AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1125411 - AL (2017/0153190-6)

RELATOR	:	**MINISTRO MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)**
AGRAVANTE	:	CÍCERO CAVALCANTI DE ARAÚJO
ADVOGADOS	:	JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI E OUTRO(S) - AL004118 GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AÇÃO DE IMPROBIDADE AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS EM DESFAVOR DO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MATRIZ DE CAMARAGIBE/AL, POR TER CONTRATADO DIRETAMENTE QUATRO AGENTES PARA SERVIÇO TEMPORÁRIO, MAS COM BASE EM AUTORIZAÇÃO DA LEI MUNICIPAL 328/1997. CONDENAÇÃO ADVENIENTE DA CORTE ALAGOANA COM ESTEIO EM DOLO GENÉRICO, EM REVERSÃO À SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO INSUSTENTÁVEL, POR NÃO SER POSSÍVEL, EM CASOS TAIS, DESSUMIR O DOLO ESPECÍFICO DO GESTOR PÚBLICO NAS CONTRATAÇÕES, NOS TERMOS DO TEMA 1.108 JULGADO SOB O RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA RESTABELECIDA.

1. Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa apresentada pelo Ministério Público do Estado de Alagoas em desfavor do então prefeito do Município de Matriz de Camaragibe/AL, em razão de suposto ato ímprobo, consistente na nomeação irregular de agentes públicos sem prévio certame. Cuidou-se de contratação direta de quatro agentes que remonta aos anos de 1997 a 2001, sendo um para a função de censor escolar, dois para servente de pedreiro e uma para agente de limpeza urbana. A questão prendeu a atenção do órgão acusador quando os referidos agentes foram buscar, na Justiça do Trabalho, verbas alusivas à rescisão dos contratos, operada em 2005 e 2006.

2. A imputação se deu no tipo do art. 11, V, da Lei 8.429/1992, alusiva à ofensa a princípios reitores administrativos por frustração de licitude de concurso público. Houve sentença absolutória, na qual o douto magistrado de primeiro grau entendeu que *eventual realização de concurso público para ocupação de apenas quatro vagas, sendo uma de censor escolar, duas de servente de pedreiro, e uma de gari, pelo Município de Matriz de Camaragibe/AL, já carente de recursos, implicaria em real afronta ao Princípio da Eficiência* (fl. 532).

Documento eletrônico VDA33008921 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:34:05
Código de Controle do Documento: e5ffb8c7-358f-411f-86cb-550cbb13d5bc

3. Lado outro, o acórdão do egrégio TJAL reformou a sentença, para aplicar, ao ex-gestor, a Lei 8.429/1992, ao entendimento de que *a contratação sem determinação de tempo, perdurando-se por longo período e sem qualquer demonstração da real excepcionalidade daquela necessidade, é apta a demonstrar o dolo genérico como integrante da conduta administrativa, tendo em vista que o Recorrido, deliberadamente, frustrou a licitude do processo licitatório diante da não observância das regras legais e morais que lhe são ínsitas, ainda que não se tenha efetivamente demonstrada a lesão aos cofres público* (fl. 599).

4. Ao receber o recurso especial do então prefeito, solução unipessoal desta Corte Superior manteve o juízo condenatório, ao anotar que *a Corte local reconheceu o dolo apto a justificar a condenação, no presente caso. Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos* (fl. 719). Persiste o então alcaide, na insurgência dirigida ao colegiado, em argumentar a ausência do fato típico ímprobo.

5. De fato, a questão acerca das contratações diretas e temporárias efetuadas por gestores da coisa pública, especialmente os mandatários do poder político, têm sido prodigamente analisada pelo Superior Tribunal de Justiça, sobretudo nas situações em que ronda a narrativa factual a existência de lei municipal que autorize o administrador a efetuar as contratações.

6. Em casos tais, tradicionalmente, o Tribunal da Cidadania tem entendido que não é possível identificar a presença do chamado *dolo genérico*, justamente por haver chancela legal que aparta a exigência de prévio concurso público para o ato administrativo de contratação. Dada a multiplicidade de casos símiles, e frente à já conhecida compreensão da Corte Superior, a Primeira Seção do STJ afetou, para julgamento repetitivo, os REsp 1.926.832/TO, REsp 1.930.054/SE, e REsp 1.913.638/MA, todos de relatoria do Ministro GURGEL DE FARIA, que deram origem ao Tema 1.108.

