



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1773335 - SP (2018/0266361-9)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
AGRAVANTE : JILMAR AUGUSTINHO TATTO
AGRAVANTE : CARLOS ALBERTO ROLIM ZARATTINI
AGRAVANTE : GERSON LUIS BITTENCOURT
ADVOGADOS : PEDRO ESTEVAM ALVES PINTO SERRANO - SP090846
LUIZ TARCÍSIO TEIXEIRA FERREIRA - SP067999
EDILENE LOBO - MG074557
ROBERTO BERTHOLDO - PR013316
SILVESTRE CHRUSCINSKI JUNIOR - PR020228
AGRAVADO : RODRIGO MONTEFERRANTE RICUPERO
ADVOGADO : LAÉRCIO JOSÉ LOUREIRO DOS SANTOS - SP145234
INTERES. : SÃO PAULO TRANSPORTE S.A
ADVOGADOS : SÔNIA MARIA GARCIA MISTRELLO E OUTRO(S) - SP077390
EDUARDO BICHIR CASSIS - SP221180
INTERES. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADORA : LAURA DE ALMEIDA LEITE LIMA - SP062206
ADVOGADO : RODRIGO YOKOUCHI SANTOS E OUTRO(S) - SP213501
INTERES. : VIACAO SANTA BRIGIDA LTDA
INTERES. : SERRA NEGRA ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : EMPRESA DE ÔNIBUS NOVA PAULISTA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO GATO PRETO LTDA
INTERES. : AUTO VIAÇÃO BRASIL LUXO LTDA
INTERES. : VIAÇÃO NAÇÕES UNIDAS LTDA
INTERES. : VIAÇÃO SÃO PAULO LIMITADA
INTERES. : VIA NORTE TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : VIP - VIACAO ITAIM PAULISTA LTDA
INTERES. : ETU EXPANDIR TRANSPORTES URBANO LTDA
INTERES. : CONSORCIO TROLEBUS ARICANDUVA
INTERES. : VIA SUL TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : VIACAO CIDADE DUTRA LTDA
INTERES. : TUPI TRANSPORTES URBANOS PIRATININGA LTDA
INTERES. : PACTO EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : VIAÇÃO CAMPO BELO LTDA
INTERES. : KUBA VIAÇÃO URBANA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO CAPELA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO GATUSA TRANSPORTES URBANOS LTDA

INTERES. : AUTO VIAÇÃO JUREMA LTDA
INTERES. : VIACAO ELETROSUL LTDA
INTERES. : SANTA AMELIA PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : CASTRO - ENSINO E TREINAMENTO LTDA
INTERES. : LEOPOLDINA TRANSPORTES URBANOS LTDA
ADVOGADOS : FRANCISCO ANTÔNIO FRAGATA E OUTRO(S) - SP005951
ANTONIO SAMPAIO AMARAL FILHO - SP079614

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DANO PRESUMIDO AFASTADO. REFORMA DO ACÓRDÃO. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. A ação popular é instrumento apropriado para anular contratos prorrogados tacitamente após o término de contratos emergenciais.
2. No caso, o Juiz de Direito extinguiu o processo sem resolução de mérito, por carência dos pressupostos da ação, qual seja, a comprovação dos fatos alegados e a suficiente descrição dos fatos e fundamentos jurídicos imputados aos réus. O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reformou a sentença, declarou a nulidade dos contratos apontados como verbais, e determinou o ressarcimento ao erário, considerando ter havido dano presumido, cuja aferição viria em liquidação, quando do cumprimento.
3. A discussão jurídica consiste na (im)possibilidade de condenação dos réus em ação popular ao ressarcimento ao erário com base em dano presumido, sem comprovação efetiva de prejuízo financeiro e não apontado na petição inicial, agora sob a égide do subsistema no Direito Sancionador à luz da Lei 14.230/2021, que reformulou a Lei de Improbidade Administrativa, passando a exigir dolo específico, nexos causal e efetividade do dano para a responsabilização.
4. A ausência de licitação, por si só, não configurou lesividade concreta ao patrimônio público porquanto não demonstrada a forma e no que consistiu, objetivamente, ao *quantum*. Dentro desse sistema inovado pela lei retro aludida, a aplicação de entendimento diverso violaria os princípios da isonomia e do devido processo legal substancial, admitindo padrões distintos para situações de mesma natureza material, equivalendo dizer que na ação popular poder-se-ia condenar por presunção fato que, na Ação Civil Pública, não seria possível, estabelecendo superioridade de normas que não retrata o acervo brasileiro atual.
5. Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial e reformar o acórdão recorrido, restabelecendo a sentença de primeiro grau.

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 06/11/2025 a 12/11/2025, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Impedido o Sr. Ministro Marco Aurélio Bellizze.

Brasília, 13 de novembro de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1773335 - SP (2018/0266361-9)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
AGRAVANTE : JILMAR AUGUSTINHO TATTO
AGRAVANTE : CARLOS ALBERTO ROLIM ZARATTINI
AGRAVANTE : GERSON LUIS BITTENCOURT
ADVOGADOS : PEDRO ESTEVAM ALVES PINTO SERRANO - SP090846
LUIZ TARCÍSIO TEIXEIRA FERREIRA - SP067999
EDILENE LOBO - MG074557
ROBERTO BERTHOLDO - PR013316
SILVESTRE CHRUSCINSKI JUNIOR - PR020228
AGRAVADO : RODRIGO MONTEFERRANTE RICUPERO
ADVOGADO : LAÉRCIO JOSÉ LOUREIRO DOS SANTOS - SP145234
INTERES. : SÃO PAULO TRANSPORTE S.A
ADVOGADOS : SÔNIA MARIA GARCIA MISTRELLO E OUTRO(S) - SP077390
EDUARDO BICHIR CASSIS - SP221180
INTERES. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADORA : LAURA DE ALMEIDA LEITE LIMA - SP062206
ADVOGADO : RODRIGO YOKOUCHI SANTOS E OUTRO(S) - SP213501
INTERES. : VIACAO SANTA BRIGIDA LTDA
INTERES. : SERRA NEGRA ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : EMPRESA DE ÔNIBUS NOVA PAULISTA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO GATO PRETO LTDA
INTERES. : AUTO VIAÇÃO BRASIL LUXO LTDA
INTERES. : VIAÇÃO NAÇÕES UNIDAS LTDA
INTERES. : VIAÇÃO SÃO PAULO LIMITADA
INTERES. : VIA NORTE TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : VIP - VIACAO ITAIM PAULISTA LTDA
INTERES. : ETU EXPANDIR TRANSPORTES URBANO LTDA
INTERES. : CONSORCIO TROLEBUS ARICANDUVA
INTERES. : VIA SUL TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : VIACAO CIDADE DUTRA LTDA
INTERES. : TUPI TRANSPORTES URBANOS PIRATININGA LTDA
INTERES. : PACTO EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : VIAÇÃO CAMPO BELO LTDA
INTERES. : KUBA VIAÇÃO URBANA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO CAPELA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO GATUSA TRANSPORTES URBANOS LTDA

INTERES. : AUTO VIAÇÃO JUREMA LTDA
INTERES. : VIACAO ELETROSUL LTDA
INTERES. : SANTA AMELIA PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : CASTRO - ENSINO E TREINAMENTO LTDA
INTERES. : LEOPOLDINA TRANSPORTES URBANOS LTDA
ADVOGADOS : FRANCISCO ANTÔNIO FRAGATA E OUTRO(S) - SP005951
ANTONIO SAMPAIO AMARAL FILHO - SP079614

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DANO PRESUMIDO AFASTADO. REFORMA DO ACÓRDÃO. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. A ação popular é instrumento apropriado para anular contratos prorrogados tacitamente após o término de contratos emergenciais.

