



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt nos EDcl no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2047048 - SP (2021
/0406754-6)**

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : RICARDO DA SILVA SOBRINHO
ADVOGADOS : HÉLIO SABOYA RIBEIRO DOS SANTOS FILHO - RJ068819
ADIB KASSOUF SAD - SP127818
KALIL FRANCISCO RAIMONDI VARGAS CHEDE -
SP255769
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : ADILSON PINTO RIBEIRO
INTERES. : AIRTON CEZAR RIBEIRO
INTERES. : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO
INTERES. : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO RIBEIRO
INTERES. : LEONTINA BATISTA RIBEIRO
ADVOGADO : AIRTON CEZAR RIBEIRO - SP157178
INTERES. : MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA
ADVOGADO : ANDRE WILKER COSTA - SP314471

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRADO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. INADMISSÃO DO RECURSO ESPECIAL NA ORIGEM. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7 DO STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FORMA ESPECÍFICA DO FUNDAMENTO DA DECISÃO QUE INADMITIU O APELO NOBRE. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 182 DO STJ. INSURGÊNCIA GENÉRICA. INVIABILIDADE. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230, DE 2021. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. AFASTAMENTO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS.

1. O recorrente, no agrado em recurso especial, deixou de impugnar de forma específica a incidência da Súmula 7 do STJ, um dos fundamentos da decisão que não admitiu o recurso especial na origem. Incidência da Súmula n. 182 do STJ. Conclui-se que a decisão monocrática está em consonância com a jurisprudência sedimentada do STJ.

2. A parte agravante tem o ônus da impugnação específica dos fundamentos da decisão agravada. Não basta repetir as razões já expendidas, no recurso anterior, ou limitar-se a infirmar, genericamente, o *decisum*.

3. Em que pese a revogação do art. 11, inciso I, da LIA, a conduta imputada ao réu poderia se enquadrar no inciso V do art. 11, da LIA, haja vista que o acórdão evidencia não apenas a ilegalidade na contratação desprovida de licitação, mas também o dolo específico do agente. Presente a continuidade típico-normativa.

4. O dolo específico da improbidade administrativa (art. 1º, § 2º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 14.230/21) é formado pela voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, aferível pelas circunstâncias e provas do caso concreto.

5. As instâncias ordinárias constataram a má-fé e o dolo voltado à contratação sem licitação para beneficiar indevidamente a outrem, em desarmonia com o interesse público, haja vista que o acórdão recorrido consignou que a contratação se deu no intuito de beneficiar parentes do réu.

6. Diante da superveniência da Lei n. 14.230 de 2021 e da nova redação conferida ao art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se aplicar retroativamente tal previsão mais benéfica ao réu, para afastar a penalidade de suspensão dos direitos políticos.

7. Agravo interno parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma, por unanimidade, dar parcial provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília, 16 de setembro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2047048 - SP (2021
/0406754-6)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE : RICARDO DA SILVA SOBRINHO
ADVOGADOS : HÉLIO SABOYA RIBEIRO DOS SANTOS FILHO - RJ068819
ADIB KASSOUF SAD - SP127818
KALIL FRANCISCO RAIMONDI VARGAS CHEDE -
SP255769
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : ADILSON PINTO RIBEIRO
INTERES. : AIRTON CEZAR RIBEIRO
INTERES. : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO
INTERES. : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO RIBEIRO
INTERES. : LEONTINA BATISTA RIBEIRO
ADVOGADO : AIRTON CEZAR RIBEIRO - SP157178
INTERES. : MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA
ADVOGADO : ANDRE WILKER COSTA - SP314471

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INADMISSÃO DO RECURSO ESPECIAL NA ORIGEM. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7 DO STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FORMA ESPECÍFICA DO FUNDAMENTO DA DECISÃO QUE INADMITIU O APELO NOBRE. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 182 DO STJ. INSURGÊNCIA GENÉRICA. INVIABILIDADE. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230, DE 2021. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. AFASTAMENTO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS.

1. O recorrente, no agravo em recurso especial, deixou de impugnar de forma específica a incidência da Súmula 7 do STJ, um dos fundamentos da decisão que não admitiu o recurso especial na origem. Incidência da Súmula n. 182 do STJ. Conclui-se que a decisão monocrática está em consonância com a jurisprudência sedimentada do STJ.

