



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 184.923  
- SP (2013/0189044-9)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON  
R.P/ACÓRDÃO : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
EMBARGANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
EMBARGADO : VALDIR SOAVE  
ADVOGADO : FRANCISCO IRINEU CASELLA E OUTRO(S)

### EMENTA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR. AUTORIZAÇÃO CONSTANTE DE LEI MUNICIPAL ENTÃO VIGENTE. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO E DO DOLO DO AGENTE. PRECEDENTES. CONFIGURAÇÃO DE DOLO QUE, GENÉRICO OU ESPECÍFICO, ENCONTRA-SE INSERIDO NA CONDUTA E NÃO NO RESULTADO. O DOLO GENÉRICO DEPENDE DA CONSCIÊNCIA E DA VONTADE, DISPENSANDO APENAS A INTENÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NÃO CONHECIDOS.

1. A ideia de que não se requer a ocorrência de lesão nas condutas do art. 11 da Lei 8.429/92, mas apenas o dolo genérico, encaminha os juízos para identificar as ilegalidades com as improbidades, o que desvirtuaria o propósito sancionador do referido Diploma Legal.

2. O dolo reclama, ao menos, a consciência da ilicitude (dolo genérico) pelo agente e, no caso, havia a presunção de legalidade do ato, em razão da vigência da Lei Municipal 1.328/89, de Rio das Pedras/SP, que autorizava as contratações de empregado temporário, sem concurso público, o que, segundo a jurisprudência desta Corte Superior, afasta a configuração do ato ímprobo e, inclusive, o dolo genérico. Precedentes: AgRg no Ag 1.324.212/MG, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 13.10.2010; AgRg no AgRg no REsp 1.191.095/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25/11/2011.

3. Para fins de improbidade administrativa, releva ainda a verificação se o dolo, seja genérico ou específico, está no resultado ou na conduta; se a resposta apontar o resultado, pode-se concluir que sempre estará o dolo presente; no entanto, certo é que o dolo está na conduta, na maquinação, na maldade, na malícia do agente, e isso é o que deve ser demonstrado.

4. O dolo relaciona-se sempre com um tipo legal e, por isso, é que se fala em dolo típico; esse mesmo dolo é o chamado genérico, sendo o requisito subjetivo geral exigido em todos os ilícitos dolosos: **consciência e vontade** de concretizar os requisitos objetivos do tipo.

5. Por outro lado, o dolo específico está naqueles tipos, chamados de incongruentes, em que, além dessa exigência (dolo genérico), há a necessidade de se ter uma intenção especial do agente, ou seja, um requisito subjetivo transcendental.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. Não há, portanto, em se falar que o dolo genérico se perfaz com a presença apenas da consciência da ilicitude, como se vem admitindo, no que toca ao art. 11, por violação ao princípio da legalidade, haja vista que sua configuração depende tanto da consciência, como da vontade do agente, dispensando tão somente a intenção específica.

7. Os acórdãos que estão em comparação partiram de pressupostos distintos, não havendo similitude fático-jurídica entre os exemplares jurisprudenciais cotejados, o que basta para inviabilizar a aceitação dos Embargos de Divergência.

8. Embargos de Divergência não conhecidos.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, prosseguindo no julgamento, por maioria, vencida a Sra. Ministra Relatora, não conhecer dos embargos, nos termos do voto do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho os Srs. Ministros Og Fernandes(voto-vista), Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília/DF, 13 de agosto de 2014 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
MINISTRO RELATOR



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 184.923 - SP (2013/0189044-9)**

**RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON**  
**EMBARGANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**EMBARGADO : VALDIR SOAVE**  
**ADVOGADO : FRANCISCO IRINEU CASELLA E OUTRO(S)**

