



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2104757 - SP (2023/0334121-5)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : **ANTÔNIO CARLOS AGUIAR DA COSTA**
ADVOGADOS : **HÉLIO RUBENS BATISTA RIBEIRO COSTA - SP137092**
 JULIANA NORDER FRANCESCHINI - SP163616
RECORRIDO : **CLAUDIO SOARES**
ADVOGADO : **JOSE LUIZ MOLINA (EM CAUSA PRÓPRIA) - SP029737D**
INTERES. : **JOSE CARLOS MAGALHAES TEIXEIRA FILHO**
INTERES. : **MARIA ESTER LOBO MAGALHAES**
INTERES. : **KARLA MARIA MAGALHAES TEIXEIRA**
INTERES. : **PATRICIA MARIA MAGALHAES TEIXEIRA NOGUEIRA**
 MOLLO
INTERES. : **PAULA MARIA MAGALHAES TEIXEIRA**
INTERES. : **MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO DA GRAMA**
INTERES. : **JOEL LISBOA BIOTTO**
INTERES. : **JOSE LUIZ MOLINA**
INTERES. : **OVILSON PERICO**
ADVOGADOS : **LUIZ TARCÍSIO TEIXEIRA FERREIRA - SP067999**
 GUSTAVO MARTINEZ MAZA - SP434237

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS E DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO CONTRATADO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DECISÓRIOS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. SUPERVENIÊNCIA DO JULGAMENTO DO TEMA N. 309/STF. EXPRESSO RECONHECIMENTO PELO ACÓRDÃO RECORRIDO DA POSSIBILIDADE DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PELA PROCURADORIA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO QUE OBJETIVOU SATISFAZER INTERESSE PARTICULAR EM DETRIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 12, INCISO III E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.429/192 E DO ART. 884, DO CÓDIGO CIVIL. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO QUANTO A ESSE PONTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284/STF. CONDENAÇÃO MANTIDA. DESPROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES. INOCORRÊNCIA. RETROATIVIDADE BENÉFICA DA LEI N. 14.230/2021. PRINCÍPIO DA

CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. APLICAÇÃO. CONDUTA ATUALMENTE PREVISTA NO INCISO V DO ART. 11 DA LIA. PRESENÇA DO DOLO ESPECÍFICO. AFASTAMENTO DA SANÇÃO DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIMENTO.

1. Ação de improbidade administrativa proposta contra ex-prefeito em razão de contratação direta de serviços advocatícios sem licitação para defesa do gestor em inquéritos e ações penais privadas.

2. Não se reconhece violação dos arts. 463, inciso II, e 535, inciso II, do Código de Processo Civil de 1973, pois o acórdão fundamenta claramente a inexistência de singularidade nos serviços técnicos contratados e a consequente capacidade do procurador municipal para atuar nas causas.

3. Superveniência do julgamento do Tema n. 309 do Supremo Tribunal Federal (STF). Constitucionalidade dos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei n. 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.

4. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo condenou o réu com base no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), ao reconhecer a ausência de singularidade dos serviços, ausência de notória especialização dos contratados 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 n. 7/STJ.

5. Não se conhece do recurso sob fundamento da violação do art. 12, inciso III e parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 e do art. 884, do Código Civil, haja vista que não foi imposta sanção de ressarcimento no âmbito da ação de improbidade administrativa, mas sim por força da procedência da ação popular conexa e com fundamento em preceito normativo diverso (art. 11 da Lei n. 4.717/65). Vício de fundamentação do recurso que atrai a incidência da Súmula n. 284/STF.

6. A contratação direta de serviços advocatícios sem licitação, em contexto de ausência de singularidade e possibilidade de sua prestação pelos procuradores municipais, deixando claro, ainda, o propósito satisfazer interesse pessoal do gestor em escolher causídico custeado pelos cofres públicos para atuar em ações penais privadas nas quais figurava como querelado, configura ato de improbidade administrativa nos termos do art. 11, inciso V, da Lei de Improbidade Administrativa. Incidência do princípio da continuidade típico-normativa.