2. A parte agravante tem o ônus da impugnação específica dos fundamentos da decisão agravada. Não basta repetir as razões já expendidas, no recurso anterior, ou limitar-se a infirmar, genericamente, o *decisum*.

3. Em que pese a revogação do art. 11, inciso I, da LIA, a conduta imputada ao réu poderia se enquadrar no inciso V do art. 11, da LIA, haja

vista que o acórdão evidencia não apenas a ilegalidade na contratação desprovida de licitação, mas também o dolo específico do agente. Presente a continuidade típico-normativa.

4. O dolo específico da improbidade administrativa (art. 1º, § 2º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 14.230/21) é formado pela voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, aferível pelas circunstâncias e provas do caso concreto.

5. As instâncias ordinárias constataram a má-fé e o dolo voltado à contratação sem licitação para beneficiar indevidamente a outrem, em desarmonia com o interesse público, haja vista que o acórdão recorrido consignou que a contratação se deu no intuito de beneficiar parentes do réu.

6. Diante da superveniência da Lei n. 14.230 de 2021 e da nova redação conferida ao art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se aplicar retroativamente tal previsão mais benéfica ao réu, para afastar a penalidade de suspensão dos direitos políticos.

7. Agravo interno parcialmente provido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por RICARDO DA SILVA SOBRINHO contra a decisão monocrática deste Relator, de fls. 6839-6841, que não conheceu do agravo em recurso especial manejado contra decisão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, a qual inadmitiu o recurso especial dirigido contra acórdão prolatado no julgamento da Apelação n. 1001219-46.2016.8.26.0042.

Na origem, cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de RICARDO DA SILVA SOBRINHO, AIRTON CEZAR RIBEIRO, ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO, ADILSON PINTO RIBEIRO e LEONTINA BATISTA RIBEIRO, na qual imputa atos de improbidade administrativa. Consta da ação que o então prefeito municipal de Santo Antônio da Alegria-SP contratou irregularmente com os demais requeridos, particulares e parentes seus, o fornecimento de gêneros alimentícios, refeições, materiais de construção, de limpeza e de consumo em geral aos órgãos públicos municipais, sem o devido processo licitatório (fls. 5973-5974).

O juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente a ação, para condenar o requerido RICARDO DA SILVA SOBRINHO à perda de eventual função pública, suspensão dos direitos políticos por três anos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos (fls. 5249-5261).

Inconformada, a parte ré interpôs recurso de apelação (fls. 5269-5423).

A Corte *a quo*, por unanimidade de votos dos integrantes de sua 9ª Câmara de Direito Público, negou provimento ao apelo, em acórdão cuja ementa é a seguir transcrita (fl. 5973): “APELAÇÃO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Fornecimento de gêneros alimentícios, refeições, materiais de construção, de limpeza e de consumo em geral, sem licitação, sem documentação que fundamente a dispensa e sem contrato Má-fé devidamente comprovada - Ações que demonstram o intuito de burlar a lei de licitação -

Penas que respeitaram os princípios da razoabilidade e proporcionalidade Sentença de parcial procedência mantida Recursos desprovidos”.

Os embargos de declaração opostos ao aresto supra (fls. 6859-6861) foram rejeitados (fls. 6883-6885).

Eis a ementa do aresto na oportunidade exarado (fl. 6883): “PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. EMBARGOS REJEITADOS”.

Nas razões do recurso especial (fls. 6033-6070), interposto com base no art. 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, a parte recorrente sustentou violação dos seguintes dispositivos legais: (i) art. 1.022 do CPC - alegação de negativa de prestação jurisdicional por omissão do Tribunal de origem em analisar teses defensivas relevantes; (ii) art. 11, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/92 - alegação de ausência de dolo na conduta do recorrente, afastando a tipificação de improbidade administrativa; (iii) art. 12, *caput* e parágrafo único da Lei n. 8.429/92 e do art. 22, §§ 2º e 3º, do DL n. 4.657/42 - alegação de desproporcionalidade na aplicação das penas impostas; (iv) art. 24, inciso II, da Lei n. 8.666/93 e arts. 4º, 5º, 6º e 8º da Lei n. 4.320/64, pois a norma em comento não importaria que o valor da dispensa de licitação deva ser considerado globalmente.

