SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2284216 - RN (2023/0019452-1)

RELATOR	:	**MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AGRAVADO	:	GILBERTO ELIOMAR LOPES
ADVOGADO	:	JOÃO EUDES FERREIRA FILHO - RN006405
INTERES.	:	LUTERCIO JACKSON GUIMARAES
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ITAJA

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL (AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS) SEM CONCURSO PÚBLICO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. ART. 11, V, DA LEI 8.429/1992. EXPRESSO AFASTAMENTO DO DOLO ESPECÍFICO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Supremo Tribunal Federal ampliou o âmbito de aplicação do Tema 1.199/STF às hipóteses previstas no art. 11 da Lei 8.249/1992, quando ainda não transitada em julgado a condenação por improbidade administrativa.

2. Não é subjetivamente típica a contratação temporária de servidores, sem a realização de concurso público, mas no interesse da coletividade, ou seja, sem o especial fim de agir atualmente exigido no art. 11, V, da Lei 8.429/1992.

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 06/05/2025 a 12/05/2025, 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, 13 de maio de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator

Documento eletrônico VDA47421323 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 13/05/2025 22:11:32
Publicação no DJEN/CNJ de 16/05/2025. Código de Controle do Documento: 336f2f6d-e999-49a4-91ef-931340b12d00

Documento eletrônico VDA47421323 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 13/05/2025 22:11:32
Publicação no DJEN/CNJ de 16/05/2025. Código de Controle do Documento: 336f2f6d-e999-49a4-91ef-931340b12d00

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2284216 - RN (2023/0019452-1)

RELATOR	:	**MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AGRAVADO	:	GILBERTO ELIOMAR LOPES
ADVOGADO	:	JOÃO EUDES FERREIRA FILHO - RN006405
INTERES.	:	LUTERCIO JACKSON GUIMARAES
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ITAJA

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL (AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS) SEM CONCURSO PÚBLICO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. ART. 11, V, DA LEI 8.429/1992. EXPRESSO AFASTAMENTO DO DOLO ESPECÍFICO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Supremo Tribunal Federal ampliou o âmbito de aplicação do Tema 1.199/STF às hipóteses previstas no art. 11 da Lei 8.249/1992, quando ainda não transitada em julgado a condenação por improbidade administrativa.

2. Não é subjetivamente típica a contratação temporária de servidores, sem a realização de concurso público, mas no interesse da coletividade, ou seja, sem o especial fim de agir atualmente exigido no art. 11, V, da Lei 8.429/1992.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE da decisão de minha relatoria em que conheci do agravo de GILBERTO ELIOMAR LOPES para dar provimento ao seu recurso especial, julgando improcedente o pedido condenatório por improbidade administrativa (fls. 707/712).

A parte agravante alega que, para a prática de ato de improbidade administrativa, não é necessário dolo específico, mas apenas dolo genérico.

Documento eletrônico VDA46971684 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 23/04/2025 08:05:46
Código de Controle do Documento: 258ce4ba-8120-400f-98a8-186b7143803e

Aduz que a Lei 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, não deve retroagir para alcançar atos praticados antes de sua vigência, exceto para atos culposos, que não é o caso dos autos.

Mesmo com a revogação dos incisos I e II do art. 11 da Lei 8.429/1992, a conduta do agravado ainda se enquadra na modalidade de improbidade administrativa prevista no art. 11, inciso V, da Lei 8.429/1992, tendo sido a conduta apenas deslocada para outro dispositivo.

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

A parte adversa não apresentou impugnação (fl. 735).

É o relatório.

VOTO

A irresignação não merece prosperar.

Rememoro que, na origem, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte ajuizou ação por improbidade administrativa contra o Município de Itajá/RN, Lutércio Jackson Guimarães e Gilberto Eliomar Lopes, alegando a contratação irregular de agentes de combate às endemias.

O juízo de primeiro grau julgou procedentes os pedidos, reconhecendo a existência de ato ímprobo previsto no art. 11, I, da Lei 8.429/1992 (LIA) e condenando os réus às penas do art. 12, III, da mesma lei.

O Tribunal de Justiça negou provimento ao apelo do réu Gilberto, reconhecendo a tipificação do art. 11, I, da LIA e mantendo a sentença condenatória.