2. No caso, o Juiz de Direito extinguiu o processo sem resolução de mérito, por carência dos pressupostos da ação, qual seja, a comprovação dos fatos alegados e a suficiente descrição dos fatos e fundamentos jurídicos imputados aos réus. O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reformou a sentença, declarou a nulidade dos contratos apontados como verbais, e determinou o ressarcimento ao erário, considerando ter havido dano presumido, cuja aferição viria em liquidação, quando do cumprimento.

3. A discussão jurídica consiste na (im)possibilidade de condenação dos réus em ação popular ao ressarcimento ao erário com base em dano presumido, sem comprovação efetiva de prejuízo financeiro e não apontado na petição inicial, agora sob a égide do subsistema no Direito Sancionador à luz da Lei 14.230/2021, que reformulou a Lei de Improbidade Administrativa, passando a exigir dolo específico, nexo causal e efetividade do dano para a responsabilização.

4. A ausência de licitação, por si só, não configurou lesividade concreta ao patrimônio público porquanto não demonstrada a forma e no que consistiu, objetivamente, ao *quantum*. Dentro desse sistema inovado pela lei retro aludida, a aplicação de entendimento diverso violaria os princípios da isonomia e do devido processo legal substancial, admitindo padrões distintos para situações de mesma natureza material, equivalendo dizer que na ação popular poder-se-ia condenar por presunção fato que, na Ação Civil Pública, não seria possível, estabelecendo superioridade de normas que não retrata o acervo brasileiro atual.

5. Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial e reformar o acórdão recorrido, restabelecendo a sentença de primeiro grau.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Na origem, cuida-se de AÇÃO POPULAR ajuizada para anular prorrogação tácita de contratos firmados entre a São Paulo Transporte S.A. e empresas privadas, após o término de contratos emergenciais.

O Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública do Estado de São Paulo julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, por carência dos pressupostos da ação, qual seja, a comprovação dos fatos alegados e a suficiente descrição dos fatos e fundamentos jurídicos imputados aos réus. (fls. 1.640/1.647).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reformou a sentença e deu parcial provimento ao recurso de apelação para "**declarar a nulidade dos contratos verbais** realizados entre a São Paulo Transporte S. A. e as empresas privadas que prestaram os serviços mencionados no objeto do processo", bem como determinou o ressarcimento ao erário, considerando ter havido dano presumido, cuja aferição viria em liquidação, quando do cumprimento, em acórdão assim ementado:

AÇÃO POPULAR. LESIVIDADE DO DANO. O fato de as empresas privadas terem recebido a prestação prevista nos contratos não impede o ressarcimento ao Erário, isto porque compõe o patrimônio público no regime jurídico vigente a observância aos princípios norteadores da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição da República. Desobedecidos, fica desfalcada a integridade da reputação e dignidade da Administração, bens que embora não conversíveis em moeda, são objeto de valoração econômica. Assim, forçoso é reconhecer que ocorreu a lesividade exigente na ação popular, pois não é pelo fato de o Poder Público ter que pagar os serviços prestados que os agentes administrativos estariam deslegitimados para os termos da ação. O dano do Poder Público é evidente porque se fosse feito processo licitatório normal, o Poder Público poderia selecionar proposta mais vantajosa para a Administração e por valor menor ao que fora contratado ilegalmente. A finalidade do certame licitatório é obter a proposta mais vantajosa para atendimento ao interesse público primário e menos onerosa ao Erário. II - Contrato de prestação de serviços. A sua prorrogação só pode ser feita por escrito e atendendo os motivos ensejadores da primitiva contratação. A sua prorrogação deveria ser feita da mesma forma, escrita, e com os motivos ensejadores da extensão do contrato. Isto porque o contrato

verbal com a Administração é exceção. O seu descumprimento ofende o artigo 60 da Lei 8.666/93, ofensivo ao princípio da legalidade e da eficiência administrativa. Com efeito, contrato verbal com Administração não existe. Deveria haver, portanto, no caso em desate, no mínimo o termo de contrato, o qual poderia ser substituído, em raríssimas hipóteses, pela nota de empenho prévio, pela carta-contrato e em certas hipóteses, autorização de compra ou ordem de serviço. III – Sentença de extinção do processo por inexistência de uma das condições da ação. Recurso parcialmente provido.(fls. 1.760/1.761)

Inconformados, JILMAR AUGUSTINHO TATTO e OUTROS interpuseram recurso especial, com fundamento no artigo 105, III, “a”, da Constituição da República, alegando violação aos artigos 1º, 2º e 4º, III, “a”, todos da Lei nº 4.717/65, art. 6º da Lei nº 8.987/95, e arts. 24, IV, 57, II, e 60, todos da Lei nº 8.666/93, pois é possível a prorrogação tácita dos contratos ora objeto da ação popular, mostrando-se descabida a condenação ao ressarcimento ao erário municipal ante a não comprovação de lesão aos cofres públicos e a efetiva prestação dos serviços aventados (fls. 1.853/1.866).

O recurso não foi conhecido (fls. 2.598-2.605), ensejando a interposição do **AGRAVO INTERNO** por JILMAR AUGUSTINHO TATTO e OUTROS **ora em análise**.

Argumenta a parte agravante, em síntese: i) que as teses recursais foram devidamente prequestionadas na origem, viabilizando o acesso às instâncias recursais (fls. 2.614-2.617); ii) que todos os fundamentos do acórdão foram amplamente impugnados nas razões do recurso especial, não havendo fundamento autônomo capaz de, isoladamente, manter a decisão recorrida (fl. 2.618); iii) que os documentos obtidos por meio da SPTrans demonstram a aprovação contábil do exercício de 2003, evidenciando a inexistência de prejuízo ao erário (fls. 2624-2625); iv) que a Lei 14.230/2021 exige a comprovação de dano efetivo para a responsabilização, afastando a figura do dano presumido (fls. 2.626-2.627). Requer a reconsideração da decisão ou sua submissão ao Colegiado.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Inicialmente, sobre a controvérsia dos autos, entendo prudente e necessário salientar que a promulgação da

Lei 14.230/2021, que reformulou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), representa um marco no aprimoramento do Direito Administrativo Sancionador Estatal, especialmente no que tange à exigência de objetividade, proporcionalidade e segurança jurídica na imputação de responsabilidade aos agentes públicos e terceiros.