7. As alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 no inciso III do art. 12 da LIA afastam a possibilidade de aplicação da pena de suspensão de direitos políticos, mantida a multa civil.

8. Recurso conhecido em parte e, nessa extensão, parcialmente provido para manter a condenação por improbidade administrativa e afastar a sanção de suspensão dos direitos políticos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 19 de setembro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2104757 - SP (2023/0334121-5)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : **ANTÔNIO CARLOS AGUIAR DA COSTA**
ADVOGADOS : **HÉLIO RUBENS BATISTA RIBEIRO COSTA - SP137092**
 JULIANA NORDER FRANCESCHINI - SP163616
RECORRIDO : **CLAUDIO SOARES**
ADVOGADO : **JOSE LUIZ MOLINA (EM CAUSA PRÓPRIA) - SP029737D**
INTERES. : **JOSE CARLOS MAGALHAES TEIXEIRA FILHO**
INTERES. : **MARIA ESTER LOBO MAGALHAES**
INTERES. : **KARLA MARIA MAGALHAES TEIXEIRA**
INTERES. : **PATRICIA MARIA MAGALHAES TEIXEIRA NOGUEIRA**
 MOLLO
INTERES. : **PAULA MARIA MAGALHAES TEIXEIRA**
INTERES. : **MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO DA GRAMA**
INTERES. : **JOEL LISBOA BIOTTO**
INTERES. : **JOSE LUIZ MOLINA**
INTERES. : **OVILSON PERICO**
ADVOGADOS : **LUIZ TARCÍSIO TEIXEIRA FERREIRA - SP067999**
 GUSTAVO MARTINEZ MAZA - SP434237

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS E DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO CONTRATADO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DECISÓRIOS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. SUPERVENIÊNCIA DO JULGAMENTO DO TEMA N. 309/STF. EXPRESSO RECONHECIMENTO PELO ACÓRDÃO RECORRIDO DA POSSIBILIDADE DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PELA PROCURADORIA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO QUE OBJETIVOU SATISFAZER INTERESSE PARTICULAR EM DETRIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 12, INCISO III E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.429/1992 E DO ART. 884, DO CÓDIGO CIVIL. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO QUANTO A ESSE PONTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284/STF. CONDENAÇÃO MANTIDA. DESPROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES. INOCORRÊNCIA. RETROATIVIDADE BENÉFICA DA LEI N. 14.230/2021. PRINCÍPIO DA

CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. APLICAÇÃO. CONDUTA ATUALMENTE PREVISTA NO INCISO V DO ART. 11 DA LIA. PRESENÇA DO DOLO ESPECÍFICO. AFASTAMENTO DA SANÇÃO DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIMENTO.

1. Ação de improbidade administrativa proposta contra ex-prefeito em razão de contratação direta de serviços advocatícios sem licitação para defesa do gestor em inquéritos e ações penais privadas.

2. Não se reconhece violação dos arts. 463, inciso II, e 535, inciso II, do Código de Processo Civil de 1973, pois o acórdão fundamenta claramente a inexistência de singularidade nos serviços técnicos contratados e a consequente capacidade do procurador municipal para atuar nas causas.

3. Superveniência do julgamento do Tema n. 309 do Supremo Tribunal Federal (STF). Constitucionalidade dos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei n. 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.

4. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo condenou o réu com base no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), ao reconhecer a ausência de singularidade dos serviços, ausência de notória especialização dos contratados 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 n. 7/STJ.

5. Não se conhece do recurso sob fundamento da violação do art. 12, inciso III e parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 e do art. 884, do Código Civil, haja vista que não foi imposta sanção de ressarcimento no âmbito da ação de improbidade administrativa, mas sim por força da procedência da ação popular conexa e com fundamento em preceito normativo diverso (art. 11 da Lei n. 4.717/65). Vício de fundamentação do recurso que atrai a incidência da Súmula n. 284/STF.