7. No aludido tema repetitivo, julgado em 11.05.2022 e com publicação de acórdão em 24.05.2022, proclamou-se a tese de que *a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.*

8. Como *ratio decidendi*, o condutor do voto, Ministro GURGEL DE FARIA, registrou que *o afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa.*

9. No caso concreto, observa-se que a condenação do então prefeito levou em consideração que o agente público, mesmo lançando mão da Lei 328/97, editada pela municipalidade alagoana, teria pautado suas providências *sob o móvel do dolo genérico*. Porém, cuida-se elementar que já não era aceita pelo entendimento do STJ na situação analisada (contratação direta com esteio em lei municipal autorizadora), circunstância realçada pelo

Documento eletrônico VDA33008921 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:34:05
Código de Controle do Documento: e5ffb8c7-358f-411f-86cb-550cbb13d5bc

advento das alterações na Lei 8.429/1992, processadas pela Lei 14.230/2021.

10. Sobreleva perceber que a modificação legal passou a exigir, para qualquer demanda de improbidade, o dolo específico do agente, no intuito de reforçar a necessidade de ser identificada a especial nota de má-fé do administrador público como causa material de condenação às sanções da Lei 8.429/1992, evitando-se implicar o agente público *em somenos*.

11. Por razões tais, incide inteiramente à espécie o desfecho do julgado repetitivo do Superior Tribunal de Justiça, para ser proclamada a absolvição do então alcaide da urbe alagoana.

12. Agravo interno provido para conhecer do agravo e prover o recurso especial da parte ré.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma, por unanimidade, dar provimento ao agravo interno para conhecer do agravo e prover o recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 23 de junho de 2022.

MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)
Relator

Documento eletrônico VDA33008921 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:34:05
Código de Controle do Documento: e5ffb8c7-358f-411f-86cb-550cbb13d5bc

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 1.125.411 / AL

Número Registro: 2017/0153190-6 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
00000045920088020023 45920088020023

Sessão Virtual de 22/03/2022 a 28/03/2022

Relator do AgInt
Exmo. Sr. Ministro MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)

Presidente da Sessão

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	:	CÍCERO CAVALCANTI DE ARAÚJO
ADVOGADOS	:	JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI E OUTRO(S) - AL004118
		GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	CÍCERO CAVALCANTI DE ARAÚJO
ADVOGADOS	:	JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI E OUTRO(S) - AL004118
		GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta em 29/03/2022.

Brasília, 29 de março de 2022

Documento eletrônico VDA31925624 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 29/03/2022 07:43:53
Código de Controle do Documento: 94cf5cd6-e320-4df1-9169-6252d803bf9a

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1125411 - AL (2017/0153190-6)

RELATOR	:	**MINISTRO MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)**
AGRAVANTE	:	CÍCERO CAVALCANTI DE ARAÚJO
ADVOGADOS	:	JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI E OUTRO(S) - AL004118 GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AÇÃO DE IMPROBIDADE AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS EM DESFAVOR DO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MATRIZ DE CAMARAGIBE/AL, POR TER CONTRATADO DIRETAMENTE QUATRO AGENTES PARA SERVIÇO TEMPORÁRIO, MAS COM BASE EM AUTORIZAÇÃO DA LEI MUNICIPAL 328/1997. CONDENAÇÃO ADVENIENTE DA CORTE ALAGOANA COM ESTEIO EM DOLO GENÉRICO, EM REVERSÃO À SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO INSUSTENTÁVEL, POR NÃO SER POSSÍVEL, EM CASOS TAIS, DESSUMIR O DOLO ESPECÍFICO DO GESTOR PÚBLICO NAS CONTRATAÇÕES, NOS TERMOS DO TEMA 1.108 JULGADO SOB O RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA RESTABELECIDA.

1. Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa apresentada pelo Ministério Público do Estado de Alagoas em desfavor do então prefeito do Município de Matriz de Camaragibe/AL, em razão de suposto ato ímprobo, consistente na nomeação irregular de agentes públicos sem prévio certame. Cuidou-se de contratação direta de quatro agentes que remonta aos anos de 1997 a 2001, sendo um para a função de censor escolar, dois para servente de pedreiro e uma para agente de limpeza urbana. A questão prendeu a atenção do órgão acusador quando os referidos agentes foram buscar, na Justiça do Trabalho, verbas alusivas à rescisão dos contratos, operada em 2005 e 2006.