### RELATÓRIO

**A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON:** Trata-se de embargos de divergência interpostos contra acórdão proferido pela Primeira Turma, relatado pelo Min. Napoleão Nunes Maia Filho, assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA DISPENSA DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROVA QUE DEMONSTRASSE O PREJUÍZO AO ERÁRIO E O DOLO DO AGENTE. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Não houve prejuízo ao Erário, tampouco dolo na conduta do agente, o que afasta a incidência do art. 11 da Lei 8.429/92 e suas respectivas sanções; esta Corte Superior de Justiça já uniformizou a sua jurisprudência para afirmar que é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado no dolo, para os tipos previstos nos arts. 9º. e 11 e, ao menos, na culpa, nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/92 (REsp. 1.261.994/PE, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 13/04/12).

2. Em sede de Ação de Improbidade Administrativa da qual exsurtem severas sanções o dolo não se presume, como já assentado em julgamento relatado pelo eminente Ministro LUIZ FUX (REsp. 939.118/SP, DJe 01/03/11).

3. Agravo Regimental desprovido.  
(fl. 816/817 e-STJ)

Inconformado, o MPF aponta dissídio jurisprudencial, sustentando que o agente público que contrata servidores sem a realização de prévio concurso público age com dolo genérico e incorre nas penas do art. 11 da Lei 8.429/92. Afirma que o preceito que condiciona o acesso a cargo público à prévia aprovação em concurso é de natureza constitucional (art. 37, II) e de conhecimento palmar.

Defende que a atuação em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento pelo servidor é inescusável, evidencia a presença do dolo genérico hábil a configurar a prática de ato de improbidade administrativa. Traz a confronto os seguintes paradigmas da Segunda Turma do STJ:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO PRINCÍPIOLÓGICA DE CONHECIMENTO PALMAR. EXTENSÃO DO ATO DE



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS CONTRATADOS.

1. "A jurisprudência do STJ dispensa o dolo específico para a configuração de improbidade por atentado aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.429/1992), considerando bastante o dolo genérico (REsp. 654.721/MT, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 25.8.2010, DJe 1.9.2010)." (AgRg no Ag 1331116/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 01/03/2011, DJe 16/03/2011).

**2. É de conhecimento palmar a violação principiológica consistente na contratação ou manutenção de servidores públicos sem a realização de concurso público. Não há como alegar desconhecimento da vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, mormente quando já passados quase 24 anos de vigência da Carta Política. (Precedente: REsp 1.130.000/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 22.6.2010, DJe 30.8.2010.) Agravo regimental improvido.**

(AgRg no AREsp 149558/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2012, DJe 25/05/2012)

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. DOLO GENÉRICO CONFIGURADO. REVISÃO. SÚMULA 07/STJ.

1. Inexiste ofensa ao art. 535, I e II, CPC, quando o Tribunal de origem se pronuncia de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, tendo o decisum se revelado devidamente fundamentado. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. Precedentes.

2. A caracterização dos atos de improbidade previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 depende da existência de dolo genérico na conduta do agente. A contratação irregular de servidores sem a realização de concurso público pode caracterizar-se como ato de improbidade administrativa, desde que demonstrada a má-fé do agente público que praticou o ato administrativo suficiente para configurar o dolo, ao menos genérico.

**3. O acórdão recorrido analisou o acervo fático probatório dos autos e concluiu que ficou evidenciada a má-fé do agente público suficiente para configurar ato de improbidade administrativa, pois contratou servidores para "exercerem funções típicas de cargo cujo provimento exige prévia aprovação em concurso de ingresso, inconfundíveis com os típicos de chefia, direção e assessoramento, e que tampouco se amoldam às situações excepcionais" (e-STJ fl. 1.240). Desse modo, manteve a condenação fixada na sentença quanto à suspensão dos direitos políticos e a não contratação com o poder público e não recebimento de incentivos fiscais ou creditícios por três anos e reduziu o valor da multa para seis vezes o equivalente à última remuneração que o agente percebeu na qualidade de chefe do Poder Executivo.**

