



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2015432 - SP (2022/0218634-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE CAPIVARI
ADVOGADOS : RENATA HORTOLANI FONTOLAN - SP189331
ROBERTA HORTOLANI FONTOLAN - SP221006
ROGER PAZIANOTTO ANTUNES - SP167046
AGRAVADO : COOPERATIVA DE COLETA PROCESSAMENTO E
COMERCIALIZAÇÃO DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE
CAPIVARI
ADVOGADA : TALITHA CAMARGO DA FONSECA - SP378910
AGRAVADO : LUIS DONISETE CAMPACI
ADVOGADOS : JUAREZ ANDRE BATISTELA - SP217630
PEDRO HENRIQUE VIANA MARTINEZ - SP374207
ANDRÉ JORGETTO DE ALMEIDA - SP376949
AGRAVADO : PELEGRINI BARBOSA, SCUDELLARI, VIEIRA ADVOGADOS
PBSV
OUTRO NOME : PELEGRINI BARBOSA, SCUDELLARI, VIEIRA ADVOGADOS
(PBSV)
AGRAVADO : JOSÉ CARLOS TONETTI BORSARI
ADVOGADOS : MARCELO PELEGRINI BARBOSA - SP199877
MAYARA CARLOS MARIA NETO - SP422803

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CATEGÓRICO AFASTAMENTO DO DOLO NA ORIGEM. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.199/STF. APLICABILIDADE DA LEI 14.230/2021. SENSÍVEL ALTERAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ATIPICIDADE SUBJETIVA DA CONDUTA. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. PROVIMENTO NEGADO.

1. Se o Tribunal de origem reconhece que não há ato ímprobo passível de ser sancionado na forma da Lei 8.429/1992, tendo em vista a ausência de dolo, não é dado ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) rever a decisão por implicar reexame do contexto fático-probatório dos autos, a atrair o enunciado 7 da Súmula deste Tribunal.

2. A Lei 14.230/2021 torna ainda mais evidente a improcedência dos pedidos. As normas benéficas da Lei 14.230/2021 se aplicam a processos sem trânsito

em julgado da decisão condenatória. Expansão da aplicação do Tema 1.199/STF para além da revogação da modalidade culposa, alcançando as condenações com base no art. 11 da LIA.

3. Caso concreto em que o tribunal local deixa claro, não só a inexistência de improbidade administrativa, mas o benefício auferido pela coletividade quando da outorga de uso de área pública à Cooperativa de Reciclagem constituída por catadores que auferiam renda com o recolhimento de resíduos no lixão municipal, levando a uma melhora nas condições de trabalho para dezenas de famílias e trazendo benefícios para o meio ambiente, com a diminuição do volume de lixo nos depósitos da cidade, razão do evidente o interesse público na ocupação da área.

5. A conduta claramente não se enquadra no inciso V do art. 11 da LIA, não havendo que se falar em dolo de favorecimento de terceiro ou próprio, senão intuito de dar solução a um grave problema social e ambiental da localidade.

6. 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

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2015432 - SP (2022/0218634-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE CAPIVARI
ADVOGADOS : RENATA HORTOLANI FONTOLAN - SP189331
ROBERTA HORTOLANI FONTOLAN - SP221006
ROGER PAZIANOTTO ANTUNES - SP167046
AGRAVADO : COOPERATIVA DE COLETA PROCESSAMENTO E
COMERCIALIZAÇÃO DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE
CAPIVARI
ADVOGADA : TALITHA CAMARGO DA FONSECA - SP378910
AGRAVADO : LUIS DONISETE CAMPACI
ADVOGADOS : JUAREZ ANDRE BATISTELA - SP217630
PEDRO HENRIQUE VIANA MARTINEZ - SP374207
ANDRÉ JORGETTO DE ALMEIDA - SP376949
AGRAVADO : PELEGRINI BARBOSA, SCUDELLARI, VIEIRA ADVOGADOS
PBSV
OUTRO NOME : PELEGRINI BARBOSA, SCUDELLARI, VIEIRA ADVOGADOS
(PBSV)
AGRAVADO : JOSÉ CARLOS TONETTI BORSARI
ADVOGADOS : MARCELO PELEGRINI BARBOSA - SP199877
MAYARA CARLOS MARIA NETO - SP422803

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CATEGÓRICO AFASTAMENTO DO DOLO NA ORIGEM. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.199/STF. APLICABILIDADE DA LEI 14.230/2021. SENSÍVEL ALTERAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ATIPICIDADE SUBJETIVA DA CONDUTA. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. PROVIMENTO NEGADO.

1. Se o Tribunal de origem reconhece que não há ato ímprobo passível de ser sancionado na forma da Lei 8.429/1992, tendo em vista a ausência de dolo, não é dado ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) rever a decisão por implicar reexame do contexto fático-probatório dos autos, a atrair o enunciado 7 da Súmula deste Tribunal.