Regularmente intimada, a parte recorrida apresentou contrarrazões ao recurso especial (fls. 5742-5758).

Em exame de prelibação, a Corte de origem não admitiu o recurso especial (fls. 6839-6841), por considerar a ausência de impugnação concreta dos fundamentos da decisão recorrida e a incidência da Súmula n. 182 do STJ, devido à falta de dialeticidade recursal.

Interpôs o recorrente agravo em recurso especial (fls. 6892-6907).

Contraminuta apresentada pela parte ora agravada às (fls. 6915-6922).

Este Relator proferiu decisão monocrática de fls. 6839-6841, em que não conheceu do agravo em recurso especial.

Sobrevieram embargos de declaração de fls. 6859-6868, que foram rejeitados, consoante decisão de fls. 6883-6885.

O recorrente ingressou com o presente agravo interno de fls. 6892-6908, no qual alega necessidade do retorno dos autos ao Tribunal de Origem para o juízo de conformação, pois os acórdãos foram proferidos antes da entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, assim como sustenta existir absoluta atipicidade da alegada conduta ímproba. Argumenta que não se exige revolvimento fático/probatório para solução da lide e que resta demonstrado, ao contrário do entendimento da r. decisão recorrida, que o agravo em recurso especial cumpriu com a dialeticidade exigida pela norma de regência.

Contraminuta ao agravo interno nas fls. 6915-6922, na qual o Ministério Público do Estado de São Paulo argumenta que não se aplica ao caso o Tema n. 1.199 do STF e que qualquer revisão do entendimento alcançado pelo Tribunal *a quo* em relação à

aferição do elemento subjetivo exigiria o revolvimento do conjunto fático-probatório, impedido pela Súmula n. 7/STJ.

É o relatório.

VOTO

Nos termos da decisão agravada, o agravo em recurso especial não foi conhecido porque deixou de ser impugnada de forma adequada a incidência da Súmula n. 7 do STJ, fundamento este utilizado pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO para não admitir o apelo nobre.

Portanto, inarredável a incidência da Súmula n. 182 do STJ, *in verbis*: "É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada". Ilustrativamente:

[...]

Em se tratando de agravo em recurso especial, a parte agravante deve impugnar todos os fundamentos da decisão que negou admissibilidade ao recurso especial na origem, ainda que tais fundamentos se refiram a pontos autônomos em relação à matéria principal debatida no recurso especial, sob pena de incidência do teor do art. 932, III, do CPC/2015 e da aplicação, por analogia, da Súmula nº 182 do STJ.

(AgInt no AREsp n. 2.179.576/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 15/12/2022, DJe de 19/12/2022.)

[...]

Constitui ônus da parte agravante a refutação específica de todos os fundamentos da decisão agravada, à luz do princípio da dialeticidade, o que não ocorreu no caso dos autos. Incidência da Súmula 182/STJ e do art. 932, III, do CPC.

(AgInt no AREsp n. 2.141.230/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2022, DJe de 19/12/2022.)

No que diz respeito à Súmula n. 7 do STJ, a parte agravante asseverou, no agravo em recurso especial, apenas de maneira genérica, que a análise do apelo nobre não demanda revolvimento do acervo fático-probatório. Assim, não se desincumbiu do ônus de demonstrar, de maneira efetiva e concreta, a forma pela qual, a partir dos fatos e provas não controvertidos mencionados no acórdão recorrido, independentemente de aprofundado reexame dos elementos probantes que integram o caderno processual, seria exequível examinar as teses recursais, o que configura desobediência ao princípio da dialeticidade (art. 932, inciso III, CPC/2015). A propósito:

[...]

Para afastar o óbice do Enunciado 7 da Súmula do STJ, caberia à parte agravante desenvolver argumentos que demonstrassem como seria possível

modificar o entendimento firmado pelas instâncias ordinárias sem rever o acervo fático-probatório, esclarecendo especificamente quais fatos foram devidamente consignados no acórdão proferido e como se dá a subsunção das normas que entende violadas a eles.