**4. Para desconstituir a decisão do Tribunal de origem e acatar os argumentos do recorrente sobre a inexistência de má-fé na contratação irregular em tela e afastar ou reduzir as sanções aplicadas, seria necessário adentrar no contexto fático-probatório dos autos, o que não se mostra cabível no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.**

5. É patente que a divergência jurisprudencial suscitada não atende ao requisito da identidade fático-jurídica entre os acórdãos confrontados, pois as peculiaridades do caso vertente não se encontram espelhadas nos paradigmas, os quais, a toda evidência, lastrearam-se em fatos, provas e circunstâncias distintas das constantes dos autos sob análise.

6. Recurso especial conhecido em parte e não provido.

(REsp 1307085/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/05/2013, DJe 10/05/2013)



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Admitidos os embargos (fl. 859 e-STJ), foi apresentada impugnação, na qual se alega que a divergência jurisprudencial não restou configurada (fl. 864/866 e-STJ).

É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº  
184.923 - SP (2013/0189044-9)**

**RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON**  
**EMBARGANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**EMBARGADO : VALDIR SOAVE**  
**ADVOGADO : FRANCISCO IRINEU CASELLA E OUTRO(S)**

### VOTO

**A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (RELATORA):** Não conheço da divergência em relação ao REsp 1.307.085/SP (indicado como paradigma), já que esse precedente aplicou a Súmula 7/STJ e concluiu pela inviabilidade de se alterar a premissa fática adotada pelo Tribunal de origem.

Superado esse ponto e configurado o dissídio em relação ao paradigma relatado pelo Min. Humberto Martins, passo ao exame do mérito recursal.

Cuida-se na origem de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO contra VALDIR SOAVE, na qual o *parquet* imputa ao requerido a prática de ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11, I, da Lei 8.429/92, sob o argumento de que o agente público (no exercício do cargo de Diretor do S.A.A.E. (Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Rio das Pedras/SP)) contratou 07 (sete) servidores sem prévia aprovação em concurso.

O Juízo de 1º Grau concluiu pela prática de ato de improbidade previsto no art. 11, I, da Lei 8.429/92, julgou procedente a demanda e condenou o então agente público ao pagamento de multa civil a partir da seguinte fundamentação:

**Restou incontroverso nos autos que, no ano de 1995, quando o réu era diretor do SAAE, houve contratação de funcionários sem prévio concurso público, e que pessoas prestaram serviços à autarquia sem que existissem os respectivos cargos públicos no seu quadro de pessoal.**

O réu limitou-se a sustentar que não há provas de que tenha causado dano ao erário público, bem como que a contratação se deu para atender necessidade excepcional do serviço.

(...)

No caso dos autos, o documento de fl. 83 indica que havia nos quadros da autarquia apenas uma vaga de Tesoureiro, duas vagas de Escrivão II, uma vaga de Motorista III e quatro vagas de Encanador III. Não obstante, foram admitidos dois Tesoureiros, dois escrivãos II, quatro Motoristas III e cinco Encanadores III.

Já o documento de fl. 84 atesta que foram contratados, no período de 01.01.95 a 31.12.95, os Srs. Sebastião Dornei Bento Correa, Jurandir Arcine, Damião Bandeira da Silva, João Benedito Ribeiro, Edirlei Marcos Villanova e João



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Simião de Araújo para os cargos de Encarregado III, Encarregado OOO, Eletricista II, Escriurário I, Escriurário I e Encarregado II, respectivamente. E as contratações foram feitas sem prévio concurso público, fundadas na Lei Municipal nº 1.328.