A nova lei consagrou um modelo sancionador fundado em garantias típicas do Direito Penal, consolidando o entendimento de que, em matéria punitiva, não se admite presunção de dano nem responsabilidade objetiva, sendo imprescindível a demonstração concreta de prejuízo ao erário para que se configure o ato de natureza lesiva.

Não se desconhece que a jurisprudência admitia, em certas situações, a presunção de dano ao erário, especialmente em situações de dispensa ou inexigibilidade de licitação tidas por irregulares, sob o fundamento da ausência de procedimento competitivo implicaria, por si só, dano presumido. Contudo, observo que o legislador rompeu expressamente com essa lógica, ao exigir dolo específico, nexos causal e dano efetivo e mensurável para a caracterização do ilícito administrativo sancionador.

Consiste em clara evolução sistemática: a norma passa a distinguir a mera irregularidade administrativa, que pode ensejar responsabilidade civil ou disciplinar, do ato ímprobo propriamente dito, cuja sanção pressupõe lesividade concreta ao patrimônio público. Assim, o prejuízo não pode ser presumido ou inferido de modo genérico; deve estar quantificado, individualizado e diretamente vinculado à conduta imputada, sob pena de violação aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e da tipicidade.

Nesse contexto, a lógica introduzida pela Lei 14.230/2021 irradia efeitos para todas as manifestações do Direito Sancionador Estatal, abrangendo não apenas a improbidade administrativa, mas também outras ações de natureza punitiva, como a ação popular, quando dela decorre pedido de condenação com efeitos sancionatórios, especialmente de natureza patrimonial. A norma introduz uma nova perspectiva do microsistema administrativo sancionador como um todo: deve haver dano concreto.

Assim, ainda que a ação popular possua natureza própria, voltada à anulação de atos administrativos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao

meio ambiente, quando o pedido veicula pretensão de condenação e devolução de valores ao erário, assume conteúdo de índole sancionatória, exigindo o mesmo rigor probatório imposto pela legislação mais recente em matéria de improbidade. Os subconjuntos normativos intercomunicam-se para formar um todo e, nesse caso, a pedra de toque é a aferição que, então, deve ser em função do prejuízo.

Dessa forma, a petição inicial em ação popular que busque a recomposição de danos deve conter a indicação clara e objetiva do prejuízo financeiro efetivo, com demonstração de onde, como e quanto o erário foi lesado, bem como quem teria sido beneficiado indevidamente.

O fato do ato impugnado ter sido irregular ou do procedimento administrativo ter seguido forma diversa da ideal, por si só, não basta para ensejar condenação pecuniária, uma vez que, a presunção de dano é incompatível com o Estado de Direito contemporâneo, que exige certeza, materialidade e dolo específico para a aplicação de qualquer sanção.

Portanto, a evolução legislativa consubstanciada na Lei 14.230/2021 reflete uma coerência lógica e principiológica do ordenamento jurídico, ao afastar o modelo anterior de punição fundada em presunções e ao aproximar o Direito Administrativo Sancionador dos postulados garantistas do Direito Penal. Essa aproximação traduz o reconhecimento de que a atuação punitiva do Estado, ainda que no âmbito administrativo, deve observar as mesmas limitações que regem o *jus puniendi penal*, resguardando direitos fundamentais e prevenindo arbitrariedades.

Assim, aplicar entendimento diverso em ações populares equivaleria a admitir um duplo padrão jurídico para situações de mesma natureza material, violando o princípio da isonomia e o devido processo legal substancial. Com efeito, não seria razoável exigir, na ação popular, um grau de proteção inferior ao assegurado na ação de improbidade administrativa, sobretudo quando ambas compartilham o mesmo conteúdo sancionatório e visam à tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Ora, a coerência do sistema jurídico impõe que os postulados garantistas, como a necessidade de demonstração do dolo, a vedação de presunções de lesividade e a exigência de tipicidade estrita, também orientem o controle judicial dos atos impugnados por meio da ação popular.

Admitir o contrário significaria perpetuar um modelo punitivo dissociado dos avanços legislativos e doutrinários, comprometendo a segurança jurídica e a igualdade de tratamento entre os jurisdicionados, e estaria, ainda, outorgando maior importância jurídica à ação popular, posto que na ação popular poder-se-ia condenar por presunção fato que, na improbidade, não seria possível, por não constituir a ilicitude.

Dessa forma, a unidade do ordenamento jurídico exige que a interpretação das normas de responsabilização por atos lesivos ao erário observe os mesmos parâmetros de legalidade, culpabilidade e proporcionalidade, sob pena de violação ao Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRUSTRAÇÃO À LICITUDE DO PROCESSO LICITATÓRIO. DANO PRESUMIDO. CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL. LEI N. 14.230/2021. PREVISÃO NORMATIVA EXPRESSA. EXIGÊNCIA DE PERDA PATRIMONIAL EFETIVA. TEMA N. 1.199 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF. RETROATIVIDADE. PUNIBILIDADE EXTINTA. DEMAIS QUESTÕES RECURSAIS PREJUDICADAS. JULGADA EXTINTA A PUNIBILIDADE DOS AGRAVANTES PELA ABOLITIO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL PREJUDICADO.

1. A conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, tipificada no art. 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, com a redação alterada pela Lei n. 14.230/2021, além de prever exclusivamente o dolo, passou a exigir a comprovação de perda patrimonial efetiva para caracterização como ato que causa lesão ao erário.

2. A possibilidade de condenação com base em dano presumido (in re ipsa) era fruto de entendimento jurisprudencial, que não mais se coaduna com a nova disposição legal da matéria.

3. Apesar de o Tema n. 1.199 do STF não tratar especificamente da retroatividade de tal (sic) dispositivo, impõe-se a sua aplicação no caso para reconhecer a atipicidade superveniente da conduta baseada exclusivamente em dano presumido ao erário. Precedente desta Corte Superior.

4. Extinta a punibilidade dos recorrentes, fica prejudicada a análise do agravo em recurso especial.
5. Julgada extinta a punibilidade dos agravantes, pela abolitio da conduta, ficando prejudicado o agravo em recurso especial (AREsp n. 2.102.066/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 24/9/2024, DJe de 2/10/2024).