(AgInt no AREsp n. 2.498.984/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/5/2024, DJe de 4/6/2024.)

[...]

A impugnação da Súmula n. 7/STJ pressupõe estrutura argumentativa específica, indicando-se as premissas fáticas admitidas como verdadeiras pelo Tribunal de origem, a qualificação jurídica que lhe foi conferida e a apreciação jurídica que lhe deveria ter sido efetivamente atribuída. O recurso daí proveniente deveria se esmerar em demonstrar efetivamente que a referida súmula não se aplica ao caso concreto, e não simplesmente reiterar o recurso especial. (AgInt no AREsp n. 1.790.197/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 1º/7/2021).

(AgInt no AREsp n. 1.795.402/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 3/4/2023, DJe de 13/4/2023.)

[...]

Inadmitido o recurso especial com base na Súmula 7 do STJ, não basta a assertiva genérica de que é desnecessária a análise de prova, ainda que seja feita breve menção à tese sustentada. É imprescindível o cotejo entre o acórdão combatido e a argumentação trazida no recurso especial que pudesse justificar o afastamento do citado óbice processual.

(AgInt no AREsp n. 1.770.082/SP, relator Ministro Manoel Erhardt, Desembargador Convocado do TRF-5ª Região, Primeira Turma, julgado em 26/4/2021, DJe de 30/4/2021.)

Mostra-se harmônica com a jurisprudência do STJ a decisão que entendeu aplicável a Súmula n. 7 do STJ como óbice ao apelo nobre, na medida em que o acórdão recorrido fundamentadamente considerou provado que o recorrente, no exercício da função de prefeito municipal, teria agido de forma concertada com empresa privada, de modo a causar dano ao erário, visto que os contratos celebrados não tiveram contraprestação à municipalidade. Assim consta da ementa do acórdão:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO CONSIDERADO INTERPOSTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PAGAMENTOS AUTORIZADOS NOS VALORES DE NOTAS FISCAIS FRIAS REFERENTES A SERVIÇOS NÃO PRESTADOS.

Preliminar. Gratuidade Judiciária. O réu ex-alcaide comprovou a hipossuficiência financeira, situação que ensejou o acolhimento do pedido de diferimento do recolhimento das custas, nos termos dos artigos 5º da Lei Estadual nº 11.608/03 e 98 e seguintes do CPC/2015. Demais réus apelantes que não comprovaram a alegada situação de miserabilidade, impossibilitando o conhecimento de seus apelos. Ilegitimidade passiva do prefeito. Inocorrência.

Agente Político. Aplicabilidade do regime jurídico da Lei n.º 8.429/92. Precedente do STJ. Prescrição. Inocorrência. O ajuizamento da demanda ocorreu dentro do prazo de cinco anos contados do término do mandato do Alcaide. Inteligência do artigo 23, I, da Lei n.º 8.429/92. Inexistente também a prescrição intercorrente porque o processo nunca teve seu curso interrompido pela inércia do autor. Mérito. Acervo probatório suficiente para demonstrar que o Prefeito de Itapeva e os respectivos chefe de gabinete e assessor autorizaram pagamentos de valores apresentados em notas fiscais frias referentes a serviços públicos não prestados. Caracterizado, ainda, o ato ímprobo praticado pela empresa ré, que recebeu dinheiro público sem a respectiva contraprestação (entrega do objeto contratual). Além disso, foi constatado o fracionamento de valores contidos nas notas fiscais a fim de se subsumir a contratação ao regramento excepcional de dispensa de licitação. Circunstância que inibe o direito de a Administração Pública buscar no mercado o melhor preço. Dano configurado, correspondente aos valores repassados indevidamente à empresa corré. Ilegalidade cabalmente demonstrada. Evidente prática de atos de improbidade administrativa. Penalidades bem aplicadas (art. 12, II, da LIA). Sentença de parcial procedência mantida. Recursos de apelação dos réus Saturnino Araújo e João Luiz Mendes dos Santos não conhecidos e recursos oficial e de Wilmar Hailton de Mattos não providos. (fls. 1836-1837) grifo nosso

O acórdão recorrido analisou profundamente a prova produzida e também graduou as sanções aplicadas, de modo que rever tais balizas implicaria amplo revolvimento do acervo probatório, vedado nesta instância.