**Porém o referido diploma legal apenas autorizava a contratação, independentemente de concurso público, pelo período de seis meses e para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.**

**Ocorre que as contratações perduraram por prazo superior a seis meses, como atestam os documentos de fl. 495/496, 498/500 e 502.**

**Ademais, a lei municipal não estabeleceu os casos que autorizavam a contratação para atender necessidade excepcional e, como bem observado na inicial, as funções desenvolvidas pelos contratados eram inerentes ao serviço prestado pela autarquia, de modo que a contratação foi feita para atender à necessidade permanente e previsível.**

**Nesse contexto, não pode ser acolhida a alegação de que as contratações se deram para atender a excepcional interesse público, devendo ser reputadas ilegais.**

Também não socorre o réu a alegação de que não há provas de que causou dano ao erário.

(...)

Na hipótese em tela, é patente a violação dos princípios constitucionais relativos à admissão de empregados ou prestadores de serviço pelo Poder Público, configurando-se, portanto, ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública.

**Ora, dispensada a realização de concurso público e, diga-se de passagem, até a criação legal do emprego ou função, houve violação das normas legais que regem a admissão de servidores, além do favorecimento da pessoa contratada em prejuízo aos demais possíveis interessados, o que configura violação aos princípios da moralidade, da legalidade e da impessoalidade.**

(fl. 580/583 e-STJ)

Interposta apelação, o TJ/SP manteve a sentença no que tange à configuração da prática do ato de improbidade administrativa por parte do requerido. Confira-se trecho do voto proferido pelo Relator Des. Paulo Galizia:

**No caso em tela, ficou nítido que a conduta do apelante afrontou os princípios da moralidade, finalidade e legalidade, pois admitiu que contratou funcionários sem a prévia realização de concurso público, sob a alegação de necessidade excepcional do serviço.**

Ora, tal necessidade, por ser excepcional, deveria durar por tempo reduzido. A Lei Municipal nº 1.328/89, autoriza a contratação independentemente de concurso público pelo prazo de até seis meses e para atender à necessidade temporária excepcional.

(...)

**No caso em questão, é possível constatar que as contratações foram feitas para suprir as necessidades permanentes do S.A.A.E.**

**Ora, se a necessidade é permanente, a autarquia deveria processar o recrutamento através do concurso público, via de acesso prevista**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**na Constituição Federal - artigo 37, inciso II.**

Desta forma, sua conduta caracterizou improbidade administrativa que atenta contra os princípios da moralidade, finalidade e legalidade.

**E para a caracterização da conduta ímproba, não é necessário que se comprove a má-fé ou o dano ao erário, já que a improbidade tipificada é a que atenta contra os princípios da administração pública, prevista no artigo 11, inciso V, da Lei 8.429/92.**

(fl. 630/631 e-STJ)

Em sede de recurso especial, a Primeira Turma do STJ reformou o acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e concluiu pela ausência de prática de ato de improbidade, sob o fundamento de que não restou configurado dolo na conduta do agente público tampouco dano ao erário. Confira-se trecho do voto proferido pelo Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho (fl. 814 -e-STJ):

A decisão ora recorrida deu provimento ao Agravo em Recurso Especial em razão da não demonstração de prejuízo ao Erário, bem como, a presença de dolo na conduta do agente. Vejam-se os fundamentos da decisão agravada:

12. Do trecho acima transcrito, verifica-se que não houve prejuízo ao Erário, tampouco dolo na conduta do agravante; o que afasta a incidência do art. 11 da Lei 8.429/92 e suas respectivas sanções. A Lei de Improbidade Administrativa objetiva punir os praticantes de atos dolosos ou de má-fé no trato da coisa pública, tipificando como de improbidade administrativa o enriquecimento ilícito (art. 9o.), o prejuízo ao erário (art. 10) e a violação a princípios da Administração Pública (art. 11).

(...)

