há nenhum tipo de determinação do Supremo Tribunal Federal de aplicação imediata da Lei 14.230/2021 às hipóteses em que a imputação, supostamente, se deu com base na ocorrência de dolo genérico, uma vez que, no Tema 1.199/STF, somente se determinou a aplicação imediata da nova legislação para os atos culposos cuja condenação ainda não tenha transitado em julgado (AgInt nos EDcl no REsp n. 2.014.862/CE, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 20/3/2023, DJe de 22/3/2023).

5. Quanto à suposta violação do art. 1.013 do CPC/2015, além do fato de que o duplo grau de jurisdição obrigatório admite o exame de todas as questões eventualmente desfavoráveis ao autor coletivo, enquanto representante da sociedade, notadamente quando se trata de matéria de ordem pública, como é a delimitação do dolo (fundamento que nem sequer foi rebatido pelo recorrente), observo que o julgador de primeiro grau, conquanto não tenha sido expresse, em nenhum momento afastou o dolo como conteúdo anímico da Ação constatada, de modo que o Colegiado de segunda instância procedeu à especificação dos elementos da Ação perpetrada.

6. Estabelecida a materialidade e a volição, inegável que é necessário o regresso ao acervo probatório para a reforma da *ratio decidendi*, o que, como dito na decisão ora vergastada, é vedado nesta instância, consoante a Súmula 7 do STJ (AgInt no AREsp. 948.730/RR, Rel. Min. Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 26/2/2024, DJe de 29/2/2024).

7. Agravo Interno não provido. (AgInt no REsp n. 2.107.345/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024)

Vale ressaltar que o Tribunal de origem, a partir da análise dos elementos fático-probatórios, concluiu pela existência de dolo específico na conduta do Agravante e efetivo dano ao erário, caracterizando a prática de ato de improbidade administrativa. Para rever a conclusão, seria necessário o reexame de provas e fatos, providências descabidas no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula n. 7 desta Corte Superior.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 14.230/2021. ALTERAÇÕES DA LEI 8.429/1992. DOLO ESPECÍFICO COMO REQUISITO INDISPENSÁVEL PARA A TIPIFICAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. ATOS TIPIFICADOS NO ART. 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE EFETIVO E COMPROVADO DANO AO ERÁRIO. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS IMPRESCINDÍVEIS PARA A CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A Lei 14.230/2021 modificou consideravelmente a Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo quanto à presença do elemento subjetivo do agente para que a conduta seja tipificada como ímproba.

2. A novel legislatura incluiu no caput do art. 10 da Lei 8.429/1992 a efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º dessa lei, para que o ato seja constituído como ímprobo.

3. Inviável a análise da pretensão veiculada no recurso especial, por demandar o reexame do contexto fático-probatório dos autos, atraindo a incidência da Súmula 7 do STJ.

4. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp n. 2.036.161/MS, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 19/2/2025, DJEN de 24/2/2025 .)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 1.022, II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. TEMA N. 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL. LEI N. 8.429/1992. ART. 11, I, DA LEI N. 8.429/1992. REVOGAÇÃO. ATIPICIDADE SUPERVENIENTE. ART. 10, I, DA LEI N. 8.429/1992. ATO ÍMPROBO DOLOSO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS COM EFEITOS INFRINGENTES.

[...]

V - Rever a conclusão do tribunal de origem, que reconheceu a prática dolosa do ato ímprobo tipificado no art. 10, I, da Lei n. 8.429/1992, com o objetivo de afastar a configuração de improbidade por danos ao erário, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7 desta Corte.

VI - Embargos de declaração acolhidos, com excepcionais efeitos infringentes. (EDcl no AgInt no AREsp n. 2.166.647/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 11/11/2024, DJe de 13/11/2024.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. . 9, I, 10, V, VIII, X, XII E 11, DA LEI 8.429/92. CONDOTA DOLOSA RECONHECIDA. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO PRODUZIDO NOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. ENUNCIADO DA SÚMULA 7 DO STJ.