Lembre-se que a parte agravante tem o ônus da impugnação específica dos fundamentos da decisão agravada. Não basta repetir as razões já expendidas, no recurso anterior, ou limitar-se a infirmar, genericamente, o *decisum*.

Ao não se impugnar de forma específica a aplicação das Súmulas n. 7 e 182 do STJ e, por conseguinte, não impugnar os fundamentos da decisão ora agravada, atrai-se nova incidência do verbete sumular n. 182 desta Corte Especial.

Logo, nesse ponto o agravo não merece ser conhecido.

Embora a ação de improbidade administrativa manejada pelo Município tenha requerido a condenação pelos arts. 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, a sentença foi de parcial procedência, visto que enquadrou a conduta como ato ímprobo violador de princípios da Administração.

Portanto, a condenação deu-se com base no art. 11, I da LIA, com redação anterior à Lei n.º 14.230/2021. **De outro giro, convém observar a necessidade de afastamento da penalidade de suspensão dos direitos políticos, em decorrência da aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021.**

Dada a importância do tema, convém tecer algumas linhas sobre a aludida retroatividade e sua aplicação ao caso concreto, tanto no que concerne à própria tipicidade do ato, como também a respeito da sanção aplicável.

A edição da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, trouxe significativas alterações à Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992 – LIA), o que suscita debates intensos sobre sua aplicação nos processos em curso, especialmente naqueles ainda não transitados em julgado. A questão central reside em saber em que medida as normas mais benignas introduzidas pela nova lei podem ou devem ser aplicadas retroativamente em prol dos réus, à luz do princípio da retroatividade da lei mais benéfica (*lex mitior*) e dos limites constitucionais a essa retroação no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

No direito brasileiro, vige como garantia fundamental no âmbito penal o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica (art. 5º, inciso XL, da CF/88). Tal princípio determina que, se a lei posterior deixar de considerar crime um fato ou cominar pena menos gravosa, seus efeitos devem alcançar fatos pretéritos ainda não julgados definitivamente e mesmo sentenças já transitadas em julgado, no caso de *abolitio criminis* ou redução de pena. Trata-se de exceção ao postulado geral de irretroatividade das leis. A excepcionalidade é plenamente justificada pela proteção de direitos individuais face ao *jus puniendi* estatal.

Entretanto, fora do campo estritamente penal, a Constituição não traz previsão expressa que assegure a retroatividade benigna. Carlos Ari Sunfeld e Ricardo Alberto Kanayama, a partir dessa premissa, levantam as seguintes perguntas:

[a]final, a garantia constitucional de retroatividade da lei penal mais benéfica, prevista no art. 5º, XL – 'a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu' (Brasil, 1988) –, embora expressamente voltada à ação de natureza penal, seria também aplicável a uma ação de natureza não penal, como a de improbidade administrativa? Outra formulação possível: a garantia da retroatividade da lei mais benéfica ao acusado é aplicável ao direito administrativo sancionador? (*Idem, ibidem*, p. 120).

A resposta para tais questões suscita divergências. Note-se que não há consenso doutrinário ou jurisprudencial sequer acerca a presença da improbidade administrativa sob a égide do Direito Administrativo Sancionador. O aludido estudo de caso empreendido por Sunfeld e Kanayama demonstrou detalhadamente que não se pode extrair da *ratio decidendi* do Tema n. 1199 do STF uma coesão da Suprema Corte quanto à natureza do ato de improbidade, se mero ilícito civil ou inserido no direito administrativo sancionador, dada a diversidade de fundamentos adotados pelos ministros nos respectivos votos.

Todavia, enxerga-se uma visão majoritária que situa a improbidade no campo do Direito Administrativo Sancionador e, desta forma, abre margem para uma aplicação - suavizada - de garantias gizadas pelo constituinte às sanções penais.

Para Fábio Medina Osório, o "Direito Penal e Direito Administrativo confluem para dar nascimento ao Direito Administrativo Sancionador. Há princípios constitucionais comuns ao Direito Público punitivo. Ao Direito Administrativo

Sancionador se aplicam os princípios do Direito Penal e Processual Penal, com matizes, por simetria".