ADMINISTRATIVO. ATO ÍMPROBO. DANO PRESUMIDO. ALTERAÇÃO LEGAL EXPRESSA. NECESSIDADE DE EFETIVO PREJUÍZO. MANUTENÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. IMPOSSIBILIDADE. 1. Em sessão realizada em 22/2/2024, a Primeira Seção, por unanimidade, cancelou o Tema 1.096 do STJ, o qual fora outrora afetado para definir a questão jurídica referente a "definir se a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (in re ipsa)". 2. Após o referido cancelamento, ressurgiu a necessidade desta Primeira Turma enfrentar a seguinte controvérsia jurídica: com a expressa necessidade (tratada nas alterações trazidas pela Lei 14.320/2021) de o prejuízo ser efetivo (não mais admitindo o presumido), como ficam os casos anteriores (à alteração legal), ainda em trâmite, em que a discussão é sobre a possibilidade de condenação por ato ímprobo em decorrência da presunção de dano? 3. Os processos ainda em curso e que apresentem a supracitada controvérsia devem ser solucionados com a posição externada na nova lei, que reclama dano efetivo, pois sem este (o dano efetivo), não há como reconhecer o ato ímprobo. 4. Não se desconhece os limites impostos pelo STF, ao julgar o Tema 1199, a respeito das modificações benéficas trazidas pela Lei 14.320/2021 às ações de improbidade ajuizadas anteriormente, isto é, sabe-se que a orientação do Supremo é de que a extensão daquele tema se reservaria às hipóteses relacionadas à razão determinante do precedente, o qual não abrangeu a discussão ora em exame. 5. In casu, não se trata exatamente da discussão sobre a aplicação retroativa de alteração normativa benéfica, já que, anteriormente, **não havia norma expressa prevendo a possibilidade do dano presumido, sendo este (o dano presumido) admitido após construção pretoriana, a partir da jurisprudência que se consolidara no STJ até então e que vinha sendo prolongadamente aplicada.** 6. **Esse entendimento (repita-se, fruto de construção jurisprudencial, e não decorrente de texto legal) não pode continuar balizando as decisões do STJ se o próprio legislador deixou expresso não ser cabível a condenação por ato ímprobo mediante a presunção da ocorrência de um dano, pois cabe ao Judiciário prestar a devida deferência à opção que seguramente foi a escolhida pelo legislador ordinário para dirimir essa questão.** 7. Recurso especial desprovido. Embargos de declaração prejudicados (REsp n. 1.929.685/TO, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/8/2024, DJe de 2/9/2024).

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. DANO PRESUMIDO. RETROATIVIDADE DA LEI N. 14.230/2021. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Paraná contra réus acusados de fraudar licitação para aquisição de trator, no valor de R\$ 12.000,00. O juízo de primeiro grau condenou os réus Wilson Soares da Silva e o espólio de Francisco Andreoli Gonçalves, mas afastou a condenação de Elias Demétrio da Silva.

2. O Tribunal de origem deu provimento ao recurso do Ministério Público para condenar Elias Demétrio da Silva e reconheceu a prescrição das sanções, exceto o ressarcimento ao erário, por ser imprescritível.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se é possível a condenação por ato de improbidade administrativa, consistente em fraudar licitação, com base na presunção de dano ao erário.

4. A análise da retroatividade da Lei n. 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, exigindo a comprovação de dano efetivo ao erário para a configuração de improbidade administrativa.

III. Razões de decidir

5. A Lei n. 14.230/2021 alterou a redação do art. 10, VIII, da Lei de Improbidade Administrativa, exigindo a comprovação de dano patrimonial efetivo para a configuração de improbidade administrativa.

6. A presunção de dano ao erário não é mais suficiente para a condenação por improbidade administrativa, sendo necessário demonstrar o dano efetivo.

7. No caso concreto, não houve comprovação de que o valor pago pelo trator foi superior ao praticado no mercado ou que a aquisição era desnecessária, afastando a possibilidade de condenação com base em dano presumido.

IV. Dispositivo e tese

8. Recurso provido para julgar improcedente a ação civil pública em relação a todos os demandados.

Tese de julgamento: "1. A condenação por improbidade administrativa exige a comprovação de dano patrimonial efetivo ao erário. 2. A presunção de dano não é suficiente para a configuração de improbidade administrativa após a Lei n. 14.230/2021".

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 8.429/1992, art. 10, VIII;

Lei n. 14.230/2021. Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 843.989 /PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes; STJ, AgInt no REsp 1737731/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria.

(REsp n. 1.941.255/PR, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 18/3/2025, DJEN de 25/3/2025).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TEMA 1.199/STF. ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021. ART. 10 DA LIA.

DISPENSA DE LICITAÇÃO. INDEVIDA. DANO EFETIVO E DOLO AFASTADOS NA ORIGEM. DANO IMPOSSIBILIDADE. POSTERIORIN RE IPSA. ALTERAÇÃO JURISPRUDENCIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DO STJ. SÚMULA N. 568/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Ao julgar o ARE n. 843.989 sob o rito da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese (Tema 1.199/STF): "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". 2. Em elastério de entendimento, ao tratar da delimitação dos efeitos do precedente vinculante, a Suprema Corte concluiu pela aplicação das alterações trazidas pela Lei n. 14.320/2021 às ações de improbidade cujos atos dolosos foram praticados na vigência do texto anterior da norma, desde que sem condenação com trânsito em julgado, exceptuando-se o novo regime prescricional. 3. Na espécie, ao julgar improcedente a ação de improbidade, a instância ordinária enfatizou o dano presumido ao erário e a ausência de comprovação do agir com dolo ou culpa grave. 4. Em atenção à alteração normativa trazida pela Lei n. 14.230/2021, a Primeira Seção desta Corte afastou a possibilidade de condenação pela conduta ímproba do art. 10 da Lei n. 8.429/1992 com lastro no dano visto a atual exigência doin re ipsa, efetivo prejuízo ao erário. 5. Considerando que o acórdão recorrido está em conformidade com a atual e predominante jurisprudência desta Corte Superior sobre o tema, de rigor a aplicação da Súmula 568/STJ, : "O relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de verbis Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema". 6. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 2.683.545/BA, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 26/3/2025, DJEN de 1/4/2025).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO PÚBLICA. DISPENSA. DANO PRESUMIDO. CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL. LEI N. 14.230/2021. PREVISÃO NORMATIVA EXPRESSA. EXIGÊNCIA DE PERDA PATRIMONIAL EFETIVA. TEMA N. 1.199 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF. RETROATIVIDADE. ATIPICIDADE DA

