



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 706297 - SP (2015/0109697-4)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : ZILMO FURLANETO
AGRAVADO : JOÃO MAZIERO
ADVOGADOS : ROBERTO CÉZAR MOREIRA - SP093888
JESSE ROMERO ALMEIDA - SP329567
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PELO VICE-PREFEITO DE MARÍLIA/SP NO CURSO DO SEU MANDATO. RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA. AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DE DOLO OU DE MÁ-FÉ NA SENTENÇA OU NO ACÓRDÃO. RECONHECIMENTO, ADEMAIS, DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS E DE AGIR POSITIVO, EM BENEFÍCIO DA COMUNIDADE. IMPROBIDADE QUE NÃO SE CONFIGURA. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. PROVIMENTO NEGADO.

1. Afasta-se a possibilidade de condenação por improbidade administrativa estando ausente o dolo ou má-fé por parte dos réus quando da nomeação do Vice-Prefeito para atuar, em benefício da coletividade, em outras funções comissionadas no curso do seu mandato.

2. A exegese das normas constantes na Lei 8.429/1992, considerada a pecha que provém da caracterização do ato ímprobo, há de ser parcimoniosa, evitando-se corrigir ilegalidades não tonalizadas pela má-fé do agente com a força das sanções previstas na lei.

3. Aplicabilidade das normas benéficas constantes na Lei 14.230/2021 aos processos em que ainda não houve o trânsito em julgado da decisão condenatória. Incidência da *ratio decidendi* constante no acórdão do ARE 843.989/PR (Tema 1.199), para além da revogação da modalidade culposa. Atual necessidade de dolo específico para a condenação por improbidade administrativa. Caso concreto em que a condenação, na origem, passou ao largo do reconhecimento do dolo e, portanto, com mais razão inexistirá uma "*vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito*" (art. 1º, §2º, da LIA).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 01/04/2025 a 07/04/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 08 de abril de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 706297 - SP (2015/0109697-4)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : ZILMO FURLANETO
AGRAVADO : JOÃO MAZIERO
ADVOGADO : ROBERTO CÉZAR MOREIRA - SP093888
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PELO VICE-PREFEITO DE MARÍLIA/SP NO CURSO DO SEU MANDATO. RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA. AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DE DOLO OU DE MÁ-FÉ NA SENTENÇA OU NO ACÓRDÃO. RECONHECIMENTO, ADEMAIS, DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS E DE AGIR POSITIVO, EM BENEFÍCIO DA COMUNIDADE. IMPROBIDADE QUE NÃO SE CONFIGURA. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. PROVIMENTO NEGADO.

1. Afasta-se a possibilidade de condenação por improbidade administrativa estando ausente o dolo ou má-fé por parte dos réus quando da nomeação do Vice-Prefeito para atuar, em benefício da coletividade, em outras funções comissionadas no curso do seu mandato.

2. A exegese das normas constantes na Lei 8.429/1992, considerada a pecha que provém da caracterização do ato ímprobo, há de ser parcimoniosa, evitando-se corrigir ilegalidades não tonalizadas pela má-fé do agente com a força das sanções previstas na lei.

3. Aplicabilidade das normas benéficas constantes na Lei 14.230/2021 aos processos em que ainda não houve o trânsito em julgado da decisão condenatória. Incidência da *ratio decidendi* constante no acórdão do ARE 843.989/PR (Tema 1.199), para além da revogação da modalidade culposa. Atual necessidade de dolo específico para a condenação por improbidade administrativa. Caso concreto em que a condenação, na origem, passou ao largo do reconhecimento do dolo e, portanto, com mais razão inexistirá uma "*vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito*" (art. 1º, §2º, da LIA).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL da decisão de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho de fls. 969/976.

A parte agravante alega que as condutas dos réus foram dolosas, pois ambos tinham consciência da irregularidade e das consequências de suas ações, citando precedentes do STJ que exigem dolo genérico para configuração de improbidade administrativa.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a apreciação do recurso pelo órgão colegiado competente.

A parte agravada afirmou que o advogado Jesse Romero Almeida não foi intimado para apresentar impugnação, tendo apenas constado o nome do advogado ROBERTO CÉZAR MOREIRA, mesmo presente o pedido de sua intimação, sob pena de nulidade. Aproveita, ainda, para, na mesma petição, formular suas razões de impugnação ao agravo interno interposto.

Intimado o MP/SP, sobreveio manifestação de fls. 1.022/1.026.

Informado o falecimento do corréu, JOÃO MAZIERO, ocorrido em 26 de maio de 2014, e tendo em vista a sua condenação com base no art. 10 da Lei 8.429/1992, ao ressarcimento dos danos e ao pagamento de multa civil, o autor manifestou ter tentado obter informações acerca do espólio do corréu falecido, não tendo obtido sucesso.