Importante ressaltar que essa aproximação entre princípios do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador é reconhecida em inúmeros precedentes dos tribunais pátrios, inclusive do STJ, tais como: RMS n. 37.031/SP, Primeira Turma, relatora Ministra Regina Helena Costa, DJe 20/2/2018; REsp n. 1.153.083-MT 2009, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 19/11/2014.

Sem embargo da inacabada discussão sobre a natureza da improbidade administrativa, inegável que o substrato normativo da LIA implica sanções como perda da função, suspensão de direitos políticos por período considerável e pesadas multas civis. Daí se justifica a incidência do princípio da lei mais favorável, em homenagem à segurança jurídica e à proteção de direitos fundamentais, respeitada a também fundamental garantia da coisa julgada.

A disciplina da LIA após as alterações da Lei n. 14.230 de 2021, quando analisada em suas minúcias, revela ainda mais fortemente a presença de institutos semelhantes aos do Direito Penal ou do Direito Administrativo Sancionador.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 843.989/PR (relator Ministro Alexandre de Moraes), foi reconhecida a repercussão geral da matéria (Tema n. 1199) e fixada a seguinte tese:

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.

Diante dessas definições, consolidou-se uma fórmula de retroatividade mitigada: beneficia-se o réu quando o processo não esteja coberto pela coisa julgada, no que toca à configuração do ilícito (dolo, tipicidade, exclusão da modalidade culposa), mas não se altera o cômputo prescricional sob a lei anterior.

O STF combinou, assim, a proteção à coisa julgada e a segurança jurídica (em matéria de prescrição) com a necessidade de evitar punições por condutas que o legislador democraticamente escolheu não capitular como ato ímprobo, a despeito de continuarem atos antinormativos, visto que irregulares ou ilegais.

No caso concreto, a retroatividade benéfica da Lei n. 14.230/2021 incide tão somente no que atine à suspensão dos direitos políticos.

Em que pese a revogação do art. 11, inciso I, da LIA, a conduta imputada ao réu poderia enquadrar-se no inciso V do art. 11, da LIA e o acórdão evidencia não apenas a ilegalidade na contratação desprovida de licitação, mas também o dolo específico e o preenchimento do elemento normativo "com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros".

Consoante estabelecido por esta Segunda Turma no julgamento do **AgInt no Recurso Especial n. 1829687**: [p]ara configuração do dolo específico da improbidade administrativa (art. 1º, § 2º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 14.230/21) é necessário e suficiente que o julgador aponte as razões de seu convencimento acerca da voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente público e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, aferível pelas circunstâncias e provas do caso concreto, ainda que não seja mencionado o nome do instituto.

Logo, tem-se claro pela leitura do acórdão recorrido, a constatação pelas instâncias ordinárias da má-fé e do dolo voltado à contratação sem licitação para beneficiar indevidamente a outrem, em desarmonia com o interesse público, **haja vista que o acórdão menciona que houve má-fé e a contratação ilegal foi direcionada, "no intuito de beneficiar seus parentes [do prefeito]"**. (fl. 5973).

Em situações semelhantes às dos autos, nas quais o vício quanto à indevida contratação direta se soma a circunstâncias especiais que denotam a má-fé do agente e seu intuito de obter para si ou para outrem vantagem indevida (dolo específico), reconhece-se a **continuidade típico-normativa, haja vista o disposto no art. 11, V da LIA**.

Exemplifico com os seguintes arestos, *mutatis mutandis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. APLICAÇÃO. CONDOTA ATUALMENTE PREVISTA NO INCISO V DO ART. 11 DA LIA. PRESENÇA DO DOLO ESPECÍFICO. DECISÃO AGRAVADA REFORMADA. MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO. SUPERVENIÊNCIA DO JULGAMENTO DO TEMA 309/STF. EXPRESSO RECONHECIMENTO PELO ACÓRDÃO RECORRIDO DA POSSIBILIDADE DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PELA PROCURADORIA MUNICIPAL.