CONDUTA. PUNIBILIDADE EXTINTA. I - Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal contra R Delgado de Medeiros ME e outros objetivando a condenação dos réus nas sanções do art. 12, II da Lei n. 8.429/1992, em razão da prática de atos de improbidade previstos no art. 10, I, V, VIII e XII da mesma lei, consistentes na realização de procedimentos de dispensa de licitação. II - Na sentença, julgaram-se improcedentes os pedidos. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida. Esta Corte conheceu do agravo para negar provimento ao recurso especial. III - O recorrente sustenta violação do disposto nos arts. 10, caput, VIII, c/c o art. 11 e 12, II e III, todos da Lei n. 8.429/1992, defendendo que foi configurada a prática do ato de improbidade administrativa, ser desnecessária a demonstração do efetivo prejuízo ao erário em casos de dispensa indevida de licitação, vez que o prejuízo é presumido, bem como que ficou demonstrado o dolo na conduta dos agentes. IV - **Diante das inovações trazidas pela Lei n. 14.230/2021, deve-se analisar as regras de direito intertemporal aplicáveis no presente caso, tendo em vista que o dispositivo em exame, que se refere ao ato de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, passou a exigir, além da conduta exclusivamente dolosa, a perda patrimonial efetiva.** V - A questão jurídica, no tocante à aplicabilidade imediata da Lei n. 14.230/2021, que teve repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, o qual fixou as seguintes teses quando do julgamento do Leading Case ARE n. 843.989 (Tema n. 1.199): (i) necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – dolo; (ii) A norma benéfica da Lei n. 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é irretroativa, em virtude do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; (iii) A nova Lei n. 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa "culposos" praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o Juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; (iv) irretroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei n. 14.230/2021, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. VI - No julgamento do Tema n. 1.199, a despeito da aplicação intertemporal das demais alterações promovidas pela novel LIA, **sobretudo da expressa previsão da exigência de perda patrimonial efetiva para a configuração da dispensa indevida de licitação constante do art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992 para caracterização do ato ímprobo**, este não foi analisado. VII - Alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, esta Corte Superior tem se posicionado não só pela aplicação imediata da Lei n. 14.230/2021 aos processos em curso, sem trânsito em julgado, mas também de que **o novel requisito da perda patrimonial efetiva deve ser imediatamente aplicado nos processos em curso,**

destacando que o entendimento anterior acerca da possibilidade de condenação com base no dano presumido tratava-se de construção jurisprudencial que passou a se incompatibilizar com a nova lei. Veja-se a ementa do julgado desta Corte Superior: (R Esp n. 1.929.685/TO, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/8/2024, DJe de 2/9/2024.) VIII - O novo requisito da perda patrimonial efetiva para que se caracterize a frustração da licitude de processo licitatório como ato que causa lesão ao erário, nos moldes da Lei n. 14.230/2021, propicia a sua imediata aplicação aos atos praticados na vigência do texto anterior da lei, desde que sem condenação com trânsito em julgado. IX - O ato imputado a parte ora recorrida pela prática de ato de improbidade administrativa está tipificado no art. 10, caput, I, V, VIII e XII da LIA, em sua redação original. No entanto, no decorrer do trâmite processual, conforme acima referido, a lei de regência sofreu significativas alterações pela Lei n. 14.230/2021, razão pela qual o presente recurso deve ser examinado sob esta nova perspectiva. X - Considerando as alterações trazidas pela Lei n. 14.230/2021, bem como que, nos casos sem condenação transitada em julgado, estas devem ter sua aplicação imediata aos atos praticados na vigência do texto anterior, reconhecendo fato superveniente consubstanciado na alteração normativa que excluiu do mundo jurídico a hipótese típico-normativa que incidia a conduta dos réus, tem-se que deve ser reconhecida a atipicidade superveniente da conduta ímproba imputada pelo Ministério Público Federal, ora recorrente, à parte recorrida. XI - Nesse mesmo sentido decidiu a Segunda Turma desta Corte Superior no julgamento do AR Esp n. 2.102.066/SP, da relatoria do Ministro Teodoro Silva Santos. XII - Ainda que ultrapassados referidos óbices, a insurgência não era mesmo de ser conhecida, porque para se chegar em uma conclusão diversa da que chegou o Tribunal a quo, demandaria alteração das premissas fático-probatórias estabelecidas pelo acórdão recorrido, com o revolvimento das provas carreadas aos autos, em se tratando de providência vedada em recurso especial, consoante enunciado da Súmula n. 7 do STJ. XIII - Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp n. 1.568.466/RN, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/3/2025, DJEN de 18/3/2025).

Dessa maneira, no caso em comento, observo que, além de o autor não ter apontado, na petição inicial, a efetiva lesividade do ato impugnado, carecendo a ação, portanto, de pressuposto de admissibilidade, também não restou demonstrada, no curso da ação, qualquer perda patrimonial efetiva ao erário municipal.

A ausência de demonstração objetiva da lesividade descaracteriza o interesse processual e afasta a possibilidade de responsabilização, sob pena de se admitir uma

forma de punição baseada em presunções, modelo incompatível com o Estado Democrático de Direito e com os postulados garantistas que hoje orientam o Direito Administrativo Sancionador.

Desse modo, já decidi:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. DOLO ESPECÍFICO E DANO EFETIVO. AUSÊNCIA. MERO DESCUMPRIMENTO DE NORMAS LICITATÓRIAS. ATIPICIDADE SUPERVENIENTE DA CONDUTA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Caso em que a condenação foi fundada unicamente na ocorrência de fracionamento de licitação, sem indicação de intuito específico de fraudar a lei ou os cofres públicos, nem anotação de prejuízo efetivamente sofrido pela Administração.

2. Destaco os termos do acórdão da origem, ao concluir pelo que classificou de dolo: "o Prefeito Municipal tinha o dever de zelar pelas boas práticas nas licitações e contratos firmados pela Prefeitura, com observância da legislação em vigor e zelo pelo correto manejo e aplicação das verbas públicas, não havendo como alegar desconhecimento do modo como se operavam as aquisições de bens e serviços da Administração Pública; e o Secretário da Fazenda, responsável pelas autorizações de pagamento, tinha o dever legal de zelar pelo gasto público em conformidade com a lei".

3. A despeito da conclusão da origem, as condutas narradas não configuram o dolo específico exigido pela nova Lei de Improbidade Administrativa. Tampouco pode ser considerado dano efetivo a mera possibilidade, eventual e genérica, de obtenção de preços melhores por meio de licitações.

4. O enquadramento da conduta no art. 11, V, da LIA atual, para fins de reconhecimento de continuidade típico-normativa exigiria a demonstração de que as falhas no processo seletivo tiveram o fim de beneficiar alguém determinado, o que não é nem mesmo cogitado pelo Ministério Público.

5. Agravo interno desprovido (AgInt no REsp n. 2.147.671/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 16/9/2025, DJEN de 23/9/2025) .

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA IRREGULARIDADE NA CUMULAÇÃO DOS CARGOS DE SECRETÁRIO E DE PROCURADOR JURÍDICO MUNICIPAL. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, DANO AO ERÁRIO E ELEMENTO SUBJETIVO AFASTADOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.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" (Tema 1199 da Repercussão Geral).

2. "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 Luiz Fux, relator p/ acórdão Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 22/8/2023, DJe de 6/9/2023).3. "A conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, tipificada no art. 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, com a redação alterada pela Lei n. 14.230/2021, além de prever exclusivamente o dolo, passou a exigir a comprovação de perda patrimonial efetiva para caracterização como ato que causa lesão ao erário"(EResp n. 1.288.585/RJ, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 27/11/2024, DJEN de 4/12/2024).