Postulou, com isso, a intimação do até então patrono do falecido, a fim de que apresentasse a cópia dos termos do arrolamento devidamente homologado judicialmente e já extinto (Processo 0001704-53.2014.8.26.0165), bem como do formal de partilha, com a completa qualificação e endereço atualizado dos herdeiros.

O ex-patrono do falecido, intimado, informou à fls. 1.041/1.042 não ter *"contato com a família do de cujus, de modo que não sabe informar quem representa o espólio ou eventuais sucessores da parte falecida"*, não os tendo representado em processo relativo ao inventário.

Renovei, então, a determinação de suspensão do processo pelo prazo de 2 (dois) meses e a intimação do autor da ação para que, na forma do art. 313, §2º, I, do CPC, promovesse a citação do respectivo espólio ou dos herdeiros.

Dessa decisão o autor foi intimado eletronicamente em 27/9/2024, tendo sido certificado o término do prazo em 5/2/2025 e o seu silêncio em 6/2/2025 (fl. 1.055).

É o relatório.

VOTO

O presente recurso não merece provimento.

Antes de tudo, enfatizo que a alegada nulidade processual por defeito de intimação dos agravados acerca da interposição do agravo interno e para a apresentação de suas contrarrazões deve ser superada, pois os agravados apresentaram seus argumentos no sentido do desprovimento do agravo às fls. 999 e ss., tendo-se, assim, por suplantada eventual deficiência de intimação.

Relembro que o presente agravo interno se volta contra decisão do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que conheceu do agravo para dar provimento ao recurso especial dos réus e julgar improcedentes os pedidos formulados na ação por improbidade.

No seu recurso especial, ZILMO FURLANETO e JOÃO MAZIERO alegaram que o acórdão contrariou os arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, ao não considerar a necessidade de dolo ou culpa para a configuração de improbidade administrativa, resultando em uma responsabilidade objetiva indevida.

Disseram ter sido reconhecido um aspecto positivo no trabalho de Zilmo Furlaneto, o que seria incompatível com a condenação por locupletamento ilícito.

Argumentaram que, à época dos fatos, havia instabilidade na interpretação das normas constitucionais sobre acumulação de cargos, especialmente após a Emenda Constitucional 19/1998, não se podendo assim imputar ato ilícito aos recorrentes.

Rememoro, ainda, que o Ministério Público do Estado de São Paulo propôs ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra João Maziero e Zilmo Furlaneto, sustentando que João, na qualidade de Prefeito, nomeou Zilmo, Vice-Prefeito, para cargos em comissão inacumuláveis, do que resultou a sua remuneração indevida

O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido, condenando Zilmo Furlaneto com base no art. 9º da LIA e João Maziero com base no art. 10 da LIA. Imputaram-se a Zilmo, além do ressarcimento, as penas de perda da função pública, de

suspensão dos direitos políticos por 8 anos, de multa civil no valor do acréscimo patrimonial, e de proibição de contratar com o poder público pelo prazo de 10 anos. Ao corréu João, também além do ressarcimento, imputaram-se as penas de perda da função pública, de suspensão dos direitos políticos por 5 anos, multa civil no valor do prejuízo, e de proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de 5 anos.

O Tribunal de Justiça deu provimento parcial à apelação para reduzir a multa para 10% do acréscimo patrimonial.

Antes da análise do recurso especial, em relação ao ex-Prefeito, JOÃO MAZIERO, tenho ser necessário enfatizar o seu falecimento ainda em 2014 e a sua condenação ao ressarcimento dos danos e ao pagamento de multa civil, com base no art. 10 da Lei 8.429/1992.

Ainda em agosto de 2024, suspendi pela primeira vez o processo por dois meses e determinei a intimação da parte agravada para que, no prazo de 15 dias, o seu advogado comprovasse se representa o espólio ou os sucessores do falecido, ou, colaborando com o Judiciário, informasse os elementos necessários à regularização do polo passivo da ação.

Não tendo obtido êxito, determinei intimar o autor da ação para que, na forma do art. 313, §2º, I, do CPC, promovesse a citação do respectivo espólio ou dos herdeiros, tendo o Ministério Público Estadual sido intimado eletronicamente em 27/9/2024.

Findo o prazo concedido em 5/2/2025 e certificado o seu silêncio em 6/2/2025 (fl. 1.055), outra conclusão não poderia advir senão a extinção do processo sem resolução de mérito.