INDEVIDO DIRECIONAMENTO DO CONTRATO. SÚMULA 7/STJ.
INCIDÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Ação de improbidade administrativa proposta contra ex-prefeito e sociedade de advogados em razão de contratação direta de serviços advocatícios sem licitação para propositura de ação direta de inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Orgânica Municipal.

2. Superveniência do julgamento do Tema 309 do Supremo Tribunal Federal (STF). Constitucionalidade dos arts. 13, V, e 25, II, da Lei 8.666/1993 a depender de interpretação segundo a qual a contratação direta de serviços advocatícios pela administração pública por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) a cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

3. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo condenou os réus com base no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), reconhecendo a má-fé, a ausência de singularidade dos serviços e a possibilidade de sua prestação pelos procuradores jurídicos do município. O reexame do contexto fático-probatório dos autos redundava na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas. Incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

4. A contratação direta de serviços advocatícios sem licitação, em contexto de ausência de singularidade e possibilidade de sua prestação pelos procuradores municipais, reconhecido, ainda, o propósito de direcionamento da contratação, beneficiando o escritório demandado, configura ato de improbidade administrativa nos termos do art. 11, inciso V, da Lei de Improbidade Administrativa. Incidência do princípio da continuidade típico-normativa.

5. As alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021 no inciso III do art. 12 da LIA afastam a possibilidade de aplicação das penas de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública, mantendo-se apenas a proibição de contratar com o Poder Público.

6. Recurso a que se dá parcial provimento para, conhecendo do agravo, conhecer em parte do recurso especial e a ele dar parcial provimento para manter a condenação por improbidade administrativa, mas afastar as penas de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.

(STJ, Primeira Turma, AgInt no AREsp 1446563 / SP, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, DJEN 21/03/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/1992. AGENTES POLÍTICOS. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ADVOGADO. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO PRESTADO E DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DANO EFETIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. NESTA CORTE, NEGOU-SE PROVIMENTO AO

RECURSO. AGRAVO INTERNO. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

I - Na origem, trata-se de ação de improbidade administrativa ajuizada contra o ora agravante/recorrente diante de irregularidades na contratação de escritório de advocacia para a municipalidade e do titular do escritório para consultor na câmara de vereadores. Na sentença, julgou-se procedente o pedido. No Tribunal a sentença foi mantida.

II - No STJ, cuida-se de agravo interno interposto contra decisão que negou provimento ao recurso. Na petição de agravo interno, a parte agravante repisa as alegações que foram objeto de análise na decisão recorrida.

III - A Corte de origem analisou a controvérsia principal dos autos levando em consideração os fatos e provas relacionados à matéria. Assim, para se chegar à conclusão diversa, seria necessário o reexame fático-probatório, o que é vedado pelo enunciado n. 7 da Súmula do STJ, segundo o qual "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial".

IV - No que tange ao elemento anímico exigido pela novel legislação, este igualmente se encontra presente e comprovado. Isto porque, consta dos autos que o réu, de modo livre e consciente, com o fim específico de alcançar o resultado ilícito tipificado no art. 10 da LIA, atuou ativamente e às margens da lei para justificar uma necessidade inexistente, pois, além de o serviço contratado não possuir nenhuma singularidade, é notório que a própria Procuradoria do Município poderia realizá-lo, sem custo adicional algum ao ente municipal.

V - Some-se a isto o fato de a contratação direta ter sido evidentemente direcionada ao escritório, cujo sócio majoritário, há vários anos já prestava serviços jurídicos particulares ao recorrente, inclusive, em defesa de seus direitos na campanha eleitoral municipal antecedente à celebração do Contrato Administrativo n. 022/2013.

VI - Ademais, em relação ao efetivo dano causado ao erário decorrente da contratação de um serviço jurídico que o município não precisava, para o qual, ainda, não houve o indispensável procedimento licitatório, cujo valor total do serviço indevidamente contratado (fls. 303-306), prorrogado por três vezes consecutivas (fls. 1.335-1.336; 1.337-1.339 e 1.342-1.343), custou aos cofres públicos R\$ 121.800,00 (cento e vinte e um mil e oitocentos reais), o acórdão objurgado foi categórico.

VII - Agravo interno improvido.

