

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.583.886 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**RECTE.(S)** : **ARY JOSE VANAZZI**  
**ADV.(A/S)** : **ANDERSON DE OLIVEIRA ALARCON**  
**RECDO.(A/S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**DECISÃO:** Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário, em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ementado nos seguintes termos:

“APELAÇÃO CÍVEL DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. PRELIMINARES. INÉPCIA DA INICIAL; INAPLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS; INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N 2 8.429/92; ATIPICIDADE DOS FATOS NARRADOS NA INICIAL. QUESTÕES JULGADAS NO AGRAVO DE INSTRUMENTO N2 70036867273. PRECLUSÃO. MÉRITO. INSTITUIÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. REITERAÇÃO DE LEIS MUNICIPAIS. INICIATIVA DO RECORRENTE - CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATOS CONSCIENTES. ELEMENTO SUBJETIVO DOLO EVIDENCIADO. ATENTADO CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ART. 11, CAPUT, I E II, DA LEI Ne 8.429/1992. Preliminares As prefaciais trazidas nas razões recursais, especificamente a inépcia da inicial; a inaplicabilidade da Lei n 2 8.429/92 aos agentes políticos, bem como a inconstitucionalidade e a atipicidade dos fatos narrados na inicial, restaram solvidas no julgamento do agravo de instrumento n 2 70036867273, na c. 22 2 Câmara Cível deste Tribunal. Neste sentido, não merece trânsito o recurso nos pontos referidos, haja vista a preclusão,

nos termos dos arts. 183 e 473 do CPC de 1973 - arts. 223 e 507 do CPC de 2015. Mérito Evidenciado o envio reiterado de no mínimo sete leis com o objetivo da burla do controle judicial, através de iniciativa única do recorrente - Chefe do Poder Executivo de São Leopoldo na época não obstante as declarações liminares do Órgão Especial deste Tribunal, em pelo menos sete ADINs, no sentido da inconstitucionalidade, da criação de cargos em comissão, sem correspondência com as funções de direção, chefia ou assessoramento, e decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse contexto, comprovado o dolo específico de atentado deliberado contra os princípios da Administração Pública, em especial a moralidade; honestidade; imparcialidade; legalidade; impessoalidade e lealdade às instituições, tendo em vista o objetivo de burla da Constituição da República, através da contratação direta de pessoas escolhidas - aliados políticos -, sem o pressuposto do concurso público, ou mesmo de processo seletivo, em prejuízo ao erário e flagrante violação do art. 37, caput, da Constituição da República, haja vista a consciência e voluntariedade, em descompasso com o art. 11, caput, I e II, da Lei ns 8.429/92. Precedentes do e. STJ e deste TJRS. (...)” (eDOC 37 – ID: 47f7ef7f, p. 1-2)

No recurso extraordinário interposto contra o acórdão do TRF2, com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. art. 37; e 93, IX, do texto constitucional.

Nas razões recursais, sustenta-se que não restou comprovada a prática de ato de improbidade administrativa e a desproporcionalidade das sanções aplicadas.

*Alega-se que “a criação de novas leis teria sido uma “burla” às decisões judiciais proferidas em sede de ADI, de modo a patrocinar o apadrinhamento de correligionários e afrontar o judiciário local” e que “e o único modo de responsabilização exclusiva do Prefeito Municipal, no caso, tendo em vista a*

*natureza das normas envolvidas na discussão, seria a demonstração pelo órgão acusador de que o réu interferiu indevidamente na no processo legislativo (formal ou informalmente) dentro da Câmara de Vereadores de São Leopoldo - ocorrência em relação à qual não há sequer alegação do MP, e muito menos provas - tendo em vista que tal Casa Legislativa é partícipe indispensável na edição das leis em debate” (eDOC 51 – ID: 4b83e1f0, p. 22).*

É o relatório.

Decido.

Extrai-se dos autos, inicialmente, que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ofereceu ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa em desfavor do recorrente visando a sua condenação pela prática dos atos de improbidade previstos no art. 11, *caput*, I e II (eDOC 2 - ID: db777955).

Em primeiro grau de jurisdição, a demanda foi julgada procedente no particular para condenar o agravante como incurso na conduta então positivada no art. 11, I, da Lei nº 8.429/1992 (eDOC 27 – ID: 4d943298), decisão que foi confirmada em segundo grau de jurisdição pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (eDOC 37 - ID: 47f7ef7f).