15. Em face dessa situação, não se deve admitir que a conduta culposa renda ensejo à responsabilização do Servidor por improbidade administrativa; com efeito, a negligência, a imprudência ou a imperícia, embora possam ser consideradas condutas irregulares e, portanto, passíveis de sanção, não são suficientes para ensejar a punição por improbidade administrativa. O elemento culpabilidade, no interior do ato de improbidade, se apurará sempre a título de dolo, embora o art. 10 da Lei 8.429/92 aluda efetivamente à sua ocorrência de forma culposa; parece certo que tal alusão tendeu apenas a fechar por completo a sancionabilidade das ações ímprobas dos agentes públicos, mas se mostra mesmo impossível, qualquer das condutas descritas nesse item normativo, na qual não esteja presente o dolo.

(...)

19. Por outro lado, a tipificação deficiente ou a falta de tipificação fechada do ato ímprobo – como é manifestamente desejável, por se tratar de requisito próprio do Direito Sancionador – pode levar a Administração a punir com a mesma sanção os atos simplesmente ilegais e os atos indubitavelmente caracterizados como de improbidade administrativa praticados por seus Servidores, o que impõe a atuação moderadora e corretiva do Poder Judiciário, para evitar os excessos e o tratamento uniforme de situações objetivas distintas e inconfundíveis, com infração ao princípio da reserva de proporcionalidade.

(...)

23. Assim, não tendo sido associado à conduta do recorrente o



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa.

24. Diante dessas considerações, dá-se provimento ao Agravo em Recurso Especial para declarar improcedente a ação de improbidade administrativa e consequentemente afastar as penalidades imposta ao recorrente, invertendo-se o ônus sucumbenciais.

3. Diante do exposto, nega-se provimento ao Agravo Regimental, porquanto o recurso não evidenciou que ocorrera dano ao Erário, tendo sido a ausência de tal evento (prejuízo ao erário) o suporte do afastamento, no caso concreto, do ato de improbidade imputada ao recorrido.

(fl. 804/814 e-STJ)

Feitas essas considerações, tenho que assiste razão ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, já que a Primeira Seção desta Corte tem entendimento firmado de que a caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública demanda a demonstração do dolo *lato sensu* ou genérico, não sendo necessário a comprovação do dolo específico.

No caso dos autos, restou abstraído pelo Tribunal de origem que o embargado, no exercício de cargo de direção de órgão público municipal, **contratou, sem prévia aprovação em concurso público, funcionários para suprir necessidade permanente** do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Rio das Pedras/SP. Extraí-se, ainda, do acórdão proferido pelo TJ/SP que a referida contratação foi mantida por prazo superior ao previsto em Lei Municipal, razão pela qual entendo configurada a prática de ato de improbidade administrativa.

Verifico, portanto, que **o dolo genérico está caracterizado pela conduta do agente público em realizar e manter contratações em patente desacordo com a norma constitucional que trata do tema (art. 37, II, da CF/88).**

Nesse sentido, colaciono os seguinte julgados da Primeira e Segunda Turmas desta Corte:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8.429/1992. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. "FRENTE ALTERNATIVA DE TRABALHO". VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONFIGURAÇÃO DE DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. REDIMENSIONAMENTO.

1. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, sobre o qual não há controvérsia, restou demonstrado o dolo, no mínimo genérico, na irregular contratação de pessoal pela Administração sem a prévia realização de concurso público. Tal conduta, atentatória aos princípios da legalidade e da moralidade, nos termos da jurisprudência desta Corte, é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Redimensionamento das sanções aplicadas, em atenção aos vetores da proporcionalidade e da razoabilidade.

3. Recurso especial conhecido e parcialmente provido, unicamente para se decotar as penalidades impostas.

(REsp 1230352/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 05/11/2013)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. REVISÃO DE PROVA. INVIABILIDADE. SÚMULA Nº 7/STJ.

**1. A caracterização dos atos de improbidade previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 está a depender da existência de dolo genérico na conduta do agente. Precedentes.**

**2. A contratação irregular sem a realização de concurso público pode se caracterizar como ato de improbidade administrativa, mas, para tanto, é imprescindível a demonstração de dolo, ao menos genérico, do agente.**

3. Para desconstituir a decisão do Tribunal de origem e acatar os argumentos do agravante seria necessário adentrar no contexto fático-probatório, o que não se mostra cabível no âmbito do recurso especial.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1274682/PB, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 04/02/2013)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - ART. 11 DA LEI 8.429/1992 - CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO - PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO - PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO.