6. A contratação direta de serviços advocatícios sem licitação, em contexto de ausência de singularidade e possibilidade de sua prestação pelos procuradores municipais, deixando claro, ainda, o propósito satisfazer interesse pessoal do gestor em escolher causídico custeado pelos cofres públicos para atuar em ações penais privadas nas quais figurava como querelado, configura ato de improbidade administrativa nos termos do art. 11, inciso V, da Lei de Improbidade Administrativa. Incidência do princípio da continuidade típico-normativa.

7. As alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 no inciso III do art. 12 da LIA afastam a possibilidade de aplicação da pena de suspensão de direitos políticos, mantida a multa civil.

8. Recurso conhecido em parte e, nessa extensão, parcialmente provido para manter a condenação por improbidade administrativa e afastar a sanção de suspensão dos direitos políticos.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por ANTÔNIO CARLOS AGUIAR DA COSTA, fundado no art. 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, em face de acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, nos

autos do Processo n. 0000342-62.2001.8.26.0588, que negou provimento à apelação e confirmou a sentença que condenara o recorrente por ato de improbidade administrativa.

Na origem, o Município de São Sebastião da Grama propôs ação civil por ato de improbidade administrativa contra Antônio Carlos Aguiar da Costa, qualificado nos autos, alegando, em síntese, que o requerido foi prefeito do Município de São Sebastião da Grama durante o período compreendido entre 1º de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2000. Segundo a inicial, durante o mandato eletivo, o réu contratou os advogados Drs. José Carlos Magalhães Teixeira, Antenor de Godoy e Joel Lisboa Biotto para promoverem sua defesa pessoal em inquéritos policiais e queixas-crime, com inexigibilidade de licitação, efetuando o pagamento dos respectivos honorários, que somam a importância de R\$70.000,00 (setenta mil reais), com recursos públicos, o que caracteriza ato de improbidade administrativa considerando-se o desvio de finalidade na aplicação dos aludidos recursos. Por fim, requereu a procedência do pedido visando a condenação do requerido ao ressarcimento do dano causado ao erário e ao pagamento de multa civil, bem como a suspensão de seus direitos políticos e que seja proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

O feito foi apensado à ação popular ajuizada contra o requerido em relação aos mesmos fatos, tendo havido julgamento conjunto.

O acórdão recorrido apresenta a seguinte ementa (fl. 1662):

APELAÇÕES CÍVEIS e RECURSO ADESIVO — Ação Popular e Ação Civil — Improbidade Administrativa que gerou prejuízo ao erário — Pagamento de valor para Advogados, quando havia procurador jurídico no quadro de funcionários do Município capacitado para o serviço — Sentença que julgou procedentes as ações condenando os causídicos ou seus sucessores, a restituir aos cofres públicos as importâncias que receberam atualizadas monetariamente e condenando o ex-prefeito a restituir aos cofres públicos solidariamente com os co-réus a importância de R\$ 70.000,00, atualizada monetariamente e a suspensão de seus direitos políticos por cinco anos bem como multa civil de 20 vezes o último salário recebido, também corrigido monetariamente - Agravo retido dos sucessores de Jose Carlos Magalhães Teixeira alegando ilegitimidade passiva, falta de interesse de agir e incompatibilidade lógica do pedido — Recurso adesivo de Claudio Soares, que será desprovido pois os honorários advocatícios foram fixados dentro dos princípios de razoabilidade e proporcionalidade - Sentença que será mantida e ratificada nos termos do art. 252 desta Colenda Corte de Justiça. Recursos improvidos.