Antes que sobreviesse o trânsito em julgado definitivo da decisão de mérito acerca da pretensão ministerial, contudo, houve o advento da Lei nº 14.230/2021, que, dentre outras inovações, alterou substancialmente o conteúdo do art. 11 da Lei 8.429/1992 e o regime jurídico do ato de improbidade administrativa nele previsto. Confira-se:

**“Art. 11 da Lei 8.429/1992 em sua redação original:**

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública **qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:**

## ARE 1583886 / RS

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. (grifo nosso)

### **Art. 11 da Lei 8.429/1992 com a redação dada pela Lei 14.230/2021:**

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública **a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:**

I - (revogado);

II - (revogado);

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em

## ARE 1583886 / RS

segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - (revogado);

X - (revogado);

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e

dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores

de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente” (grifo nosso)

Como se percebe, a nova legislação alterou o regramento normativo dos chamados atos de improbidade por condutas atentatórias aos princípios da administração pública (Lei nº 8.429/1992, art. 11).

Sem qualquer pretensão de exaustividade, as principais inovações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 para o ato de improbidade administrativa do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 podem ser sintetizadas nas seguintes alterações: (i) necessidade do elemento subjetivo doloso para caracterização dos atos de improbidade por condutas atentatórias aos princípios da administração pública, com comprovação do dolo específico de obter proveito ou benefício indevido para o agente público ou terceiro (art. 11, caput e § 1º); **(ii) tipificação taxativa dos atos dolosos de improbidade administrativa atentatórios aos princípios da administração pública (art. 11, parte final do caput e incisos III a XII) e;** (iii) necessidade de lesividade relevante aos bens jurídicos tutelados para a caracterização do ato de improbidade (art. 11, § 4º). A esse respeito, tenho destacado, em sede doutrinária, que:

“O caso do art. 11, sobre a violação de princípios da Administração Pública, é simbólico ao se levantar, por exemplo, a possibilidade de algum ato que viole o princípio da legalidade.

**Essa questão foi abordada pela nova legislação com a retirada do rol exemplificativo do caput, vinculando o processo de subsunção ao enquadramento nas práticas descritas nos incisos do dispositivo.**

A par desse aspecto, a nova Lei implicou significativa redução do âmbito de incidência dos preceitos proibitivos, sobretudo em virtude da **melhor caracterização das condutas, com o emprego de elementos finalísticos qualificadores do**

**ato.** Exemplo desse incremento normativo é a nova redação do inciso III do art. 11.

Na legislação anterior, constituía ato de improbidade “revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo”. Agora, a ação reprovada consiste em “revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado”.

Como se vê, há inequívoco fechamento do tipo, com a adjetivação aprimorada, de modo que o intérprete obtém na legislação maiores fatores de interpretação e análise da conduta do agente público. Ou seja, não basta que o servidor público quebre o sigilo de determinado fato, mas também que essa conduta resulte em benefício ou coloque em risco a segurança pública.

Essa redação qualificada dos tipos dos atos de improbidade ressoa também na melhor definição do elemento subjetivo da conduta. Os parágrafos 1º e 2º do art. 1º da nova Lei de Improbidade afastam a possibilidade de ter-se atos de improbidade culposos e rejeitam que o exame da ação ímproba, sob o ângulo subjetivo, esgote-se na voluntariedade da conduta. (MENDES, Gilmar Ferreira. Supremo Tribunal Federal e Improbidade Administrativa: perspectivas sobre a reforma da Lei 8.429/1992. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: Inspirações e desafios.** Almedina Brasil: São Paulo, 2022. p. 52)” (grifo nosso)

Ou seja, em suma, para que haja condenação por ato de improbidade administrativa, com fundamento no art. 11, da Lei nº8.429/1992 (ofensa a

## ARE 1583886 / RS

princípios da Administração Pública), após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, há que se demonstrar a prática **dolosa** de alguma das **condutas descritas** nos incisos do dispositivo mencionado e que essa conduta seja **lesiva ao bem jurídico tutelado**, sendo que tal lesão não necessita da comprovação de enriquecimento ilícito ou do dano ao erário.

No julgamento do **ARE 843.989 (Tema 1.199)** (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 9.12.2022), o Plenário do Supremo Tribunal Federal defrontou-se com a questão relativa à eventual retroatividade da Lei nº 14.230/2021 a fatos ocorridos antes da sua entrada em vigência, apreciando a questão, em especial, no que tange à *“necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa”* e à *“aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente”*.

Na oportunidade, foram fixadas as seguintes diretrizes quanto à retroatividade das inovações: (1) que é necessária a comprovação da presença do elemento subjetivo “dolo” para a tipificação dos atos de improbidade administrativa; (2) que a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa é irretroativa, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada e à processos de execução das penas e seus incidentes; (3) que a Lei nº 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, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; (4) e que o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Definiu-se, portanto, como regra, a irretroatividade da Lei nº 14.230/2021, ressalvados os processos em que não tenha havido condenação transitada em julgado. Dito com outras palavras, admitiu-se a aplicação das novas disposições da Lei nº 8.429/1992 aos processos em curso, ou seja, no bojo dos quais ainda não tenha sido formada a coisa julgada quanto à condenação pelo ato de improbidade.