(STJ, Segunda Turma, AgInt no REsp 2145908 / MG, Rel. Min. Francisco Falcão, DJEN 25/06/2025.)

Ante o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO PARA CONHECER EM PARTE do recurso especial e, nessa extensão, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, para afastar a sanção de suspensão dos direitos políticos aplicada ao recorrente.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt nos EDcl no AREsp 2.047.048 / SP

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2021/040675-46

Número de Origem:

10012194620168260042

Sessão Virtual de 14/08/2025 a 20/08/2025

Relator do AgInt nos EDcl

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ADILSON PINTO RIBEIRO

AGRAVANTE : AIRTON CEZAR RIBEIRO

AGRAVANTE : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO

OUTRO : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO RIBEIRO
NOME

AGRAVANTE : LEONTINA BATISTA RIBEIRO

ADVOGADO : AIRTON CEZAR RIBEIRO - SP157178

AGRAVANTE : RICARDO DA SILVA SOBRINHO

ADVOGADOS : HÉLIO SABOYA RIBEIRO DOS SANTOS FILHO - RJ068819

ADIB KASSOUF SAD - SP127818

KALIL FRANCISCO RAIMONDI VARGAS CHEDE - SP255769

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA

ADVOGADO : ANDRE WILKER COSTA - SP314471

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : RICARDO DA SILVA SOBRINHO

ADVOGADOS : HÉLIO SABOYA RIBEIRO DOS SANTOS FILHO - RJ068819

ADIB KASSOUF SAD - SP127818

KALIL FRANCISCO RAIMONDI VARGAS CHEDE - SP255769

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : ADILSON PINTO RIBEIRO

INTERES. : AIRTON CEZAR RIBEIRO

INTERES. : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO

INTERES. : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO RIBEIRO

INTERES. : LEONTINA BATISTA RIBEIRO

ADVOGADO : AIRTON CEZAR RIBEIRO - SP157178

INTERES. : MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA

ADVOGADO : ANDRE WILKER COSTA - SP314471

TERMO

Retirado de pauta em razão de destaque da Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Brasília, 20 de agosto de 2025

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2021/0406754-6

PROCESSO ELETRÔNICO

AgInt nos EDcl no
AREsp 2.047.048 /
SP

Número Origem: 10012194620168260042

PAUTA: 16/09/2025

JULGADO: 16/09/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. PAULO THADEU GOMES DA SILVA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ADILSON PINTO RIBEIRO
AGRAVANTE : AIRTON CEZAR RIBEIRO
AGRAVANTE : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO
OUTRO NOME : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO RIBEIRO
AGRAVANTE : LEONTINA BATISTA RIBEIRO
ADVOGADO : AIRTON CEZAR RIBEIRO - SP157178
AGRAVANTE : RICARDO DA SILVA SOBRINHO
ADVOGADOS : HÉLIO SABOYA RIBEIRO DOS SANTOS FILHO - RJ068819
ADIB KASSOUF SAD - SP127818
KALIL FRANCISCO RAIMONDI VARGAS CHEDE - SP255769
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA
ADVOGADO : ANDRE WILKER COSTA - SP314471

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : RICARDO DA SILVA SOBRINHO
ADVOGADOS : HÉLIO SABOYA RIBEIRO DOS SANTOS FILHO - RJ068819
ADIB KASSOUF SAD - SP127818
KALIL FRANCISCO RAIMONDI VARGAS CHEDE - SP255769
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : ADILSON PINTO RIBEIRO
INTERES. : AIRTON CEZAR RIBEIRO
INTERES. : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO
INTERES. : ALICE APARECIDA DO NASCIMENTO RIBEIRO
INTERES. : LEONTINA BATISTA RIBEIRO
ADVOGADO : AIRTON CEZAR RIBEIRO - SP157178
INTERES. : MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA
ADVOGADO : ANDRE WILKER COSTA - SP314471

CERTIDÃO

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

C21264553-41:119@ 2021/0406754-6 - AREsp 2047048 Petição : 2025/0031462-1 (AgInt)

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2021/0406754-6

PROCESSO ELETRÔNICO

**AgInt nos EDcl no
AREsp 2.047.048 /
SP**

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.