



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**Aglnt no Aglnt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1564393 - SP (2019
/0240036-8)**

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO : JOSE EDUARDO AMANTINI
ADVOGADO : MURILO REA - SP126140
INTERES. : MUNICÍPIO DE ITAPUÍ
ADVOGADO : JULIANA FONSECA BARCELLOS E OUTRO(S) - SP336095

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES PARA O PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO COM BASE EM LEIS POSTERIORMENTE DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS. CONDENAÇÃO NA ORIGEM COM BASE NO ART. 11 DA LIA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021 E DO JULGAMENTO DO TEMA 1.199/STF. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. ATIPICIDADE SUBJETIVA. PROVIMENTO NEGADO.

1. Condenação do gestor público municipal devido à nomeação de servidores para cargos em comissão, com base em legislação local posteriormente declarada inconstitucional. Superveniência da Lei 14.230/2021 e do julgamento do Tema 1.199/STF.

2. Hipótese prevista no inciso V do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) a exigir, atualmente, o dolo específico. Absoluta inexistência de reconhecimento do especial fim de agir na origem. Atipicidade subjetiva. Improcedência do pedido condenatório por improbidade administrativa apenas, remanescendo a declaração de nulidade dos atos de nomeação levados a efeito com base em leis locais declaradas inconstitucionais por violação ao art. 37, II e V, da CF.

3. 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 03/06/2025 a 09/06/2025, 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 Sérgio Kukina.

Brasília, 10 de junho de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AglInt no AglInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1564393 - SP (2019
/0240036-8)**

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO : JOSE EDUARDO AMANTINI
ADVOGADO : MURILO REA - SP126140
INTERES. : MUNICÍPIO DE ITAPUÍ
ADVOGADO : JULIANA FONSECA BARCELLOS E OUTRO(S) - SP336095

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES PARA O PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO COM BASE EM LEIS POSTERIORMENTE DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS. CONDENAÇÃO NA ORIGEM COM BASE NO ART. 11 DA LIA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021 E DO JULGAMENTO DO TEMA 1.199/STF. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. ATIPICIDADE SUBJETIVA. PROVIMENTO NEGADO.

1. Condenação do gestor público municipal devido à nomeação de servidores para cargos em comissão, com base em legislação local posteriormente declarada inconstitucional. Superveniência da Lei 14.230/2021 e do julgamento do Tema 1.199/STF.

2. Hipótese prevista no inciso V do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) a exigir, atualmente, o dolo específico. Absoluta inexistência de reconhecimento do especial fim de agir na origem. Atipicidade subjetiva. Improcedência do pedido condenatório por improbidade administrativa apenas, remanescendo a declaração de nulidade dos atos de nomeação levados a efeito com base em leis locais declaradas inconstitucionais por violação ao art. 37, II e V, da CF.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo da decisão de minha relatoria de fls. 2.069/2.075, em que foi dado provimento ao recurso especial interposto por José Eduardo Amantini para julgar improcedente o pedido condenatório por improbidade administrativa.

A parte agravante alega que o recurso especial interposto por José Eduardo Amantini não merece provimento, pois a conduta do agravado se enquadra na atual

redação do artigo 11, inciso V, da Lei 8.429/1992, cujas alterações provêm da Lei 14.230/2021.

Afirma que o agravado agiu com dolo ao nomear funcionários em cargos comissionados, burlando a regra do concurso público, e que a ilegalidade das nomeações foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Impugnação apresentada às fls. 2.027/2.032.

É o relatório.

VOTO

Não obstante as alegações da parte agravante, razão não lhe assiste.

Relembro que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação por improbidade administrativa contra o ex-prefeito e o Município de Itapuí por terem sido nomeados vários servidores para cargos em comissão, burlando a exigência de concurso público, cujas funções possuíam natureza técnica e burocrática e não de assessoramento, chefia ou direção.

O juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedentes os pedidos, declarando nulos os atos administrativos de nomeação dos funcionários indicados na inicial e reconhecendo a tipicidade do art. 11 da LIA. Por isso, condenou o réu à perda da função pública exercida quando do trânsito em julgado da decisão, à suspensão dos direitos políticos por três anos, ao pagamento de multa civil correspondente a duas vezes o valor de sua remuneração, e à proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos.