2. A imputação se deu no tipo do art. 11, V, da Lei 8.429/1992, alusiva à ofensa a princípios reitores administrativos por frustração de licitude de concurso público. Houve sentença absolutória, na qual o douto magistrado de primeiro grau entendeu que *eventual realização de concurso público para ocupação de apenas quatro vagas, sendo uma de censor escolar, duas de servente de pedreiro, e uma de gari, pelo Município de Matriz de Camaragibe/AL, já carente de recursos, implicaria em real afronta ao Princípio da Eficiência* (fl. 532).

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

3. Lado outro, o acórdão do egrégio TJAL reformou a sentença, para aplicar, ao ex-gestor, a Lei 8.429/1992, ao entendimento de que *a contratação sem determinação de tempo, perdurando-se por longo período e sem qualquer demonstração da real excepcionalidade daquela necessidade, é apta a demonstrar o dolo genérico como integrante da conduta administrativa, tendo em vista que o Recorrido, deliberadamente, frustrou a licitude do processo licitatório diante da não observância das regras legais e morais que lhe são ínsitas, ainda que não se tenha efetivamente demonstrada a lesão aos cofres público* (fl. 599).

4. Ao receber o recurso especial do então prefeito, solução unipessoal desta Corte Superior manteve o juízo condenatório, ao anotar que *a Corte local reconheceu o dolo apto a justificar a condenação, no presente caso. Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos* (fl. 719). Persiste o então alcaide, na insurgência dirigida ao colegiado, em argumentar a ausência do fato típico ímprobo.

5. De fato, a questão acerca das contratações diretas e temporárias efetuadas por gestores da coisa pública, especialmente os mandatários do poder político, têm sido prodigamente analisada pelo Superior Tribunal de Justiça, sobretudo nas situações em que ronda a narrativa factual a existência de lei municipal que autorize o administrador a efetuar as contratações.

6. Em casos tais, tradicionalmente, o Tribunal da Cidadania tem entendido que não é possível identificar a presença do chamado *dolo genérico*, justamente por haver chancela legal que aparta a exigência de prévio concurso público para o ato administrativo de contratação. Dada a multiplicidade de casos símiles, e frente à já conhecida compreensão da Corte Superior, a Primeira Seção do STJ afetou, para julgamento repetitivo, os REsp 1.926.832/TO, REsp 1.930.054/SE, e REsp 1.913.638/MA, todos de relatoria do Ministro GURGEL DE FARIA, que deram origem ao Tema 1.108.

7. No aludido tema repetitivo, julgado em 11.05.2022 e com publicação de acórdão em 24.05.2022, proclamou-se a tese de que *a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública*.

8. Como *ratio decidendi*, o condutor do voto, Ministro GURGEL DE FARIA, registrou que *o afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa*.

9. No caso concreto, observa-se que a condenação do então prefeito levou em consideração que o agente público, mesmo lançando mão da Lei 328/97, editada pela municipalidade alagoana, teria pautado suas providências *sob o móvel do dolo genérico*. Porém, cuida-se elementar que já não era aceita pelo entendimento do STJ na situação analisada (contratação direta com esteio em lei municipal autorizadora), circunstância realçada pelo advento das alterações na Lei 8.429/1992, processadas pela Lei 14.230/2021.

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

10. Sobreleva perceber que a modificação legal passou a exigir, para qualquer demanda de improbidade, o dolo específico do agente, no intuito de reforçar a necessidade de ser identificada a especial nota de má-fé do administrador público como causa material de condenação às sanções da Lei 8.429/1992, evitando-se implicar o agente público *em somenos*.

11. Por razões tais, incide inteiramente à espécie o desfecho do julgado repetitivo do Superior Tribunal de Justiça, para ser proclamada a absolvição do então alcaide da urbe alagoana.

12. Agravo interno provido para conhecer do agravo e prover o recurso especial da parte ré.

RELATÓRIO

1. Trata-se de agravo interno de CÍCERO CAVALCANTI DE ARAÚJO interposto contra decisão monocrática de minha relatoria que contou com a seguinte ementa:

> *ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO E MÁ-FÉ. CONFIGURAÇÃO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO* (fl. 718).