Os embargos de declaração opostos foram julgados pelo acórdão que apresenta a ementa (fl. 1709):

Embargos de declaração — Manifestamente infringentes visando modificação do julgado - Contradição, obscuridade ou omissão no acórdão não

configuradas — Descabimento — Os embargos de declaração sujeitam-se aos limites traçados pelo artigo 535 do Código de Processo Civil — Não precisa o juiz reportar-se a todos os argumentos trazidos pelas partes.

Em seu Recurso Especial (fls. 1715-1724) o recorrente busca fundamento no art. 105, inciso III, alínea *a* da CF e alega violação dos arts. 463, inciso II, e 535, inciso II, do Código de Processo Civil, dos arts. 13, inciso V, e 25, 11, da Lei n. 8.666/193 além de violação do art. 12, inciso III e parágrafo único, da Lei n. 8.429/192 e do art. 884, do Código Civil.

As contrarrazões ao Recurso Especial foram apresentadas às fls. 1812-1819.

O Tribunal local admitiu o Recurso Especial (fl. 1881).

VOTO

Inicialmente, observo que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo confirmou a sentença de primeiro grau que condenou o recorrente como incursos no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). É importante destacar que a condenação ao ressarcimento ao erário não decorreu da ação de improbidade administrativa, mas sim da procedência da ação popular julgada conjuntamente. Portanto, ao acolher simultaneamente o pedido da ação popular, o juízo de primeiro grau invalidou os contratos administrativos e restituiu as partes ao *status quo ante*, com a condenação solidária a recompor os cofres públicos.

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. Nesse aspecto, o acórdão recorrido não fez nenhum reparo à sentença de primeiro grau.

Passo a analisar ao argumento de violação dos arts. 463, inciso II, e 535, inciso II, do Código de Processo Civil de 1973.

Nesse ponto, sustenta o recorrente que:

O ora recorrente opôs embargos de declaração a fim de que a Turma julgadora se manifestasse a respeito de fato relevantíssimo para o julgamento da causa, consistente na ausência de capacidade profissional do procurador jurídico do Município de São Sebastião da Gramma para as medidas que acabaram sendo contratadas junto a terceiros e, mais, que foi o próprio Procurador municipal quem recomendou a contratação dos correcorridos.

[...]

8 — Nisso se verifica a ofensa aos artigos 463, II, e 535, II do Código de Processo Civil na medida em que o Tribunal ao tomar por existente um fato contrário à prova dos autos deixou de suprir a omissão e o erro material denunciados

pelo ora recorrente, uma vez que é falsa a premissa de que o Procurador municipal tivesse condições de atuar no caso, sendo mera ilação do colegiado a partir da suposta singeleza do trabalho.

Todavia, em direção oposta à pretensão do recorrente, vê-se que foi exaustivamente debatido pelas instâncias ordinárias a matéria alusiva à capacidade ou não do procurador em atuar nas demandas para as quais foi contratado escritório de advocacia, visto que esse tema está umbilicalmente ligado à existência ou não de singularidade nos serviços técnicos contratados.

No acórdão recorrido analisou-se profundamente a questão relativa à natureza dos serviços prestados, onde se concluiu, em conformidade com a sentença, pela ausência de singularidade do serviço e ausência de notória especialização dos contratados.

A propósito, leia-se (fl. 1667):

Embora se admita a contratação de advogados sem licitação, mas dentro de hipótese excepcional de inexigibilidade legal dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, no presente caso não se verificou a notória especialização e singularidade do caso, pois acompanhar inquéritos policiais e queixa-crime posteriormente transformados em ações penais, podem ser efetivamente feitos por qualquer causídico com um mínimo de conhecimento da área penal.

[...]

Não houve comprovação de que os serviços de advocacia contratados fossem singulares e especialíssimos a ponto de autorizarem a contratação direta, sem licitação, nos termos do art. 25, 11 da Lei nº 8.666/93.

Logo, inexistem os mencionados vícios decisórios no acórdão recorrido, que apreciou de forma minudente a matéria relevante apontada no recurso especial.

