



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1950564 - SP (2021/0229649-0)

**RELATORA** : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**  
**RECORRENTE** : NELSON DIMAS BRAMBILLA  
**ADVOGADOS** : CELSO CORDEIRO DE ALMEIDA E SILVA - SP161995  
SAULO VINÍCIUS DE ALCÂNTARA - SP215228  
BRENO ZANONI CORTELLA - SP300601  
MARCELO AUGUSTO GOMES DA ROCHA - SP314665  
JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO - SP067219  
LEANDRO EDUARDO CERBI - SP338671  
**RECORRIDO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**INTERES.** : SERVIÇO MUNICIPAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE  
ARARAS  
**ADVOGADOS** : HENRIQUE NELSON DE MOURA - SP150577  
IRACIARA BENEDITA DEL PASSO - SP309050  
**INTERES.** : SERVIÇO DE AGUA, ESGOTO E MEIO AMBIENTE DO  
MUNICÍPIO DE ARARAS  
**ADVOGADO** : DANIELA VIANNA LUZETTI - SP184316  
**INTERES.** : MUNICÍPIO DE ARARAS  
**PROCURADOR** : THIAGO VALAMEDE SOARES - SP318843

### DECISÃO

#### Vistos.

Trata-se de Recurso Especial interposto por **NELSON DIMAS BRAMBILLA** contra acórdão prolatado pela 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (fl. 3.040e):

*Repercussão geral. REsp nº 1.926.832/TO, Tema nº 1.108/STJ. Devolução dos autos à turma julgadora por determinação da Presidência da Seção, nos termos do art. 1.040, II do CPC. Desnecessidade de dolo na conduta do prefeito. Devolução dos autos para exame de admissibilidade. Acórdão mantido.*

Com amparo no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição da República, além de divergência jurisprudencial, aponta-se ofensa aos arts. 11, *caput*, I e V, e 12, III, da Lei n. 8.429/1992, alegando-se, em síntese, o não cometimento de ato ímprobo, à vista da ausência de conduta dolosa.

Com contrarrazões (fls. 3.181/3.193e), o recurso foi admitido (fls. 3.195/3.196e).

O Ministério Público Federal manifestou-se, na qualidade de *custos iuris*, às fls. 3.016/3.026e.

**Feito breve relato, decidido.**

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Nos termos do art. 932, V, do estatuto processual, combinado com os arts. 34, XVIII, c, e 255, III, do Regimento Interno desta Corte, o Relator está autorizado, mediante decisão monocrática, a dar provimento a recurso se o acórdão recorrido for contrário à tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral (arts. 1.036 a 1.041), a entendimento firmado em incidente de assunção de competência (art. 947), à súmula do Supremo Tribunal Federal ou desta Corte ou, ainda, à jurisprudência dominante acerca do tema, consoante Enunciado da Súmula n. 568/STJ:

*O Relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema.*

No caso, a controvérsia foi assim delineada no acórdão mediante o qual julgada as Apelações interpostas (fls. 2.718/2.719e):

*Trata-se de apelações em ação de improbidade administrativa ajuizada contra Nelson Dimas Brambilla, Município de Araras, SAEMA e SMTCA. Em suma, os réus teriam contribuído para a criação de cargos em comissionados em desconformidade com a Constituição Federal. Cargos similares criados por leis anteriores foram declarados inconstitucionais por meio da ADI 2128933-42.2014.8.26.0000 e pediu-se a declaração de inconstitucionalidade das leis vigentes por arrastamento. A sentença julgou o pedido procedente, condenando Nelson Dimas Bambrilla às penas da lei, sem, entretanto, declarar a inconstitucionalidade das leis instituidoras dos cargos (destaque meu).*

Na mesma ocasião, o tribunal de origem se manifestou acerca do ato de improbidade imputado ao ora Recorrente nos seguintes termos (fls. 2.726/2.727e):

*No mérito, verifica-se que a sentença deu a correta solução ao caso. O réu Nelson Dimas Brambilla ignorou o comando específico deste Tribunal e descumpriu a decisão da ADI n. 212893-42.2014.8.26.0000. Utilizou-se de evidente subterfúgio simulando estar praticando nova conduta, diversa daquela anteriormente censurada, sob argumento de que se trataria de novas leis, diversas daquelas declaradas inconstitucionais. Ora, evidente que a declaração de inconstitucionalidade por defeito material alcança qualquer outra norma com o mesmo conteúdo, ainda que sejam diversos o momento ou as circunstâncias. Assim, descumpriu frontalmente decisão judicial e a Constituição, ferindo*

princípios basilares da administração pública (destaques meus).

Nesse contexto, observo que a Corte a *qua* reputou extensíveis os fundamentos da declaração de inconstitucionalidade de norma local diversa daquela mediante a qual o Acusado fundamentou as nomeações tidas por irregulares, por vislumbrar semelhantes materialmente tais diplomas.