2. Referida solução unipessoal apreciou agravo em recurso especial manejado contra acórdão do TJAL, assim ementado:

> *ACÓRDÃO APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. AGRAVO RETIDO. RECURSO NÃO CONHECIDO PELO NÃO CUMPRIMENTO DO ART. 523, §1°, DO CPC. MÉRITO DA APELAÇÃO: VERIFICAÇÃO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDOR PÚBLICO DIANTE DA LEI DA LEI N° 8.429/92. ART. 37, IX, DA CF. EXCEÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. LEI LOCAL EDITADA SEM OBSERVÂNCIA DOS REQUISTOS DO TEMPO MÁXIMO DETERMINADO E SOBRE A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. ART. 11, INCISO V, DA LIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. EXIGÊNCIA DO DOLO GENÉRICO, NOS MOLDES DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ (REsp 951389/SC, Relator Ministro Herman Benjamim, DJe 4/5/2011). REFORMA DA SENTENÇA. APLICABILIDADE DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12, INCISO III, DA LIA. NÃO OBRIGATORIEDADE DE INCIDÊNCIA CUMULATIVA. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. MULTA CIVIL E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO, BEM COMO DERECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME* (fls. 590/600).

3. Em seu recurso dirigido ao colegiado, sustenta a parte recorrente que *a discussão proposta através da pretensão do Recurso Especial não se resume em aferir a mera presença ou não de provas do elemento*

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

subjetivo no caderno processual, senão afirma-se no recurso que há uma violação da Lei Federal no momento em que o e. Tribunal de Justiça de Alagoas afirmou a necessidade apenas da presença do dolo genérico para a condenação, prescindindo a presença do elemento essencial da má-fé (fls. 732). Pede o provimento da insurgência, para que seu recurso especial seja igualmente provido, afastando-se a condenação por ato ímprobo.

4. É o relatório.

VOTO

1. Inicialmente, revejo a conclusão da decisão agravada, que entendeu ser o caso de aplicação da Súmula 7/STJ, por cuidar-se, muito pelo contrário, de controle de legalidade a ser efetuado pelo STJ que não demanda aferição originária de fatos e de provas em esfera jurisdicional superior, mas apenas de leitura jurídica acerca dos elementos empíricos já constantes do caderno processual, nomeadamente do acórdão recorrido.

2. Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa apresentada pelo Ministério Público do Estado de Alagoas em desfavor do então prefeito do Município de Matriz de Camaragibe/AL, em razão de suposto ato ímprobo, consistente na nomeação irregular de agentes públicos sem prévio certame. Cuidou-se de contratação direta de quatro agentes que remonta aos anos de 1997 a 2001, sendo um para a função de censor escolar, dois para servente de pedreiro e uma para agente de limpeza urbana. A questão prendeu a atenção do órgão acusador quando os referidos agentes foram buscar, na Justiça do Trabalho, verbas alusivas à rescisão dos contratos, operada em 2005 e 2006.

3. A imputação se deu no tipo do art. 11, V, da Lei 8.429/1992, alusiva à ofensa a princípios reitores administrativos por frustração de licitude de concurso público. Houve sentença absolutória, na qual o douto magistrado de primeiro grau entendeu que *eventual realização de concurso público para ocupação de apenas quatro vagas, sendo uma de censor escolar, duas de servente de pedreiro, e uma de gari, pelo Município de Matriz de Camaragibe/AL, já carente de recursos, implicaria em real afronta ao Princípio da Eficiência* (fl. 532).

4. Lado outro, o acórdão do egrégio TJAL reformou a sentença,

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

para aplicar, ao ex-gestor, a Lei 8.429/1992, ao entendimento de que *a contratação sem determinação de tempo, perdurando-se por longo período e sem qualquer demonstração da real excepcionalidade daquela necessidade, é apta a demonstrar o dolo genérico como integrante da conduta administrativa, tendo em vista que o Recorrido, deliberadamente, frustrou a licitude do processo licitatório diante da não observância das regras legais e morais que lhe são ínsitas, ainda que não se tenha efetivamente demonstrada a lesão aos cofres público* (fl. 599).