O Tribunal de origem negou provimento ao apelo do autor, afirmando presentes o dolo genérico em descumprir a lei e o descaso com as recomendações do Ministério Público.

A propósito (fl. 1.162):

Posto o decidido na dita ação de inconstitucionalidade, o réu pretende afastar a suposta ilegalidade das nomeações alegando que, com a modulação dos efeitos após a decisão Órgão Especial, não há que se falar em nulidade dos atos administrativos uma vez que os mesmos não teriam efeitos retroativos.

Ocorre que a modulação dos efeitos não diz respeito ao ato administrativo em si de forma a afastar sua nulidade. Refere-se tão somente aos vencimentos percebidos pelos servidores em questão.

Isto porque aqueles que exerceram os cargos pelos quais foram contratados, mesmo que ilegalmente, prestaram serviços à Prefeitura e caso

tivessem de ressarcir o erário municipal pelas vantagens recebidas caracterizar-se-ia explicitamente o enriquecimento ilícito da Administração Pública.

O dolo no caso em tela também está bem comprovado. Mesmo após a instauração de inquérito civil em outubro/2012, com a devida ciência do réu, as contratações continuaram (fls. 184/211) evidenciando o completo descaso do então prefeito para com as investigações do poder público.

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que o enquadramento de condutas no artigo 11 da Lei nº 8.429/92 requer a verificação do elemento subjetivo doloso do agente, em sua modalidade genérica (dolo lato sensu):

O cerne da controvérsia está, assim, na caracterização como ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 da conduta consubstanciada na nomeação de servidores públicos em cargo em comissão, com base em leis municipais declaradas, posteriormente, inconstitucionais.

Esta Corte Superior analisou, no âmbito dos recursos repetitivos, discussão semelhante quando do julgamento do tema 1.108 e concluiu: *"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."*

Naquela ocasião considerou-se insustentável o reconhecimento do dolo em relação a contratação sem concurso de servidores escoradas em leis municipais, esvaziando-se, assim, a tipificação do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, diante da ausência do elemento subjetivo à época exigido.

A isso se soma o relevante fato de que art. 11 da LIA sofreu extensas alterações pela Lei 14.230/2021, que, em muitos aspectos, consubstancia verdadeira *novatio legis in melius*.

Sob o regime da repercussão geral, o STF pronunciou a aplicabilidade da Lei 14.230/2021 aos processos inaugurados antes de sua vigência e ainda sem trânsito em julgado em relação ao elemento subjetivo necessário para a tipificação dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA): o dolo (Tema 1.199/STF).

Além disso, no julgamento dos embargos de declaração opostos no Recurso Extraordinário com Agravo 803.568-AgR-segundo-EDv, o Pleno do STF, examinando a possibilidade de aplicação da tese proferida no Tema 1.199 aos casos de condenação pela conduta tipificada no inciso I do art. 11 da Lei 8.429/1992, concluiu por estender as conclusões explicitadas no âmbito da repercussão geral a tal hipótese.

Nesse mesmo sentido:

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843.989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.

2. No julgamento do ARE 843.989 (tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações introduzidas pela Lei 14.231/2021, para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade relativa para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. 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.

4. Tendo em vista que (i) a imputação promovida pelo autor da demanda, a exemplo da capitulação promovida pelo Tribunal de origem, restringiu-se a subsumir a conduta imputada aos réus exclusivamente ao disposto no caput do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) as condutas praticadas pelos réus, nos estritos termos em que descritas no arresto impugnado, não guardam correspondência com qualquer das hipóteses previstas na atual redação dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para julgar improcedente a pretensão autoral.

5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada.

6. Agravo regimental desprovido. (ARE 1346594 AgR-segundo, Relator (a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-10-2023 PUBLIC 31-10-2023)

Diante deste cenário, a existência de imputação de uma genérica violação a princípios administrativos ou com base nos revogados incisos I e II do art. 11 da LIA, sem que os fatos tipifiquem as novas hipóteses previstas na sua atual redação, permite concluir pela ausência de tipicidade da conduta.

Reafirmo que os fatos como narrados na sentença e no acórdão recorrido não evidenciam a tipificação do atual art. 11, inciso V, da LIA, pois a frustração do caráter concorrencial do concurso público depende, agora, mais do que a vontade de descumprir a norma legal; ela exige o especial fim de agir voltado à *"obtenção de*

benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros", dolo específico esse que não se extrai das decisões prolatadas na origem.