4. **Caso em que o autor da ação, em seu recurso especial, não indica qual seria a conduta dolosa praticada pelos réus, qual o efetivo prejuízo que teria sido causado ao erário**, nem traz narrativa capaz de indicar em qual dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992 seria enquadrado o ato impugnado.5. Agravo interno não provido (AgInt no AREsp n. 1.848.644/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 30/4/2025, DJEN de 7/5/2025).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO EMBASADA EM PRESUNÇÃO DE DOLO. ENTENDIMENTO EM DIVERGÊNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTES STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Mesmo antes da superveniência da Lei 14.230/2021, a jurisprudência deste Superior Tribunal era firme no sentido de que:

(a) "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA n. 30/AM, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe de 28/9/2011); e (b) "para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé" (REsp n. 1.849.513/RO, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/11/2020, DJe de 18/12/2020).

2. No caso, o acórdão recorrido, após tecer considerações sobre a constatação de descumprimento dos princípios da publicidade, da impessoalidade e da legalidade no procedimento de licitação, configurando ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, concluiu, quanto aos réus, que "as responsabilidades de cada dos

demandados foram bem postas. Uns praticaram o ilícito em uma única ligação subjetiva, com reflexos diretos no procedimento, pois, na qualidade de membros da comissão de julgamento, violaram o interesse público primário e o dever de cumprimento da lei que era explícita no caso em questão". Contudo, não há demonstração no sentido de que haveria má-fé na conduta do agente público, havendo, na verdade, presunção de dolo na conduta do réu, que deveria saber da existência de vício formal na publicidade do procedimento de licitação.

3. A Primeira Seção deste Superior Tribunal concluiu que "o dolo não pode ser subentendido, consoante consignado no acórdão embargado, devendo ser explicitado pelo julgador, sob pena de ensejar punição por ato ímprobo com base em responsabilidade objetiva, o que não é admitido" (REsp n. 908.790/RN, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12/6/2024, DJe de 18/6/2024) .

4. Agravo interno desprovido (AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.760.279/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 7/10/2024, DJe de 10/10/2024).

Nesse mesmo sentido: REsp n. 2.029.719/RJ, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 5/8/2025, DJEN de 19/8/2025; AgInt no AREsp n. 2.161.167/PB, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 12/3/2025, DJEN de 18/3/2025.

Isso posto, dou provimento ao agravo interno para dar provimento ao recurso especial e, reformando o acórdão recorrido, reestabelecer a sentença que julgou extinto o processo, por ausência de pressuposto de admissibilidade e, ainda, pelo reconhecimento da atipicidade da conduta.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1773335 - SP (2018/0266361-9)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
AGRAVANTE : JILMAR AUGUSTINHO TATTO
AGRAVANTE : CARLOS ALBERTO ROLIM ZARATTINI
AGRAVANTE : GERSON LUIS BITTENCOURT
ADVOGADOS : PEDRO ESTEVAM ALVES PINTO SERRANO - SP090846
LUIZ TARCÍSIO TEIXEIRA FERREIRA - SP067999
EDILENE LOBO - MG074557
ROBERTO BERTHOLDO - PR013316
SILVESTRE CHRUSCINSKI JUNIOR - PR020228
AGRAVADO : RODRIGO MONTEFERRANTE RICUPERO
ADVOGADO : LAÉRCIO JOSÉ LOUREIRO DOS SANTOS - SP145234
INTERES. : SÃO PAULO TRANSPORTE S.A
ADVOGADOS : SÔNIA MARIA GARCIA MISTRELLO E OUTRO(S) - SP077390
EDUARDO BICHIR CASSIS - SP221180
INTERES. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADORA : LAURA DE ALMEIDA LEITE LIMA - SP062206
ADVOGADO : RODRIGO YOKOUCHI SANTOS E OUTRO(S) - SP213501
INTERES. : VIACAO SANTA BRIGIDA LTDA
INTERES. : SERRA NEGRA ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : EMPRESA DE ÔNIBUS NOVA PAULISTA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO GATO PRETO LTDA
INTERES. : AUTO VIAÇÃO BRASIL LUXO LTDA
INTERES. : VIAÇÃO NAÇÕES UNIDAS LTDA
INTERES. : VIAÇÃO SÃO PAULO LIMITADA
INTERES. : VIA NORTE TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : VIP - VIACAO ITAIM PAULISTA LTDA
INTERES. : ETU EXPANDIR TRANSPORTES URBANO LTDA
INTERES. : CONSORCIO TROLEBUS ARICANDUVA
INTERES. : VIA SUL TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : VIACAO CIDADE DUTRA LTDA
INTERES. : TUPI TRANSPORTES URBANOS PIRATININGA LTDA
INTERES. : PACTO EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : VIAÇÃO CAMPO BELO LTDA

INTERES. : KUBA VIAÇÃO URBANA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO CAPELA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO GATUSA TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : AUTO VIAÇÃO JUREMA LTDA
INTERES. : VIACAO ELETROSUL LTDA
INTERES. : SANTA AMELIA PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : CASTRO - ENSINO E TREINAMENTO LTDA
INTERES. : LEOPOLDINA TRANSPORTES URBANOS LTDA
ADVOGADOS : FRANCISCO ANTÔNIO FRAGATA E OUTRO(S) - SP005951
ANTONIO SAMPAIO AMARAL FILHO - SP079614

VOTO-VOGAL

Faço remissão ao bem lançado relatório que consta do voto disponibilizado pelo eminente Ministro Relator.

Diante da importância da matéria posta ao debate colegiado, faço algumas considerações que, a meu sentir, são importantes para compor a *ratio decidendi* deste julgamento. Sem embargo, desde logo deixo expressa minha concordância ao provimento do agravo interno, consoante deliberação do voto do Exmo. Relator.

Sob o aspecto processual, vejo que a decisão monocrática recorrida mencionou o óbice da Súmula 283 do STF, por suposta ausência de impugnação, nas razões do recurso especial, de fundamento autônomo e suficiente à manutenção do acórdão recorrido. Todavia, a decisão não apontou qual seria tal fundamento, razão pela qual entendo não subsistir tal óbice. Razão assiste ao agravante, neste ponto.

Carece de igual sorte o agravante quanto à alegada violação aos arts. 1º, 4º, III, a, da Lei 4.717/1965, art. 6º da Lei 8.987/1995, e arts. 24, IV, 57, II, e 60, da Lei 8.666/1993, na medida em que a decisão monocrática bem demonstrou a ausência de prequestionamento das matérias postas, sob o enfoque trazido no especial, de modo a atrair a incidência da Súmula 211 do STJ.

Quanto à violação do art. 2º da Lei 4.717/1965, entendo que agravo deve ser provido para que o recurso especial seja conhecido e provido.

Nesse ponto, é importante frisar, ao se dar guarida aos argumentos do agravante, não estará esta Corte avalizando a celebração de contratos com a

Administração Pública desprovida da necessária formalização por instrumento contratual e de regular procedimento licitatório ou declaração de dispensa ou inexigibilidade.