5. Ao receber o recurso especial do então prefeito, solução unipessoal desta Corte Superior manteve o juízo condenatório, ao anotar que *a Corte local reconheceu o dolo apto a justificar a condenação, no presente caso. Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos* (fl. 719). Persiste o então alcaide, na insurgência dirigida ao colegiado, em argumentar a ausência do fato típico ímprobo.

6. De fato, a questão acerca das contratações diretas e temporárias efetuadas por gestores da coisa pública, especialmente os mandatários do poder político, têm sido prodigamente analisada pelo Superior Tribunal de Justiça, sobretudo nas situações em que ronda a narrativa factual a existência de lei municipal que autorize o administrador a efetuar as contratações. Note-se, a esse respeito:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, CAPUT E I, DA LEI 8.429/92. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 211/STJ. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, O ALUDIDO FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDOR, SEM CONCURSO PÚBLICO, COM BASE EM LEI MUNICIPAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO. AUSÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.
>
> I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.
>
> II. Na origem, trata-se de Ação de Improbidade Administrativa, ajuizada pela parte ora recorrente, com o objetivo de obter a condenação do ex-Prefeito do Município de Óbidos por ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, caput e I, da Lei 8.429/92, sob o fundamento de que houve a contratação temporária de servidor, sem concurso público. O acórdão do Tribunal de origem reformou a sentença, que julgara procedente o pedido, para afastar o ato de improbidade

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

administrativa, em face da ausência de dolo.

III. Interposto Agravo interno com razões que não impugnam, especificamente, os fundamentos da decisão agravada, quanto à incidência da Súmula 211/STJ, não prospera o inconformismo, quanto ao ponto, em face da Súmula 182 desta Corte.

IV. O Tribunal de origem, com base no conjunto probatório dos autos, após assentar que "a ex-servidora Sônia Silva dos Santos foi contratada pelo Município de Óbidos no ano de 2001 e teve seu distrato no ano de 2004 (fls. 09), percebendo o valor de R$ 340,00 (trezentos e quarenta reais), correspondente a um salário mínimo à época", concluiu que "a contratação temporária foi realizada com base em autorização legal - Lei Municipal n.° 3.120/94" e afastou o ato de improbidade administrativa, sob o argumento de que "a referida lei municipal goza de presunção de constitucionalidade, o que, por via de consequência, descaracteriza o elemento subjetivo dolo", ressaltando, ainda, que, "no caso em tela, ainda que tenha ocorrido a contratação irregular, não ficou configurado dolo ou má-fé do apelante, bem como não foi demonstrado a conduta para obter benefício próprio, lesar o erário, enriquecer ilicitamente alguém, razão pela qual deve ser reformada a sentença".

V. Nos termos em que a causa foi decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido - para acolher a pretensão do agravante e condenar o réu pela prática de ato de improbidade administrativa - demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 210.361/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/06/2016; AgRg no AREsp 666.459/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/06/2015; AgRg no AREsp 535.720/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 06/04/2016.

VI. Na forma da jurisprudênicia do STJ, "fica afastada a caracterização do dolo genérico, quando a conduta do agente público, mesmo que de questionável validade em razão da vigência dos preceitos constitucionais relativos à obrigatoriedade do concurso e excepcionalidade da contratação temporária, se deu com base em leis municipais que estavam em vigor quando da contratação dos servidores, posto que tais leis gozam de presunção de constitucionalidade. (...). No presente caso, pela leitura do acórdão recorrido, extrai-se que o Tribunal de origem, com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, afastou o dolo consignando não evidenciadas as condutas ímprobas do agente, que agiu com respaldo em legislação vigente. Ora, a verificação acerca da existência do dolo demanda, no caso específico, a análise de lei local e dos elementos fático-probatórios dos autos, o que é inviável em recurso especial, ante as orientações contidas nas Súmulas 280/STF, por analogia, e Súmula 7/STJ" (STJ, REsp 1.348.175/MG, Rei. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/09/2015).

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

VII. Agravo interno improvido (Aglnt no REsp 1.833.171/PA, Rei. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 20.02.2020).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM CONCURSO PÚBLICO. AMPARO EM LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO). ART. 11 DA LEI 8.429/92.

1. Não caracteriza ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 a contratação de servidores sem concurso público baseada em legislação municipal, por justamente nesses casos ser difícil de identificar a presença do elemento subjetivo necessário (dolo genérico) para a caracterização do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública. Precedentes: AgRg no REsp 1358567/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 09/06/2015; REsp 1.248.529/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 18/09/2013, EDcl no AgRg no AgRg no AREsp 166.766/SE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/10/2012, REsp 1231150/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 12/04/2012.