A doutrina comentando o art. 313 do CPC relembra que:

Ocorrendo o falecimento da parte, proceder-se-á à habilitação na forma do art. 687 e seguintes do CPC, permanecendo suspenso o processo até que transitada em julgado a sentença de habilitação (art. 692).

Todavia, é possível que, a despeito do falecimento da parte, não seja efetivada a habilitação acima referida. Nesse caso, o § 1º do art. 313 do CPC disciplina o procedimento conforme se trate da morte do autor (I) ou do réu (II). Falecendo o réu, caberá ao autor promover a citação do espólio, do sucessor ou dos herdeiros, no prazo de 2 (dois) a 6 (seis) meses.

[...]

Caso não seja realizada a habilitação na forma acima, a consequência será a extinção do processo sem resolução de mérito. *(in Novo Código de Processo Civil Comentado na Prática da Fazenda Nacional - Ed. 2017, Claudio Xavier Seefelder Filho, Sandro Brandi Adão, Leonardo Rufino de Oliveira Gomes, Cristiano Dressler Dambros, Rógerio Campos, Revista dos Tribunais, Código de Processo Civil, Parte Geral, Livro VI, Título II, art. 313 - destaque ausente no original)*

Diante da inação do demandante, deixando-se, pois, de proceder à habilitação do espólio ou dos sucessores do corréu falecido, a ação deveria ser extinta sem resolução de mérito em relação ao Prefeito JOÃO MAZIERO, mas apenas deixo de assim proceder porque, no mérito, entendo que os pedidos devem ser julgados improcedentes.

Para tanto, relembro os fundamentos da sentença e do acórdão.

Os julgadores na origem se limitaram a afirmar ser inadmissível a cumulação de remunerações para os cargos de vice-prefeito e de "encarregado de Seção de Unidade Básica de Saúde" de 7/1/1997 a 3/3/1997, de "Diretor do Departamento de Administração" de 3/3/1997 a 1º/7/1998 e de "Assessor de Planejamento e Coordenação" de 1/7/1998 a 31/5/2000, concluindo pela prática de atos ímprobos previstos no art. 9º, *caput*, da LIA, pelo agente nomeado, e pela prática de atos tipificados no art. 10 da mesma lei, pelo agente nomeante.

Estes são os trechos das decisões que ora relevam:

Sentença (fls. 693/394):

De acordo com os documentos de fls. 27/33, 77/93, 133/135 o co-requerido Zilmo acumulou os cargos de vice-prefeito e de Encarregado de Seção de Unidade Básica de Saúde (07/01/1997 a 03/03/1997), Diretor do Departamento de Administração (03/03/1997 a 01/07/1998) e Assessor de Planejamento e Coordenação (01/07/1998 a 31/05/2000).

[...]

De sorte que, os requeridos praticaram ato de improbidade administrativa, causando prejuízo ao erário público, o primeiro por ser o responsável pelo pagamento de dupla remuneração e o segundo por receber dois vencimentos, nos termos dos arts 3º, 4º, 5º, 10, "caput" e inciso I, bem como no art. 11, "caput" e inciso I, todos da Lei Federal nº 8.429/92, uma vez que causaram prejuízo ao erário público.

Anoto que não há impedimento do exercício do cargo de Secretário Municipal com o exercício do mandato de vice-prefeito, o que é vedado é a acumulação da remuneração.

Acórdão:

E a despeito do esforço profissional, este relator acompanha o posicionamento adequado da D. Procuradoria Geral de Justiça (fls. 675 e seguintes), assim: "Os artigos 1º e 2º da Lei nº 8.429/92 são claros em prever que a regulação atinge os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, ainda que ligado à Administração em caráter transitório e sem remuneração", sendo que: "Quanto ao mérito, ficou suficientemente comprovado que o primeiro demandado nomeou o segundo para funções que não permitiam cumulação e o segundo as exerceu, com infração ao disposto nos artigos, 37, XVI e XVII e 38, II e III da Constituição Federal, com a tipificação da conduta do primeiro demandado no artigo 10, II da Lei de Improbidade e do segundo demandado no artigo 11, da mesma Lei, daí se tornando correta a aplicação das sanções previstas no artigo 12, I e III, da Lei 8.429/92, tal como entendeu o Juízo de origem, por sentença que não está a merecer reparos".

Ocorre que nem o juízo sentenciante, nem o Tribunal local afirmaram ter os réus agido com dolo, especialmente o dolo específico — consubstanciado na vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito —, atualmente exigido pela Lei 8.429/1992, após a promulgação da Lei 14.230/2021.

Não se afirmou presente a má-fé dos demandados e nem que a sua intenção seria a de corruptamente ludibriar a lei.