O que se discute precisamente nos autos é o sentido e alcance da nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público em decorrência da procedência da ação popular, consoante preceitua o art. 2º da Lei n.º 4.717/1965, e sua repercussão em termos de reparação ao erário.

No caso concreto, o acórdão recorrido chegou à conclusão de que houve ilicitude dos contratos administrativos, inferência à qual não faço objeção, inclusive por compreender que concluir de maneira diversa demandaria revolvimento da matéria fático-probatória, vedado na presente instância, conforme Súmula n.º 7/STJ.

Por outro lado, o acórdão concluiu existir dano ao erário como decorrência automática da invalidade do contrato, verdadeiro dano *in re ipsa*, sem apontar elementos que evidenciem a existência de efetivo prejuízo ao erário. Mais que isso, conforme o quadro delineado no acórdão, percebe-se que a decisão recorrida considerou, na verdade, haver dano extrapatrimonial, quando este último sequer foi objeto de pedido na inicial e consequente deliberação na sentença.

Destaco o excerto do acórdão recorrido que bem demonstra que o Tribunal de origem considerou haver dano patrimonial presumido, visto que sequer indicou haver sobrepreço ou qualquer outra circunstância caracterizadora de prejuízo econômico-financeiro. Narra o acórdão:

O dano do Poder Público é evidente porque se fosse feito processo licitatório normal, o Poder Público poderia selecionar proposta mais vantajosa para a Administração e por valor menor ao que fora contratado ilegalmente. A finalidade do certame licitatório é obter a proposta mais vantajosa para atendimento ao interesse público primário e menos onerosa ao Erário (fl. 1760).

Cabe ainda destacar os excertos do acórdão impugnado na origem aptos a demonstrar que o Tribunal *a quo* confundiu dano patrimonial e extrapatrimonial, em hipótese na qual sequer foram pleiteados danos morais coletivos:

De se entender não dissente Rafael Bielsa, ao sustentar em estudo específico, que a ação popular protege interesses não só de ordem patrimonial como, também, de ordem moral e cívica e acrescenta o notável publicista que "o móvel, pois, da ação popular não é apenas restabelecer a legalidade, mas também punir ou reprimir a imoralidade administrativa. Nesse duplo fim vemos a virtude desse singular meio jurisdicional, de evidente valor educativo. (Ação popular e o poder discricionário da Administração, RDA 38/40).

Com razões assemelhadas às expostas pelos Mestres citados, há acórdão do Supremo Tribunal Federal entendendo que o prejuízo autorizador do ajuizamento de ação popular não está restrito ao prejuízo material aos cofres públicos (STJ, RE nº 170.768- 2, SP, Relator Ministro Irmão Galvão, RT 769/146). Fl. 1763

(...)

O Ministro Irmão Galvão, em voto proferido no Supremo Tribunal Federal, assentou que "a simples prática ilícita já representa base sólida para a ação popular, porquanto, despermitindo o normal procedimento fiscalizador das contas públicas, e deixando dinheiro público ao livre manejo particular dos titulares, com isso assinala detrimento público, sem contar a evidente contraposição ao princípio da moralidade administrativa". (RT 769/147, ano 1988, novembro de 1999). Fl. 1765.

Os trechos acima transcritos contêm entendimentos corretos acerca da proteção conferida pelo ordenamento jurídico ao patrimônio imaterial e moral, porém todos são inaplicáveis ao caso concreto, visto que a ação popular em comento não pleiteou danos extrapatrimoniais decorrentes da contratação eivada de vício.

Repita-se que não se discorda da possibilidade de perseguir, na via da ação popular, a reparação a interesses extrapatrimoniais. A propósito, o Supremo Tribunal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 824.721-RG, Tema 836 (Relator Min. Dias Toffoli), fixou tese de repercussão geral no sentido de que “não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe”.

Concluir da forma acima exposta, consoante o Tema 836 do STF, não significa desprezar que a demonstração do prejuízo - conquanto desnecessária no momento do ajuizamento - faz-se imprescindível no momento da condenação. Ademais,

o dano extrapatrimonial deve ser objeto da demanda. No caso concreto, a petição inicial e a sentença sequer trataram de dano moral coletivo, de modo que resta evidente a incoerência das premissas jurídicas adotadas pelo acórdão recorrido. Dessa forma, a correção de tais premissas no âmbito do recurso especial é plenamente possível, sem qualquer sombra de ofensa à Súmula 7/STJ.

Portanto, assiste razão ao recorrente quando afirma, em seu recurso especial, que o acórdão recorrido incorreu em violação a dispositivos da Lei n.º 4.717/1965, notadamente seu art. 2º, ao interpretar os textos normativos com tamanha largueza de modo a equiparar as consequências jurídicas da nulidade do ato com aquelas decorrentes da constatação de dano patrimonial e extrapatrimonial.

Com efeito, a invalidade do ato administrativo não conduz necessariamente à existência de dano ao erário, tampouco dano extrapatrimonial infligido à coletividade. Tais danos devem ser minimamente apontados, ainda que sua apuração concreta seja postergada à fase de liquidação de sentença, sob pena de se incorrer em indevida presunção e consequente enriquecimento sem causa do Estado ou ainda conduzir à perplexidade de se apurar dano zero na fase de liquidação. Esta última hipótese não apenas violaria direitos do administrado como também conduziria a um prolongamento improfícuo do processo, com custos suportados pelo Poder Judiciário e toda a sociedade.

Desse modo, entendo como plenamente possível que, em sede de ação popular, a reconhecida nulidade do contrato seja acrescida da constatação de danos materiais e extrapatrimoniais, os quais devem, uma vez reconhecidos, ser objeto de necessária reparação pelo causador.

Todavia, no caso concreto, o acórdão não apontou concretamente a existência de danos de quaisquer espécies, limitando-se a presumi-los, o que contraria a jurisprudência desta Corte Superior, segundo a qual, mesmo nas hipóteses de dano presumido, "os parâmetros para apuração devem ser declarados na fase de conhecimento, mediante a efetiva manifestação da Corte de origem sobre a extensão do prejuízo que reconheceu à luz da locução "ressarcimento integral do dano" (como provocado pelos recorrentes), ainda que a quantia devida seja fixada em liquidação" (AgInt no REsp n. 1.784.353/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/5/2021, DJe de 3/8/2021).

Ademais, como bem frisado pelo Exmo. Relator em seu voto, a Ação Popular compõe, juntamente com a Ação de Improbidade Administrativa, um verdadeiro

microsistema de proteção ao patrimônio público e à moralidade administrativa, de modo que é não apenas salutar mas necessário haver um "diálogo das fontes", a fim de conferir coerência ao sistema.

Dispõe o art. 10, § 1º da Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021:

Art. 10 (...) § 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Sob esse prisma, o entendimento reiterado desta Corte pela necessidade de que o dano patrimonial não seja simplesmente presumido, face às alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021, merece ecoar também no âmbito da pretensão unicamente ressarcitória, seja ela decorrente de ação popular, ação civil pública ou da possível convolação prevista no art. 17, § 16 da Lei n.º 8.429/92.