Ocorre que, consoante entendimento consolidado nesta Corte em sede de recurso especial repetitivo, a *contratação de servidor sem concurso público fundamentada em previsão de lei municipal afasta o dolo genérico exigido para a configuração do ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública.*

O paradigma foi assim ementado:

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO.**

1. *Em face dos princípios a que está submetida a administração pública (art. 37 da CF/1988) e tendo em vista a supremacia deles, sendo representantes daquela os agentes públicos passíveis de serem alcançados pela lei de improbidade, o legislador ordinário quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e o descrédito social de atos ou decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o erário ou de enriquecimento.*

2. *A questão central objeto deste recurso, submetido ao regime dos recursos repetitivos, é saber se a contratação de servidores temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade administrativa, em razão de eventual dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito administrativo.*

3. *De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, desde há muito, a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública.*

4. *O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.429/1992, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.*

5. *Para os fins do art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese:*

*"A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública."*

6. *In casu*, o Tribunal de origem manteve a sentença que condenou os demandados, mesmo levando em conta a existência de leis municipais que possibilitavam a contratação temporária dos servidores apontados nos autos, sem a prévia aprovação em concurso público, motivo pelo qual o acórdão deve ser reformado.

7. *Recurso especial provido.*

(REsp n. 1.926.832/TO, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 11.05.2022, DJe de 24.05.2022 – destaques meus).

Na mesma linha, e ainda que a norma local tenha sido considerada inconstitucional pelo tribunal de origem, destaco os seguintes julgados:

**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ÓRGÃO DE IMPRENSA COMO VEÍCULO DE PUBLICIDADE OFICIAL, SEM LICITAÇÃO. PREVISÃO NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTE, NOS AUTOS DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. AUSÊNCIA DE DOLO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. EXTENSÃO AOS LITISCONSORTES. EFICÁCIA EXPANSIVO-SUBJETIVA DO RECURSO.**

1. A condenação por ato de improbidade administrativa (Lei 8.492/92 - art. 11), confirmada no Tribunal de origem, se deu à conta de ter o recorrente contratado jornal regional como veículo de publicidade das leis e atos administrativos da Câmara de Vereadores do Município de Conceição da Barra/ES, sem licitação, com base em previsão da Lei Orgânica do Município, segundo a qual "fica adotado como imprensa Oficial do Município o Jornal Vale do Itaúnas, de propriedade da Editora Vale de Itaúnas Ltda-SC, que..." (art. 124, § 3º).

2. Não se caracteriza o dolo genérico quando a conduta do agente público, mesmo que de questionável validade em razão da vigência dos preceitos legais e constitucionais relativos à matéria, se deu com base em lei municipal em vigor quando da prática do ato, com presunção de constitucionalidade, ainda que (como no caso) declarada inconstitucional nos próprios autos do processo de improbidade administrativa. (Cf. inter alios, AgRg no REsp 1358567/MG, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 09/06/2015; EAREsp 184.923/SP, 1ª Seção, Rel. Ministra Eliana Calmon, Rel. p/ Acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 05/03/2015; REsp 1231150/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 12/04/2012; e AgRg no AgRg no REsp 1191095/SP, 2ª Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 25/11/2011.) 3. É também da jurisprudência consolidada da Corte que, tratando-se de imputação de ato de improbidade pelo tipo do art. 11 da Lei 8.429/92, exige-se a demonstração de que a ação se deu com dolo, quando não específico, pelo menos genérico, hipótese não ocorrente nos autos, pela existência de norma local autorizando a atuação do administrador.

4. *Recurso especial provido. Extensão dos efeitos da decisão aos litisconsortes passivos que, condenados pelo mesmo bloco fático, não recorrerem, em face da eficácia expansivo-subjetiva do recurso (art. 509 - CPC). Precedentes: REsp 324.730/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 26/05/2003; e REsp 1.366.676/RS, 3ª Turma, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, DJe 24/02/2014.*

(REsp 1.426.975/ES, Rel. Ministro OLINDO MENEZES – DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO, PRIMEIRA TURMA, j. 02.02.2016, DJe 26.02.2016 – destaque meu).

**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 356/STF. SUPOSTA PRÁTICA DE ATO VIOLADOR DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO EXIGIDO PARA A QUALIFICAÇÃO DA CONDUTA ENQUANTO ATO DE IMPROBIDADE. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA A EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS N. 7/STJ E 280/STF.**

1. A hipótese dos autos diz respeito ao ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sob o argumento de que o então prefeito do Município de Capitólio teria realizado a contratação de servidores sem a realização de concurso público.

[...]

4. Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8429/92 dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.

5. Esta Corte Superior já se manifestou no sentido de que fica afastada a caracterização do dolo genérico, quando a conduta do agente público, mesmo que de questionável validade em razão da vigência dos preceitos constitucionais relativos à obrigatoriedade do concurso e excepcionalidade da contratação temporária, se deu com base em leis municipais que estavam em vigor quando da contratação dos servidores, posto que tais leis gozam de presunção de constitucionalidade.

6. Nesse sentido: AgRg no REsp 1358567/MG, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 09/06/2015; EAREsp 184.923/SP, 1ª Seção, Rel. Ministra Eliana Calmon, Rel. p/ Acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 05/03/2015; REsp 1231150/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 12/04/2012; AgRg no AgRg no REsp 1191095/SP, 2ª Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 25/11/2011.

[...]

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp 1.348.175/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, j. 17.09.2015, DJe 28.09.2015 – destaque meu).

Dessarte, tendo em vista a ausência do elemento subjetivo necessário à caracterização de ato por improbidade administrativa, o pedido inicial formulado na presente ação deve ser julgado improcedente, reformando-se o acórdão recorrido.

Posto isso, com fundamento nos arts. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015 e 34, XVIII, c, e 255, III, ambos do RISTJ, **DOU PROVIMENTO** ao Recurso Especial para afastar a configuração de ato ímprobo, nos termos expostos.

Publique-se e intimem-se.

Brasília, 09 de outubro de 2023.

**REGINA HELENA COSTA**

Relatora