**1. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedente da Primeira Seção.**

2. No caso, o aresto embargado condenou os recorrentes à pena de proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos por terem mantido em vigor diversos contratos de funcionários terceirizados que prestavam serviços à instituição bancária estadual sem concurso público.

3. O voto condutor do aresto embargado considerou existente o ato de improbidade mesmo sem estar configurado o dolo genérico do agente. Assim, deve ser afastada a penalidade aplicada aos embargantes, já que não configurado o ato de improbidade.

4. Embargos de divergência providos.

(EResp 772.241/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/05/2011, DJe 06/09/2011)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. DESCABIMENTO. CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. IMPOSSIBILIDADE DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. SANÇÃO DO ART. 12, III, DA LEI 8.429/1992.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### NECESSIDADE DE EFETIVA COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO PATRIMONIAL.

1. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedentes.

**2. Não se sustenta a tese - já ultrapassada - no sentido de que as contratações sem concurso público não se caracterizam como atos de improbidade, previstos no art. 11 da Lei 8.429/1992, ainda que não causem dano ao erário.**

3. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte.

4. É indevido o ressarcimento ao Erário dos valores gastos com contratações irregulares sem concurso público, pelo agente público responsável, quando efetivamente houve contraprestação dos serviços, para não se configurar enriquecimento ilícito da Administração (REsp 575.551/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 01/04/2009, DJe 30/04/2009).

5. Ressalvou-se a possibilidade de responsabilizar o agente público nas esferas administrativa, cível e criminal.

6. A sanção de ressarcimento, prevista no art. 12, inciso III, da Lei 8.429/1992, só é admitida na hipótese de ficar efetivamente comprovado o prejuízo patrimonial ao erário. Precedentes.

7. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1214605/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2013, DJe 13/06/2013)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E PROPRIEDADE DA VIA ELEITA. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INEXISTÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. EXTINTA EMPRESA ESTADUAL. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. ART. 12 DA LIA. REDUÇÃO DA MULTA CIVIL.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar ação civil pública objetivando a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa,

3. Descabe falar em foro por prerrogativa de função, em ação de improbidade administrativa, ante o julgamento da ADIn 2797 pelo STF, que declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002, que alterou a redação do art. 84, §§ 1º e 2º, do CPP.

4. Os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa não são apenas os servidores públicos, mas todos aqueles que estejam abarcados no conceito de agente público, previsto nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei 8.429/1992. Precedentes.

5. Aplica-se a Lei 8.429/1992 aos agentes políticos. Precedente.

**6. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedentes.**

7. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte.

8. Multa civil reduzida para 25 (vinte e cinco) vezes o valor



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

percebido pelo agente no cargo de governador de Estado à época dos fatos.

9. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1135158/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/06/2013, DJe 01/07/2013)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO PRINCÍPIOLÓGICA DE CONHECIMENTO PALMAR.

**1. Os atos de improbidade administrativa tipificados no art. 11 da Lei n. 8.429/92 que importem em violação dos princípios da administração independem de dano ao erário ou do enriquecimento ilícito do agente público. Ademais, a má-fé, neste caso, é palmar. Não há como alegar desconhecimento da vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, mormente quando já passados quase 24 anos de vigência da Carta Política. (Precedente: REsp 1.130.000/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 22.6.2010, DJe 30.8.2010.)**