Ante o exposto, acosto-me ao magistral voto do eminente Relator, com os aludidos acréscimos na fundamentação, e dou provimento ao agravo interno para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento, com o consequente restabelecimento da sentença de primeiro grau.

É o voto.

Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no REsp 1.773.335 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2018/0266361-9

Número de Origem:

00048816520178260053 0007357672003 00073576720038260053 01050969720068260000 053030073572
1050969720068260000 48816520178260053 5072003 53030073572 6031155101 7357672003
73576720038260053 9031155 994061050962

Sessão Virtual de 06/11/2025 a 12/11/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JILMAR AUGUSTINHO TATTO

RECORRENTE : CARLOS ALBERTO ROLIM ZARATTINI

RECORRENTE : GERSON LUIS BITTENCOURT

ADVOGADOS : PEDRO ESTEVAM ALVES PINTO SERRANO - SP090846

LUIZ TARCÍSIO TEIXEIRA FERREIRA - SP067999

EDILENE LOBO - MG074557

ROBERTO BERTHOLDO - PR013316

SILVESTRE CHRUSCINSKI JUNIOR - PR020228

RECORRENTE : SÃO PAULO TRANSPORTE S.A

ADVOGADOS : GUILHERME GABRIEL - SP276978

ANTONIO DONIZETE DOS SANTOS FILHO - SP310108

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORA : LAURA DE ALMEIDA LEITE LIMA - SP062206

PROCURADORA : RODRIGO YOKOUCHI SANTOS E OUTRO(S) - SP213501

RECORRENTE : VIACAO SANTA BRIGIDA LTDA

RECORRENTE : SERRA NEGRA ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA

RECORRENTE : EMPRESA DE ÔNIBUS NOVA PAULISTA LTDA

RECORRENTE : VIAÇÃO GATO PRETO LTDA

RECORRENTE : AUTO VIAÇÃO BRASIL LUXO LTDA

RECORRENTE : VIAÇÃO NAÇÕES UNIDAS LTDA

RECORRENTE : VIAÇÃO SÃO PAULO LIMITADA

RECORRENTE : VIA NORTE TRANSPORTES URBANOS LTDA

RECORRENTE : VIP - VIACAO ITAIM PAULISTA LTDA

RECORRENTE : ETU EXPANDIR TRANSPORTES URBANO LTDA

RECORRENTE : CONSORCIO TROLEBUS ARICANDUVA

RECORRENTE : VIA SUL TRANSPORTES URBANOS LTDA

RECORRENTE : VIACAO CIDADE DUTRA LTDA

RECORRENTE : TUPI TRANSPORTES URBANOS PIRATININGA LTDA

RECORRENTE : PACTO EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA

RECORRENTE : VIAÇÃO CAMPO BELO LTDA

RECORRENTE : KUBA VIAÇÃO URBANA LTDA

RECORRENTE : VIAÇÃO CAPELA LTDA

RECORRENTE : VIAÇÃO GATUSA TRANSPORTES URBANOS LTDA

RECORRENTE : AUTO VIAÇÃO JUREMA LTDA

RECORRENTE : VIACAO ELETROSUL LTDA

RECORRENTE : SANTA AMELIA PARTICIPACOES LTDA

RECORRENTE : CASTRO - ENSINO E TREINAMENTO LTDA

RECORRENTE : LEOPOLDINA TRANSPORTES URBANOS LTDA

ADVOGADOS : FRANCISCO ANTÔNIO FRAGATA E OUTRO(S) - SP005951

ANTONIO SAMPAIO AMARAL FILHO - SP079614

RECORRIDO : RODRIGO MONTEFERRANTE RICUPERO

ADVOGADO : LAÉRCIO JOSÉ LOUREIRO DOS SANTOS - SP145234

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
SERVIÇOS - CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO - TRANSPORTE
TERRESTRE

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : JILMAR AUGUSTINHO TATTO
AGRAVANTE : CARLOS ALBERTO ROLIM ZARATTINI
AGRAVANTE : GERSON LUIS BITTENCOURT
ADVOGADOS : PEDRO ESTEVAM ALVES PINTO SERRANO - SP090846
LUIZ TARCÍSIO TEIXEIRA FERREIRA - SP067999
EDILENE LOBO - MG074557
ROBERTO BERTHOLDO - PR013316
SILVESTRE CHRUSCINSKI JUNIOR - PR020228
AGRAVADO : RODRIGO MONTEFERRANTE RICUPERO
ADVOGADO : LAÉRCIO JOSÉ LOUREIRO DOS SANTOS - SP145234
INTERES. : SÃO PAULO TRANSPORTE S.A
ADVOGADOS : SÔNIA MARIA GARCIA MISTRELLO E OUTRO(S) - SP077390
EDUARDO BICHIR CASSIS - SP221180
INTERES. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADORA : RODRIGO YOKOUCHI SANTOS E OUTRO(S) - SP213501
PROCURADORA : LAURA DE ALMEIDA LEITE LIMA - SP062206
INTERES. : VIACAO SANTA BRIGIDA LTDA
INTERES. : SERRA NEGRA ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : EMPRESA DE ÔNIBUS NOVA PAULISTA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO GATO PRETO LTDA
INTERES. : AUTO VIAÇÃO BRASIL LUXO LTDA
INTERES. : VIAÇÃO NAÇÕES UNIDAS LTDA
INTERES. : VIAÇÃO SÃO PAULO LIMITADA
INTERES. : VIA NORTE TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : VIP - VIACAO ITAIM PAULISTA LTDA
INTERES. : ETU EXPANDIR TRANSPORTES URBANO LTDA
INTERES. : CONSORCIO TROLEBUS ARICANDUVA
INTERES. : VIA SUL TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : VIACAO CIDADE DUTRA LTDA
INTERES. : TUPI TRANSPORTES URBANOS PIRATININGA LTDA
INTERES. : PACTO EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : VIAÇÃO CAMPO BELO LTDA
INTERES. : KUBA VIAÇÃO URBANA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO CAPELA LTDA
INTERES. : VIAÇÃO GATUSA TRANSPORTES URBANOS LTDA
INTERES. : AUTO VIAÇÃO JUREMA LTDA

INTERES. : VIACAO ELETROSUL LTDA
INTERES. : SANTA AMELIA PARTICIPACOES LTDA
INTERES. : CASTRO - ENSINO E TREINAMENTO LTDA
INTERES. : LEOPOLDINA TRANSPORTES URBANOS LTDA
ADVOGADOS : FRANCISCO ANTÔNIO FRAGATA E OUTRO(S) - SP005951
ANTONIO SAMPAIO AMARAL FILHO - SP079614

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 06/11/2025 a 12/11/2025, por unanimidade, decidiu dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 12 de novembro de 2025