Os fatos ocorreram ainda nos idos de 1997 a 1998, o cargo considerado era o de Vice-Prefeito cumulado a 3 outros sucessivos cargos em comissão, tendo pretendido o agente público, pelo que também se extrai do acórdão, auxiliar a administração do Município de Marília, prestando serviços em outros cargos além das funções de Vice-Prefeito, que não deveriam absorver-lhe o tempo, estando assim, presente a compatibilidade de horários e o reconhecimento de que as funções foram sempre prestadas.

A propósito, ressaltou o aresto recorrido (fl. 825):

Num ponto interpreta-se agora como certo exagero, ou seja, a multa aplicada ("acréscimo patrimonial decorrente das acumulações indevidas"), restringindo-se para 10% do total desse acréscimo patrimonial, **até porque não se pode ignorar o aspecto positivo do labor desenvolvido a benefício da comunidade.**

A menção no acórdão recorrido ao art. 38 da CF exige que nos lembremos que a norma disciplina a possibilidade ou de cumulação de mandato eletivo com cargo público, estando voltada expressamente, no âmbito municipal, apenas ao mandato de Prefeito. Relembro os seus termos originais:

Art. 38. Ao servidor público em exercício de mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições:

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse (sem destaque no original).

Analisando a constitucionalidade de norma estadual, o Supremo Tribunal Federal, apenas em abril de 1998 manifestou que *"embora a Constituição Federal a ele não se refira expressamente (cargo de Vice Prefeito), tenho que as disposições do*

inciso II do artigo 38, relativamente ao servidor investido no mandato de Prefeito, são perfeitamente aplicáveis ao Vice, posto que ambos foram eleitos para exercer a Chefia do Executivo local" (ADI 199, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 22-04-1998, DJ 07-08-1998).

O enfrentamento da questão pela Suprema Corte evidencia que a situação em apreço, ao menos à época, mostrava-se controvertida.

Por outro lado, a jurisprudência é pacífica no sentido de que haverá improbidade administrativa quando plasmada uma ofensa qualificada à moralidade administrativa. Sem que a ilegalidade esteja tonalizada pela má-fé ou desonestidade, não se poderá avançar para reconhecendo a existência de ato ímprobo, aplicar as graves sanções que decorrem da Lei 8.429/1992.

A jurisprudência desta Corte, assim como a jurisprudência do STF, há muito vem reconduzindo a interpretação das normas contidas na Lei 8.492/1992 ao leito constitucionalmente idealizado.

Não quis a Constituição a punição de administradores ou agentes inaptos ou inexperientes, ou, ainda, que tenham, no afã de administrar, deixado de realizar as melhores escolhas, ou seja, sem a intenção de lesar o erário ou beneficiar apenas e tão somente interesses privados.

Segundo Ricardo Marcondes Martins:

Há, pois, um sentido implícito, extraído da própria linguagem comum, que se constitucionalizou com o uso da palavra "improbidade". Esse sentido foi parcialmente percebido por José Afonso da Silva, para quem a improbidade é uma "imoralidade qualificada". Aristides Junqueira Alvarenga deu um passo decisivo para a compreensão do tema: essa qualificação é justamente a "desonestidade" do agente. Dessarte: improbidade é uma imoralidade qualificada pela desonestidade do agente. (*in Lei de Improbidade Administrativa Reformada* - e-book: 2022, Augusto Neves Dal Pozzo e José Roberto Pimenta Oliveira, Ed. Revista dos Tribunais, Page RB-3.3)

Nesse sentido, a Corte Especial já ressaltou que não se poderia *"confundir improbidade com simples ilegalidade, porquanto a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo indispensável para sua caracterização o dolo, para a tipificação das práticas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou que, pelo menos, seja essa conduta eivada de culpa grave (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011)"*.

Nessa mesma direção, o Min. Fux já asseverou que *"uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada*

a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu" (REsp n. 1.130.198/RR, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 2/12/2010, DJe de 15/12/2010.)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**AgInt no AREsp 706.297 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2015/0109697-4

Número de Origem:

92149191320078260000 9214919132007826000050000 994070487559

Sessão Virtual de 01/04/2025 a 07/04/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ZILMO FURLANETO

AGRAVANTE : JOÃO MAZIERO

ADVOGADOS : ROBERTO CÉZAR MOREIRA - SP093888

JESSE ROMERO ALMEIDA E OUTRO(S) - SP329567

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : ZILMO FURLANETO

AGRAVADO : JOÃO MAZIERO

ADVOGADOS : ROBERTO CÉZAR MOREIRA - SP093888

JESSE ROMERO ALMEIDA - SP329567

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 01/04/2025 a 07/04/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 07 de abril de 2025