Diga-se que, ainda que tal precedente tenha debatido a

## ARE 1583886 / RS

retroatividade da Lei nº 14.230/2021 à luz das alterações referentes ao elemento subjetivo e ao prazo prescricional, nota-se uma importante diretriz fixada no julgamento e do qual a presente decisão não pode se afastar, qual seja, a de que as novas disposições da Lei nº 8.429/1992 apenas não interferem nas decisões condenatórias protegidas sob o manto da coisa julgada. Lado outro, não há qualquer impedimento para que eventuais sentenças cujos recursos contra elas interpostos ainda se encontrem pendentes de julgamento sejam afetadas pelas alterações.

Pois bem.

Na espécie, o Tribunal de origem consignou restar devidamente comprovada a prática da conduta descrita no art. 11, I e II, da Lei nº 8.429/1992, consistente no encaminhamento reiterado de sete projetos ao Poder Legislativo, para criação de cargos comissionados, sem fundamento na Constituição Federal, com o objetivo de manter aliados políticos na administração pública. Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado:

“Dos autos, denota-se o ajuizamento da presente Ação Civil Pública, tendo em vista a posição do Ministério Público apelado, no sentido da ação voluntária do recorrente, no sentido da prática de atos administrativos, notadamente o envio e a sanção reiterada de leis municipais similares, para não dizer idênticas do ponto de vista jurídico, eivadas de inconstitucionalidade, haja vista o objetivo da criação de cargos em comissão, sem atribuição de direção, chefia ou assessoramento, conforme as declarações de inconstitucionalidade, e o deferimento de medidas liminares em sede de ADINs; agravada pelo descumprimento consciente dos provimentos judiciais respectivos, em ofensa ao art. 11, incisos I e II, para fins da condenação nas sanções do art. 12, III, todos da Lei n 2 8.429/92.”

(...)

Nesse contexto, do depoimento pessoal e da prova testemunhai, incontroversa persistência na contratação de servidores sem o concurso público - art. 37, II, da Constituição da República.

De igual forma, as atribuições afetas aos cargos de provimento efetivo, tendo em vista vários provimentos judiciais do c. Órgão Especial deste Tribunal, nas ADINs respectivas.

Também, o argumento do apelante, no sentido das dificuldades das regras da estabilidade, e do estatuto dos servidores, a indicar o dolo específico de embuste.

(...)

De outra banda, não se olvida a justificativa no sentido da urgência no atendimento da saúde pública, e a opção política consciente, de insistência na instituição de cargos em comissão, em que pese os instrumentos legais disponíveis - contratação emergencial e o concurso público -, sem a observância da impessoalidade, em franca violação aos princípios do art. 37 da Constituição da República.

Vale dizer, mesmo depois de sete declarações judiciais do mais alto Órgão do Poder Judiciário gaúcho, em diversas ADINs; bem como do Ministério Público de Contas, a insistência no objetivo de admissão de pessoas identificadas, através do envio e sanção reiterados e conscientes, de sucessivos projetos de lei eivados de inconstitucionalidades flagrantes.

Nesse contexto, revelado o dolo de atentado aos princípios da Administração Pública, em razão da consciência e voluntariedade na admissão direta de servidores com atribuições eminentemente burocráticas; não obstante as advertências prévias, em manifesta dissonância com o estabelecido na Constituição da República.

Portanto, caracterizado o dolo de utilização deliberada e ilícita da prerrogativa do cargo de Prefeito, em franco prejuízo ao erário e ao serviço público de saúde, tendo em vista o fechamento de repartições, sob o argumento da falta de servidores, em que pese a disposição de assessoria jurídica e dos meios legais para o suprimento da demanda de provimento dos cargos técnicos. (eDOC 137 – ID: 47f7ef7f)

Dessa forma, considerando-se a *ratio decidendi* do Tema 1.199, notadamente quanto à incidência imediata das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 aos processos em curso, tem-se como perfeitamente aplicável ao presente feito as novas disposições da Lei nº 8.429/1992.

Isso porque a redação do art. 11, que antes permitia a condenação por ato de improbidade com fundamento nos revogados incisos I e II do dispositivo, deve incidir imediatamente neste processo, **com a redação atual, que não mais permite a condenação pela prática de ato que ofenda o princípio na moralidade, sem a indicação de alguma das condutas dispostas nos incisos seguintes ao caput.**

Por fim, registro que, **tendo a ação civil pública sido movida com fundamento único nos dispositivos revogados, esvazia-se por completo o suporte jurídico para a eventual condenação, motivo pelo qual os pedidos devem ser julgados improcedentes.**

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso extraordinário, para **reformular** o acórdão do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul (eDOC 37 – ID: 47f7ef7f) e julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial.

Publique-se.

Brasília, 1º de fevereiro de 2026.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

*Documento assinado digitalmente*