1. O Tribunal paranaense, soberano na análise do contexto fático-probatório produzido nos autos, concluiu que a municipalidade pagou R\$ 74.600,00 (setenta e quatro mil e seiscentos reais) pelos produtos, enquanto o laudo pericial comprovou que o mercado praticava o preço de R\$ 53.348,04 (cinquenta e três mil e trezentos e quarenta e oito reais e quatro centavos). A diferença de R\$ 21.251,96 (vinte e um mil, duzentos e cinquenta e um reais, e noventa e seis centavos), como ressaltado no acórdão recorrido: "demonstra um desperdício aviltante." Manteve a condenação das recorrentes, pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9, I, 10, V, VIII, X, XII e 11, da Lei 8.429/92.

2. Entender o contrário do que ficou expressamente consignado no acórdão recorrido, a fim de acatar os argumentos da parte agravante sobre inocorrência dos atos de improbidade administrativa praticados, inexistência de prejuízo ao erário e superfaturamento de preços, ou mesmo sobre o elemento anímico (dolo), demanda reexame do suporte probatório dos autos (inclusive análise de documentos e da perícia), o que é obstado pela Súmula 7 do STJ.

[...]

7. Agravo Interno não provido. (AgInt no AREsp n. 2.117.559/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/10/2023, DJe de 18/12/2023.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NÃO HÁ VIOLAÇÃO DO ART 1.022 DO CPC/2015. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 7 E 83/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL.

[...]

V - Ademais, para se concluir pela inexistência de provas suficientes para demonstrar o ato de improbidade administrativa, a presença de dolo ou de prejuízo ao erário, bem como a violação dos arts. 6º, 141, 490 e 492 do CPC, 12 da Lei n. 8.429/92, 59, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, seria necessário o reexame fático-probatório dos autos. O Tribunal de origem, soberano na análise dos fatos e das provas, concluiu pela configuração do ato de improbidade administrativa, ficando demonstrada a ilicitude e que as sanções impostas pelas irregularidades são proporcionais e razoáveis. Nesse contexto, o conhecimento das alegações dos recorrentes demandaria incontestemente revolvimento fático-probatório, o que é inviável em recurso especial, ante o óbice a que dispõe a Súmula n. 7 do STJ. Afinal de contas, não é função desta Corte atuar como uma terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à legislação federal a partir do desenho de fato já traçado pela instância recorrida. A propósito: AgRg no AREsp

637.766/MT, relatora. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 23/2/2016, DJe 9/3/2016 e REsp 1.378.952/RJ, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 8/5/2018, DJe 14/5/2018; AgRg n o Ag 1417428/RJ, relator Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma, julgado em 27/9/2011, DJe 5/10/2011; AgRg no AREsp 120.393/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 29/11/2016 e AgRg no AREsp 173.860/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/2/2016, DJe 18/5/2016; AgInt no AREsp 1.264.005/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/10/2018, DJe 24/10/2018; REsp 1.718.937/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/4/2018, DJe 25/5/2018.

[...]

VIII - Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp n. 1.988.275/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 29/11/2023.)

RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO. MÁCULA À IMPESSOALIDADE E À MORALIDADE MEDIANTE A FRUSTAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. RECONHECIMENTO DA PRESENÇA DE DOLO ESPECÍFICO NA ORIGEM. ATRAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. CONDENAÇÃO COM BASE NO CAPUT DO ART. 11 DA LIA. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICO- NORMATIVA. TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA NO ATUAL INCISO V DO ART. 11 DA LIA. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A imputação aos réus de fraude para viabilizar a celebração de contratos de fornecimento de produtos por intermédio de empresas fantasmas, ocultando supermercado de propriedade da ex-Prefeita e do ex-Secretário de Finanças do Município de Talismã/TO consubstancia dolo específico e a revisão desta conclusão implica reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

[...]

5. Recurso especial em parte conhecido e parcialmente provido para determinar o retorno dos autos para a realização da nova dosimetria das penas. (REsp n. 2.061.719/TO, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 27/8/2024, DJe de 2/9/2024.)

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo interno.
É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no AREsp 2.763.249 / MG

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2024/0381292-5

Número de Origem:

00065867020058130283 0283050006586 10283050006586001 10283050006586004 283050006586
65867020058130283

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 : NARCISO LOPES

ADVOGADOS : MAURÍCIO MACEDO - MG058718

HAROLDO VICENTE MAGALHAES - MG096095

JOSIANI BOCOLI MAGALHAES - MG106550

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : NARCISO LOPES

ADVOGADOS : MAURÍCIO MACEDO - MG058718

HAROLDO VICENTE MAGALHAES - MG096095

JOSIANI BOCOLI MAGALHAES - MG106550

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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