Ao tratar dos fatos ímprobos, estes foram os seus fundamentos (fls. 509 /510):

> Destarte, segundo o TJRN, a contratação de servidores por período temporário, se baseada em lei local, não configura, por si só, ato de improbidade administrativa, ante a descaracterização do elemento subjetivo doloso exigido para a hipótese do art. 11 da Lei nº 8.429/1992.
>
> Nesse contexto, da atenta leitura do processo, verifica-se que a contratação de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias pelo Município de Itajá é regulamentada pela Lei nº 123/2007 e que o art. 12 desta lei veda a utilização de contratação destes profissionais de forma temporária, mesmo sendo por excepcional interesse público.
>
> Outrossim, do conjunto probatório juntado nos autos, em especial do Ofício nº 47/2013, de origem do Sindicato dos Agentes de Saúde do RN (Id. 5617551), constata-se que, diferente do que preceitua a norma

Documento eletrônico VDA46971684 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 23/04/2025 08:05:46
Código de Controle do Documento: 258ce4ba-8120-400f-98a8-186b7143803e

> constitucional, as contratações descritas no processo foram feitas sem o aproveitamento de servidores que já atuavam na função de Agentes de Saúde, sem base em lei local e de forma contrária à norma local específica sobre o tema, qual seja, a mencionada no parágrafo Lei nº 123/2007 anterior.
>
> Ademais, mesmo inexistindo indícios de que os agentes públicos contratantes agiram com dolo – intenção de causar dano ou prejuízo ao erário ou de auferir vantagem, ao burlar a regra que determina a realização de concurso público para a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias – estes concorreram em dolo de forma genérica, porque atentaram contra princípios da Administração Pública, o que configura ato de improbidade administrativa na forma do art. 11 da Lei nº 8.429/1992.
>
> Para reforçar essa afirmação, cumpre-nos ressaltar que segundo o Superior Tribunal de Justiça, "o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico" (STJ, AgInt no REsp 1.590.530/PB, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe de 06/03/2017).
>
> Dessa forma, não há como prosperar a pretensão do apelante em descaracterizar o ato de improbidade imputado em seu desfavor em razão da contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias por meio de processo seletivo simplificado, sem concurso público e em desacordo com a norma específica local.

A discussão está em saber se a contratação temporária de agentes comunitários de saúde, sem a realização de concurso público, caracteriza ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992.

Em que pese o acórdão recorrido tenha reconhecido que a legislação local vedaria a contratação de agentes de combate à endemia temporariamente, ao analisar o elemento subjetivo da conduta dos demandados, afirmou inexistir *"indícios de que os agentes públicos contratantes agiram com dolo – intenção de causar dano ou prejuízo ao erário ou de auferir vantagem, ao burlar a regra que determina a realização de concurso público para a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias"* (fl. 510).

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

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

Documento eletrônico VDA46971684 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 23/04/2025 08:05:46
Código de Controle do Documento: 258ce4ba-8120-400f-98a8-186b7143803e

pela conduta tipificada no inciso I do art. 11 da Lei 8.429/1992, entendeu 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 ressalvou 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 novo cenário, a imputação de uma genérica violação a princípios administrativos ou com base nos revogados incisos I e II do at. 11 da LIA, sem que os fatos tipifiquem as novas hipóteses previstas na sua atual redação, conduz ao reconhecimento da ausência de tipicidade da conduta.

A alegada frustração do caráter concorrencial do concurso público, mencionada no acórdão, poderia enquadrar-se no atual inciso V do art. 11 da LIA, mas

Documento eletrônico VDA46971684 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 23/04/2025 08:05:46
Código de Controle do Documento: 258ce4ba-8120-400f-98a8-186b7143803e

a norma atual exige mais do que o dolo genérico. Ela exige o especial fim de agir voltado à *"obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros."*, dolo específico este expressamente rechaçado no acórdão recorrido, razão da manutenção da improcedência do pedido condenatório.

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)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.

Documento eletrônico VDA46971684 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 23/04/2025 08:05:46
Código de Controle do Documento: 258ce4ba-8120-400f-98a8-186b7143803e

Documento eletrônico VDA46971684 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): PAULO SÉRGIO DOMINGUES Assinado em: 23/04/2025 08:05:46
Código de Controle do Documento: 258ce4ba-8120-400f-98a8-186b7143803e

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 2.284.216 / RN

Número Registro: 2023/0019452-1 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
00005357820098200163 5357820098200163

Sessão Virtual de 06/05/2025 a 12/05/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	:	GILBERTO ELIOMAR LOPES
ADVOGADO	:	JOÃO EUDES FERREIRA FILHO - RN006405
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTERES.	:	LUTERCIO JACKSON GUIMARAES
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ITAJA

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AGRAVADO	:	GILBERTO ELIOMAR LOPES
ADVOGADO	:	JOÃO EUDES FERREIRA FILHO - RN006405
INTERES.	:	LUTERCIO JACKSON GUIMARAES
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ITAJA

TERMO

Documento eletrônico VDA47404415 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 13/05/2025 00:29:39
Código de Controle do Documento: cc892ab1-e677-4052-b3ba-9b1ca35372ca

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 06/05/2025 a 12/05/2025, 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, 12 de maio de 2025

Documento eletrônico VDA47404415 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 13/05/2025 00:29:39
Código de Controle do Documento: cc892ab1-e677-4052-b3ba-9b1ca35372ca