A propósito, o juízo sentenciante acerca da tipicidade limitou-se a afirmar (fls. 1.049 e 1.051):

Evidente, no caso, o dolo genérico do Administrador, posto que as nomeações se deram de forma consciente e voluntária pelo requerido, não sendo hipótese de nomeação "acidental".

[...]

E, no caso, irrelevante tenha ou não havido enriquecimento do administrador público ou prejuízo ao Erário Público. A simples ocorrência do ato apontado como indevido já o qualifica, por si só, como de improbidade administrativa, uma vez que o requerido, na qualidade de administrador municipal, nomeou servidores para integrar cargos comissionados que, em verdade, deveriam ser providos por concurso público.

O mesmo ocorrendo com o Tribunal local (fl. 1.162), como já adiantado:

O dolo no caso em tela também está bem comprovado. Mesmo após a instauração de inquérito civil em outubro/2012, com a devida ciência do réu, as contratações continuaram (fls. 184/211) evidenciando o completo descaso do então prefeito para com as investigações do poder público.

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que o enquadramento de condutas no artigo 11 da Lei nº 8.429/92 requer a verificação do elemento subjetivo doloso do agente, em sua modalidade genérica (dolo lato sensu):

Por isso, não havendo estrita tipificação do inciso V do art. 11 da LIA, deve ser mantida a improcedência do pedido condenatório por improbidade administrativa como reconheci em âmbito monocrático.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021. RESPONSABILIZAÇÃO POR DOLO GENÉRICO. REVOGAÇÃO. APLICAÇÃO IMEDIATA.

1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 - em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente - teve a repercussão geral julgada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199 do STF).

2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada.

3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 9/5/2023, firmou a orientação de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199 do STF.

4. Acontece que o STF, posteriormente, ampliou a abrangência do Tema 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, admitindo que a norma mais benéfica prevista na Lei n. 14.230/2021, decorrente da revogação (naquele caso, tratava-se de discussão sobre o art. 11 da LIA), poderia ser aplicada aos processos em curso.

5. Tal como aconteceu com a modalidade culposa e com os incisos I e II do art. 11 da LIA (questões diretamente examinadas pelo STF), a conduta ímproba escorada em dolo genérico (tema ainda não examinado pelo Supremo) também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021, pelo que deve receber rigorosamente o mesmo tratamento.

6. Hipótese em que há outros pontos relevantes do processo em exame: i) não se está a rever matéria fática para concluir pela existência ou não do dolo específico; ii) na espécie, o Tribunal de origem categoricamente entendeu não existir tal modalidade (dolo específico) de elemento subjetivo e, por isso, concluiu estar ausente o ato ímprobo; iii): não se está diante de hipótese em que houve condenação por dolo sem se especificar qual tipo (se genérico ou específico), mas sim diante da afirmação expressa da instância ordinária de que não houve dolo específico, não podendo haver condenação.

7. Recurso especial não provido. (REsp n. 2.107.601/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 23/4/2024, DJe de 2/5/2024.)

Por fim, deixo claro que a nulidade das nomeações levadas a efeito com base em leis declaradas posteriormente inconstitucionais remanesce hígida, não decorrendo ela do reconhecimento da improbidade, mas da violação ao art. 37, incisos II e V, da CF, consoante o acórdão recorrido, fundamento constitucional este que não poderia ser avaliado no âmbito do recurso especial.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AgInt no AREsp 1.564.393 / SP

Número Registro: 2019/0240036-8

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

10018309220168260302

Sessão Virtual de 03/06/2025 a 09/06/2025

Relator do AgInt no AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : JOSE EDUARDO AMANTINI

ADVOGADO : MURILO REA - SP126140

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : MUNICÍPIO DE ITAPUÍ

PROCURADOR : JULIANA FONSECA BARCELLOS E OUTRO(S) - SP336095

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGRAVADO : JOSE EDUARDO AMANTINI

ADVOGADO : MURILO REA - SP126140

INTERES. : MUNICÍPIO DE ITAPUÍ

ADVOGADO : JULIANA FONSECA BARCELLOS E OUTRO(S) - SP336095

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 03/06/2025 a 09/06/2025, 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 Sérgio Kukina.

Brasília, 09 de junho de 2025