Sustenta ainda o recorrente violação dos arts. 13, inciso V, e 25, 11, da Lei n. 8.666/93. Nesse ponto, argumenta que:

O cerne da questão está na interpretação não razoável conferida pelo Tribunal de origem aos artigos 13, V, e 25, II, da Lei 8.666/93 a respeito dos quais asseverou o seguinte: "embora se admita a contratação de advogados sem licitação, mas dentro de hipótese excepcional de inexigibilidade legal dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, no presente caso não se verificou a notória especialização e singularidade do caso, pois acompanhar inquéritos policiais e queixa-crime posteriormente transformados em ações penais, podem ser efetivamente feitos por qualquer causídico com um mínimo de conhecimento da área penal".

[...]

Por outras palavras: a contratação de advogado se faz essencialmente pelo critério da confiança, de modo que se ao recorrente essa confiança não se fez presente pelo corpo técnico local (até mesmo porque o procurador não apenas disse que não saberia tocar os procedimentos, como também recomendou a contratação dos corréus da ação de improbidade), incidiriam os artigos 25, II, e 13, V, da Lei de Licitações.

[...]

Com efeito, o Tribunal afasta a norma (art. 25, II) que torna inexigível licitação porque "havia outros advogados com igual notoriedade e especialização", o que constitui verdadeiro contrassenso e cuja posição tornaria a rigor inócua a própria lei.

Todavia chegar a um entendimento diverso daquele firmado pelo Tribunal *a quo*, conforme pretendido pelo recorrente, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, razão pela qual do recurso especial não pode ser conhecido quanto ao ponto, consoante inteligência da Súmula n. 7/STJ.

Ressalto ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Recurso Extraordinário n. 656.558/SP (Tema n. 309), sob o rito de repercussão geral, oportunidade em que reconheceu a necessidade do dolo para a condenação por improbidade administrativa e, no que aqui interessa, propôs interpretação conforme os arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, ocasião em que entendeu serem as normas constitucionais quando:

[...] 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), observe: '(i) **a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público**; e (ii) a cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado' (grifei).

Embora não haja reconhecimento de superfaturamento na hipótese dos autos, o aresto foi bastante claro ao reconhecer que os serviços jurídicos contratados poderiam ser prestados pelos integrantes da Administração, "visto de que o Município contava, na época, com um advogado ou assessor jurídico em seus quadros, que teria condições de acompanhar simples inquéritos policiais e queixa-crime, bem como as posteriores ações penais" (fl. 1668).

Outro fundamento do recurso é a alegada violação do art. 12, inciso III e parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 e do art. 884, do Código Civil. Nesse ponto, argumenta o recorrente que:

[...]

17 — Com relação à devolução do dinheiro, é assente na jurisprudência (STJ 2ª Turma, REsp 728.341, Rei. Min. Castro Meira, dj 13.03.08; STJ 1ª Turma, REsp 861.566, Rei. Min. Luiz Fux, dj 23.04.08) que a despeito de se ter por regular ou não a contratação, tanto quanto o serviço tenha sido prestado ele deve ser remunerado sob pena de se verificar ladeados o enriquecimento ilícito de quem os tenha recebido e o empobrecimento de quem os tenha prestado. Disso cuida o art. 884, do Código Civil, no sentido de que "aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a

atualização dos valores monetários", consagrando o princípio do enriquecimento sem causa cuja linha deixou de ser adotada pelo Tribunal de origem ao determinar a devolução de honorários pagos à contrapartida de serviço prestado.

18 — Quanto às penalidades de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos mais a condenação em multa equivalente a 20 vezes o último salário recebido pelo recorrente, há manifesto excesso. [...]

Quanto a esse ponto, há que se separar duas partes do argumento, a primeira referente à restituição dos valores e a segunda relativa à alegada desproporcionalidade das sanções.