2. Agravo regimental não provido (AgRg no AREsp 747.468/MS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 24.02.2016).

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR. AUTORIZAÇÃO CONSTANTE DE LEI MUNICIPAL ENTÃO VIGENTE. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO E DO DOLO DO AGENTE. PRECEDENTES. CONFIGURAÇÃO DE DOLO QUE, GENÉRICO OU ESPECÍFICO, ENCONTRA-SE INSERIDO NA CONDUTA E NÃO NO RESULTADO. O DOLO GENÉRICO DEPENDE DA CONSCIÊNCIA E DA VONTADE, DISPENSANDO APENAS A INTENÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NÃO CONHECIDOS.

1. A idéia de que não se requer a ocorrência de lesão nas condutas do art. 11 da Lei 8.429/92, mas apenas o dolo genérico, encaminha os juízos para identificar as ilegalidades com as improbidades, o que desvirtuaria o propósito sancionador do referido Diploma Legal.

2. O dolo reclama, ao menos, a consciência da ilicitude (dolo genérico) pelo agente e. no caso, havia a presunção de legalidade do ato, em razão da vigência da Lei Municipal 1.328/89, de Rio das Pedras/SP,

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

que autorizava as contratações de empregado temporário, sem concurso público, o que, segundo a jurisprudência desta Corte Superior, afasta a configuração do ato ímprobo e, inclusive, o dolo genérico. Precedentes: AgRg no Ag 1.324.212/MG, Rei. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 13.10.2010; AgRg no AgRg no REsp 1.191.095/SP, Rei. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25/11/2011.

3. Para fins de improbidade administrativa, releva ainda a verificação se o dolo, seja genérico ou específico, está no resultado ou na conduta; se a resposta apontar o resultado, pode-se concluir que sempre estará o dolo presente; no entanto, certo é que o dolo está na conduta, na maquinação, na maldade, na malícia do agente, e isso é o que deve ser demonstrado.

4. O dolo relaciona-se sempre com um tipo legal e, por isso, é que se fala em dolo. típico; esse mesmo dolo é o chamado genérico, sendo o requisito subjetivo geral exigido em todos os ilícitos dolosos: consciência e vontade de concretizar os requisitos objetivos do tipo.

5. Por outro lado, o dolo específico está naqueles tipos, chamados de incongruentes, em que, além dessa exigência (dolo genérico), há a necessidade de se ter uma intenção especial do agente, ou seja, um requisito subjetivo transcendental.

6. Não há, portanto, em se falar que o dolo genérico se perfaz com a presença apenas da consciência da ilicitude, como se vem admitindo, no que toca ao art. 11, por violação ao princípio da legalidade, haja vista que sua configuração depende tanto da consciência, como da vontade do agente, dispensando tão somente a intenção específica.

7. Os acórdãos que estão em comparação partiram de pressupostos distintos, não havendo similitude fático-jurídica entre os exemplares jurisprudenciais cotejados, o que basta para inviabilizar a aceitação dos Embargos de Divergência.

8. Embargos de Divergência não conhecidos (EAREsp 184.923/SP, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 05.03.2015).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. AUSÊNCIA DE DOLO GENÉRICO.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública contra ex-prefeito de Município por contratação irregular de 28 servidores públicos por meio de contratos administrativos temporários constantemente renovados.

2. A sentença de improcedência foi mantida pelo Tribunal a quo.

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

> 3. O dolo, ainda que genérico, é elemento essencial dos tipos previstos nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92.
>
> 4. O STJ, em situações semelhantes, entende ser "difícil identificar a presença do dolo genérico do agravado, se sua conduta estava amparada em lei municipal que, ainda que de constitucionalidade duvidosa, autorizava a contratação temporária dos servidores públicos". Precedentes: AgRg no AgRg no REsp 1191095/SP, Segunda Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 25.11.2011 e AgRg no Ag 1.324.212/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 13.10.2010.
>
> 5. Recurso Especial não provido (REsp 1.231.150/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 12.04.2012).