2. A Lei 14.230/2021 torna ainda mais evidente a improcedência dos pedidos. As normas benéficas da Lei 14.230/2021 se aplicam a processos sem trânsito

em julgado da decisão condenatória. Expansão da aplicação do Tema 1.199/STF para além da revogação da modalidade culposa, alcançando as condenações com base no art. 11 da LIA.

3. Caso concreto em que o tribunal local deixa claro, não só a inexistência de improbidade administrativa, mas o benefício auferido pela coletividade quando da outorga de uso de área pública à Cooperativa de Reciclagem constituída por catadores que auferiam renda com o recolhimento de resíduos no lixão municipal, levando a uma melhora nas condições de trabalho para dezenas de famílias e trazendo benefícios para o meio ambiente, com a diminuição do volume de lixo nos depósitos da cidade, razão do evidente o interesse público na ocupação da área.

5. A conduta claramente não se enquadra no inciso V do art. 11 da LIA, não havendo que se falar em dolo de favorecimento de terceiro ou próprio, senão intuito de dar solução a um grave problema social e ambiental da localidade.

6. 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. 1368/1375, em que conheci parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dei a ele provimento apenas para afastar a condenação do Município de Capivari ao pagamento de honorários advocatícios, com base nos seguintes fundamentos: (a) ausência de dolo na conduta dos réus e inexistência de prejuízo ao erário; (b) incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça impedindo o reexame fático-probatório; e (c) aplicação da Lei 14.230/2021, que alterou o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa.

A parte agravante alega a inaplicabilidade da Súmula 7/STJ, sustentando que o recurso especial não pretende o reexame do acervo probatório, mas sim a nova valoração jurídica dos fatos postos no processo.

Afirma que a conduta dos agravados remanesce típica por subsunção ao inciso V do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com base no princípio da continuidade típico-normativa, pois a frustração do caráter concorrencial do procedimento licitatório configura ato de improbidade administrativa, mesmo sem a demonstração de dano efetivo ao erário.

Impugnação apresentada às fls. 1413/1421 e 1.423/1.430.

É o relatório.

VOTO

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

Relembro que, na origem, o MUNICÍPIO DE CAPIVARI ajuizou ação civil pública por atos de improbidade administrativa contra JOSÉ CARLOS TONETTI BORSARI e OUTROS, então Prefeito Municipal, em razão de irregularidades na ocupação do bem público situado na Rodovia SP 101, Km 43,5 - Bela Vista - pela COOPERATIVA DE COLETA PROCESSAMENTO E COMERCIALIZACAO DE MATERIAIS RECICLAVEIS DE CAPIVARI, sem observância do devido procedimento legal, o que configuraria ofensa ao art. 11, *caput* e I, da Lei 8.429/1992.

O Juízo de primeiro grau julgou improcedente o pedido, em razão da ausência de comprovação de dolo, culpa, má-fé ou desonestidade dos agentes públicos envolvidos (fls. 824/830).

O Tribunal de origem, por sua vez, negou provimento ao recurso de apelação do Município e deu provimento às apelações adesivas dos réus, "*para condenar o Município de Capivari ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios arbitrados em R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em favor dos patronos de cada requerido*" (fl. 1.007). Eis o pertinente trecho do voto condutor do aresto (fls. 999/1.007):

Conforme se depreende das reportagens (fls. 41/60), além de gerar renda e melhores condições de trabalho para dezenas de famílias, o "Projeto Reciclar 2000" trouxe benefícios para o meio ambiente e diminuiu o volume de lixo nos depósitos da cidade, de modo que é nítido o interesse público local.

Ademais, inexistente na documentação juntada com a inicial qualquer indício de enriquecimento ilícito em razão da concessão de uso do bem imóvel à Cooperativa Cooper, de modo que não houve demonstração de dano efetivo ao erário.

O prejuízo aos cofres públicos permaneceu adstrito ao campo das hipóteses e presunções, o que, por si, torna incabível o enquadramento das condutas nas disposições do art. 10 da Lei 8.429/92.

Para que uma ação ilegal configure improbidade administrativa do tipo previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessário o elemento doloso.

A ilegalidade apenas adquire caráter de improbidade quando a conduta antijurídica atinge os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má-fé.

[...]

Embora inegável a ilegalidade da prática, tem-se que a tipificação do ato de improbidade administrativa não pode ser dissociada da natureza da infração e dos requisitos necessários para sua incidência.

[...]

Embora conste algum grau de irregularidade na utilização do imóvel, restou descaracterizada a vontade dirigida para a transgressão.

O enquadramento das condutas como atos de improbidade administrativa implicaria interpretação legal desproporcional.

Em razão da improcedência do pedido do Município de Capivari, fica prejudicado o pedido de suspensão formulado a fls. 957/9.

ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA

[...]

Os honorários advocatícios devem ser fixados de acordo com os parâmetros dos incisos I a IV, do § 2º do art. 85 do CPC.

Todavia, a fixação deve ser feita por arbitramento, nos termos do § 8º, do art. 85, eis que a decisão não tem conteúdo condenatório e porque não existem critérios objetivos para definir proveito econômico. A apuração com base na pretensão de valor de locação da área demandaria perícia e comportaria discussões infinitas. O valor da causa é mínimo (R\$ 1.000,00) e sua utilização como base de cálculo redundaria em valor irrisório.

Para o arbitramento, podem ser considerados o longo tempo da demanda (quatro anos) e o elevado risco para os patronos em razão dos potenciais efeitos, para as partes que representaram, de uma eventual condenação.

Ficam os recursos adesivos dos réus acolhidos para condenar o Município de Capivari ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios arbitrados em R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em favor dos patronos de cada requerido.

No tocante à configuração do ato ímprobo, o acórdão mantém a sentença, corroborando a conclusão de que não há dolo na conduta do réu ou tampouco prejuízo ao erário, senão benefício para a coletividade, concluindo que a hipótese não se enquadra naquelas punidas com base na Lei 8.429/1992.

Ao contrário do que afirma o agravante, não basta, na hipótese, uma reavaliação jurídica dos fatos afirmados no acórdão, pois ele de modo insofismável afirma que a Cooperativa de Reciclagem “Boa Esperança” foi constituída por catadores que auferiam renda com o recolhimento de resíduos no lixão municipal, gerando renda e melhores condições de trabalho para dezenas de famílias, trazendo benefícios para o meio ambiente e diminuindo o volume de lixo nos depósitos da cidade, sendo evidente o interesse público na ocupação da área.

O acórdão deixa claro, ainda, que sequer prejuízo aos cofres públicos teria havido e descarta a existência de dolo, tanto mais o atualmente dolo específico previsto no alegadamente tipificado art. 11, VI, da LIA, após a entrada em vigor da Lei 14.230/2021.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no REsp 2.015.432 / SP

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2022/0218634-0

Número de Origem:

00028640520158260125 0002864052015826012510008860520178260125 10008860520178260125
21658570620198260000 22270912320188260000 28640520158260125
2864052015826012510008860520178260125

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

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CAPIVARI

ADVOGADOS : RENATA HORTOLANI FONTOLAN - SP189331

ROBERTA HORTOLANI FONTOLAN - SP221006

ROGER PAZIANOTTO ANTUNES - SP167046

RECORRIDO : COOPERATIVA DE COLETA PROCESSAMENTO E
COMERCIALIZAÇÃO DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE
CAPIVARI

ADVOGADA : TALITHA CAMARGO DA FONSECA - SP378910

RECORRIDO : LUIS DONISETE CAMPACI

ADVOGADOS : JUAREZ ANDRE BATISTELA - SP217630

PEDRO HENRIQUE VIANA MARTINEZ - SP374207

ANDRÉ JORGETTO DE ALMEIDA - SP376949

RECORRIDO : PELEGRINI BARBOSA, SCUDELLARI, VIEIRA ADVOGADOS
PBSV

OUTRO NOME : PELEGRINI BARBOSA, SCUDELLARI, VIEIRA ADVOGADOS
(PBSV)

RECORRIDO : JOSÉ CARLOS TONETTI BORSARI

ADVOGADOS : MARCELO PELEGRINI BARBOSA - SP199877
MAYARA CARLOS MARIA NETO - SP422803

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGRAVADO : MUNICÍPIO DE CAPIVARI

ADVOGADOS : RENATA HORTOLANI FONTOLAN - SP189331

ROBERTA HORTOLANI FONTOLAN - SP221006

ROGER PAZIANOTTO ANTUNES - SP167046

AGRAVADO : COOPERATIVA DE COLETA PROCESSAMENTO E
COMERCIALIZAÇÃO DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE CAPIVARI

ADVOGADA : TALITHA CAMARGO DA FONSECA - SP378910

AGRAVADO : LUIS DONISETTE CAMPACI

ADVOGADOS : JUAREZ ANDRE BATISTELA - SP217630

PEDRO HENRIQUE VIANA MARTINEZ - SP374207

ANDRÉ JORGETTO DE ALMEIDA - SP376949

AGRAVADO : PELEGRINI BARBOSA, SCUDELLARI, VIEIRA ADVOGADOS PBSV

OUTRO : PELEGRINI BARBOSA, SCUDELLARI, VIEIRA ADVOGADOS
NOME (PBSV)

AGRAVADO : JOSÉ CARLOS TONETTI BORSARI

ADVOGADOS : MARCELO PELEGRINI BARBOSA - SP199877

MAYARA CARLOS MARIA NETO - SP422803

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