Sobre o ressarcimento ao erário, reitero que tal condenação não decorreu da ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Município de São Sebastião da Gramma, mas sim da procedência da ação popular ajuizada por cidadão lá domiciliado, julgada conjuntamente. Portanto, ao acolher simultaneamente o pedido da ação popular, o juízo de primeiro grau invalidou os contratos administrativos e restituiu as partes ao *status quo ante*, com a condenação solidária dos demandados a recompor os cofres públicos.

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, o ressarcimento ao erário deu-se com base no art. 11 da Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular), que assim estabelece:

Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Logo, nesse ponto há vício de fundamentação do recurso especial, pois busca discutir o ressarcimento ao erário com fundamento em bases normativas diversas das que foram utilizadas pelas instâncias ordinárias. Desta forma, incide a Súmula n. 284/STF, aplicável por analogia.

Quanto à segunda parte do aludido argumento, a respeito da desproporcionalidade das sanções aplicadas, observo que o Tribunal *a quo* manteve o dispositivo da sentença condenatória, que assim reza:

[...] julgo procedente o pedido formulado na ação civil por ato de improbidade administrativa (processo n.º 119/03) para condenar o requerido Antônio Carlos Aguiar da Costa, aplicando-lhe a **penalidade de suspensão dos direitos políticos por 05 anos e de multa civil correspondente a 20 vezes o último salário recebido pelo requerido como prefeito municipal**, corrigida monetariamente até a data do efetivo pagamento, que deverá ser recolhida aos cofres do Município, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92. grifei.

Dito isso, acerca das sanções impostas, observa-se que as instâncias ordinárias agiram de forma proporcional, pois as penalidades foram aplicadas dentro dos parâmetros legais. Não se observa discrepância entre as sanções e a gravidade concreta do ato ímprobo e o juízo sequer aplicou todas as reprimendas, uma vez que deixou de aplicar a perda de função pública e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

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 impossibilidade de contratação sem licitação, mas também o dolo específico, na medida em que a contratação de advogados em vultosa quantia para o município à época se deu no intuito de perseguir interesse pessoal do gestor de escolher seus defensores em causas em que ele próprio era a parte demandada, e não o município.

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 o próprio gestor, em desarmonia com o interesse público.

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, reconhece-se a continuidade típico-normativa.

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. CONDUTA 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, CONHEÇO parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, DOU-LHE PARCIAL PROVIMENTO para afastar a sanção de suspensão dos direitos políticos do recorrente.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

REsp 2.104.757 / SP

Número Registro: 2023/0334121-5

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

00003426220018260588 000034262200182605881192003 0000342622001826058811920039232001
00003426220018260588150000 1192003 144501 3426220018260588 34262200182605881192003
342622001826058811920039232001 3426220018260588150000 9232001

Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ANTÔNIO CARLOS AGUIAR DA COSTA

ADVOGADOS : HÉLIO RUBENS BATISTA RIBEIRO COSTA - SP137092

JULIANA NORDER FRANCESCHINI - SP163616

RECORRIDO : CLAUDIO SOARES

ADVOGADO : JOSE LUIZ MOLINA (EM CAUSA PRÓPRIA) - SP029737D

INTERES. : JOSE CARLOS MAGALHAES TEIXEIRA FILHO

INTERES. : MARIA ESTER LOBO MAGALHAES

INTERES. : KARLA MARIA MAGALHAES TEIXEIRA

INTERES. : PATRICIA MARIA MAGALHAES TEIXEIRA NOGUEIRA MOLLO

INTERES. : PAULA MARIA MAGALHAES TEIXEIRA

INTERES. : MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO DA GRAMA

INTERES. : JOEL LISBOA BIOTTO

INTERES. : JOSE LUIZ MOLINA

INTERES. : OVILSON PERICO

ADVOGADOS : LUIZ TARCÍSIO TEIXEIRA FERREIRA - SP067999

GUSTAVO MARTINEZ MAZA - SP434237

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

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025, por unanimidade, decidiu conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 17 de setembro de 2025