7. Em casos tais, tradicionalmente, o Tribunal da Cidadania tem entendido que não é possível identificar a presença do chamado *dolo genérico*, justamente por haver chancela legal que aparta a exigência de prévio concurso público para o ato administrativo de contratação. Dada a multiplicidade de casos símiles, e frente à já conhecida compreensão da Corte Superior, a Primeira Seção do STJ afetou, para julgamento repetitivo, os REsp 1.926.832/TO, REsp 1.930.054/SE, e REsp 1.913.638/MA, todos de relatoria do Ministro GURGEL DE FARIA, que deram origem ao Tema 1.108. Confira-se a ementa do julgado:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO.
>
> 1. Em face dos princípios a que está submetida a administração pública (art. 37 da CF/1988) e tendo em vista a supremacia deles, sendo representantes daquela os agentes públicos passíveis de serem alcançados pela lei de improbidade, o legislador ordinário quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e o descrédito social de atos ou decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o erário ou de enriquecimento.
>
> 2. A questão central objeto deste recurso, submetido ao regime dos recursos repetitivos, é saber se a contratação de servidores temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade administrativa, em razão de eventual dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito administrativo.

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, desde há muito, a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública.

4. O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.429/1992, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.

5. Para os fins do art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese: "A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública."

6. In casu, o Tribunal de origem manteve a sentença que condenou os demandados, mesmo levando em conta a existência de leis municipais que possibilitavam a contratação temporária dos servidores apontados nos autos, sem a prévia aprovação em concurso público, motivo pelo qual o acórdão deve ser reformado.

7. Recurso especial provido.

8. No aludido tema repetitivo, julgado em 11.05.2022 e com publicação de acórdão em 24.05.2022, proclamou-se a tese de que *a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública*.

9. Como *ratio decidendi*, o condutor do voto, Ministro GURGEL DE FARIA, registrou que *o afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa*.

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

10. No caso concreto, observa-se que a condenação do então prefeito levou em consideração que o agente público, mesmo lançando mão da Lei 328/97, editada pela municipalidade alagoana, teria pautado suas providências *sob o móvel do dolo genérico*. Porém, cuida-se elementar que já não era aceita pelo entendimento do STJ na situação analisada (contratação direta com esteio em lei municipal autorizadora), circunstância realçada pelo advento das alterações na Lei 8.429/1992, processadas pela Lei 14.230/2021.

11. Sobreleva perceber que a modificação legal passou a exigir, para qualquer demanda de improbidade, o dolo específico do agente, no intuito de reforçar a necessidade de ser identificada a especial nota de má-fé do administrador público como causa material de condenação às sanções da Lei 8.429/1992, evitando-se implicar o agente público *em somenos*.

12. Por razões tais, incide inteiramente à espécie o desfecho do julgado repetitivo do Superior Tribunal de Justiça, para ser proclamada a absolvição do então alcaide da urbe alagoana.

13. Pelo exposto, reconsiderando a decisão agravada quanto à aplicação da Súmula 7/STJ à espécie, conhece-se do agravo interno do então prefeito para conhecer do agravo e dar provimento ao seu recurso especial, em ordem a, de igual modo, reformar o aresto alagoano e restabelecer a sentença de absolvição.

14. É como voto.

Documento eletrônico VDA33008919 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT Assinado em: 28/06/2022 23:32:14
Código de Controle do Documento: 0fb4d551-41f9-401e-8daf-abbb562ba70a

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2017/0153190-6 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no AREsp 1.125.411 / AL**

Números Origem: 00000045920088020023 45920088020023

PAUTA: 28/03/2022 JULGADO: 23/06/2022

Relator
Exmo. Sr. Ministro **MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. MIECIO OSCAR UCHOA CAVALCANTI FILHO

Secretária
Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	:	CÍCERO CAVALCANTI DE ARAÚJO
ADVOGADOS	:	JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI E OUTRO(S) - AL004118 GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	CÍCERO CAVALCANTI DE ARAÚJO
ADVOGADOS	:	JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI E OUTRO(S) - AL004118 GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS

CERTIDÃO

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

A Primeira Turma, por unanimidade, deu provimento ao agravo interno para conhecer do agravo e prover o recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Documento eletrônico VDA32943800 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA, PRIMEIRA TURMA Assinado em: 23/06/2022 14:39:32
Código de Controle do Documento: C143E7BC-3507-4FD9-9D5B-6341BC9727A6