2. Apesar de o Tribunal de origem ter se manifestado no sentido de que a contratação de servidor temporário não implica, necessariamente, conduta ímproba, conforme-se colhe de voto vencido na Corte a quo, "as contratações feitas foram ilegais, porquanto, não visaram atender necessidades temporárias de excepcional interesse público", porque realizadas para exercer atividades rotineiras do interesse da municipalidade, não sendo possível alegar despreparo a justificar a contratação, sem concurso, de quinhentos e oitenta e oito servidores. Configurado, portanto, in casu, o elemento subjetivo necessário à caracterização da conduta ímproba.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 122.682/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/08/2012, DJe 14/08/2012)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO ILEGAL DE SERVIDORES, SEM CONCURSO PÚBLICO. RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE E DE OUTROS INTEGRANTES DA CÂMARA DE VEREADORES. LEGITIMIDADE PASSIVA. CAUSA PETENDI NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ENQUADRAMENTO LEGAL EQUIVOCADO NA PETIÇÃO INICIAL. NATUREZA E EXTENSÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS.

(...)

**3. A contratação de funcionários sem a observação das normas de regência dos concursos públicos caracteriza improbidade administrativa.**

4. No âmbito da Lei da Improbidade Administrativa, o Presidente da Câmara de Vereadores – sem prejuízo da responsabilidade de outros edis que, por ação ou omissão, contribuam para a ilegalidade, sobretudo ao não destacarem, aberta e expressamente, sua oposição à medida impugnada – responde pela contratação de servidores, sem concurso público, para o Legislativo municipal.

(...)

13. Recurso Especial não provido.

(REsp 817.557/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2008, DJe 10/02/2010)

Neste ponto, destaco que a Primeira Turma, em recente precedente (acima



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

colacionado), adotou entendimento semelhante ao ora sustentado, concluindo pela prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, I, da Lei 8.429/92 por parte de agente público que contratou servidores sem prévia aprovação em concurso público para o desempenho de atividade que não se enquadrava como emergencial. Confira-se trecho do voto proferido pelo Ministro Sérgio Kukina, Relator para acórdão do REsp 1.230.352/SP (Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 05/11/2013):

O eminente Relator originário, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, deu provimento ao recurso especial para julgar improcedente o pedido formulado na exordial, ao nuclear argumento de que a conduta da recorrente revelou-se não mais que culposa, além do que ausente a demonstração de dano ao erário.

A Turma, no entanto, divergiu de Sua Excelência.

Desde logo, observe-se que o Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia acerca da configuração da prática de ato de improbidade, consignou o seguinte (fls. 518-519):

Por primeiro, a conduta da ré foi tipificada com base no artigo 11, inciso 1, da Lei nº 8.429/92.

É incontroverso nos autos terem sido as contas da Municipalidade de São Vicente relativas ao exercício de 1996 rejeitadas pela Câmara Municipal e pelo Tribunal de Contas do Estado, dentre outros motivos, em face da criação da chamada "Frente Alternativa de Trabalho", que levou à geração de despesas com "o pagamento de pessoal em diversas funções, tais como serventes, merendeiras e auxiliar de creches, sem os competentes instrumentos contratuais de prestação de serviços do pessoal que compõe a referida frente; implicando no descumprimento do disposto no inciso I, § 2º do artigo 63 da Lei nº 4.320/64 e artigo 60, § único da Lei nº 8.666/93, atualizada pela Lei 8.883/94", tendo ainda alguns prestadores movido "ações trabalhistas contra o Executivo Municipal" (fls. 33).

Não se caracterizou qualquer situação emergencial para dita contratação, totalmente irregular, já que nenhuma preocupação tiveram os réus com as consequências jurídicas de seus atos, realizados ao arrepio da lei de regência, já que a contratação de pessoal deveria ocorrer mediante regular concurso ou, se referente a serviços meramente circunstanciais, com base em regular procedimento licitatório.

Assim, manifesta a prática de ato visando fim proibido em lei, que atentou contra os princípios da legalidade e da moralidade, restando perfeitamente caracterizada a hipótese do artigo 11, inciso 1, da Lei nº 8.429/92.

**Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, sobre o qual não há controvérsia, restou claramente demonstrado o dolo, no mínimo genérico, na irregular contratação de pessoal pela Administração sem a prévia realização de concurso público. Tal conduta, atentatória aos princípios da legalidade e da moralidade, nos termos da jurisprudência desta Corte, é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 11, I, da Lei nº 8.429/92 (*"praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência"*).**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por fim, ressalto que não subsiste a tese – já ultrapassada – de que a ausência de dano ao erário impede a configuração de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992. Sobre o tema, transcrevo os seguintes precedentes desta Corte:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO – PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO – PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO.

**1. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedente da Primeira Seção.**

**2. Não se sustenta a tese – já ultrapassada – no sentido de que as contratações sem concurso público não se caracterizam como atos de improbidade, previstos no art. 11 da Lei 8.429/1992, ainda que não causem dano ao erário.**

3. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/92 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte.

4. Embargos de divergência providos.

(REsp 654.721/MT, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/08/2010, DJe 01/09/2010)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ART. 535 DO CPC. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO.

(...)

**3. Em princípio, a lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Caso reste demonstrada a lesão, e somente neste caso, o inciso III, do art. 12 da Lei nº 8.429/92 autoriza seja o agente público condenado a ressarcir o erário.**

**4. A conduta do recorrido, ao contratar e manter servidores sem concurso público na Administração, amolda-se ao caput do art. 11 da Lei nº 8.429/92, ainda que o serviço público tenha sido devidamente prestado, bem como não tenha havido má-fé na conduta do administrador.**

(...)

7. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte. (REsp 988.374/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2008, DJe 16/05/2008)

Com essas considerações, conheço e dou provimento aos embargos de divergência.

É o voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 184.923  
- SP (2013/0189044-9)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON  
EMBARGANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
EMBARGADO : VALDIR SOAVE  
ADVOGADO : FRANCISCO IRINEU CASELLA E OUTRO(S)

### VOTO VENCEDOR

*IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR. AUTORIZAÇÃO CONSTANTE DE LEI MUNICIPAL ENTÃO VIGENTE. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO E DO DOLO DO AGENTE. PRECEDENTES. CONFIGURAÇÃO DE DOLO QUE, GENÉRICO OU ESPECÍFICO, ENCONTRA-SE INSERIDO NA CONDUTA E NÃO NO RESULTADO. O DOLO GENÉRICO DEPENDE DA CONSCIÊNCIA E DA VONTADE, DISPENSANDO APENAS A INTENÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NÃO CONHECIDOS.*

1. *A ideia de que não se requer a ocorrência de lesão nas condutas do art. 11 da Lei 8.429/92, mas apenas o dolo genérico, encaminha os juízos para identificar as ilegalidades com as improbidades, o que desvirtuaria o propósito sancionador do referido Diploma Legal.*

2. *O dolo reclama, ao menos, a consciência da ilicitude (dolo genérico) pelo agente e, no caso, havia a presunção de legalidade do ato, em razão da vigência da Lei Municipal 1.328/89, de Rio das Pedras/SP, que autorizava as contratações de empregado temporário, sem concurso público, o que, segundo a jurisprudência desta Corte Superior, afasta a configuração do ato ímprobo e, inclusive, o dolo genérico. Precedentes: AgRg no Ag 1.324.212/MG, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 13.10.2010; AgRg no AgRg no REsp 1.191.095/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25/11/2011.*

3. *Para fins de improbidade administrativa, releva ainda a verificação se o dolo, seja genérico ou específico, está no resultado ou na conduta; se a resposta apontar o resultado, pode-se concluir que sempre estará o dolo presente; no entanto, certo é que o dolo está na conduta, na maquinação, na maldade, na malícia do agente, e isso é o que deve ser demonstrado.*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. O dolo relaciona-se sempre com um tipo legal e, por isso, é que se fala em dolo típico; esse mesmo dolo é o chamado genérico, sendo o requisito subjetivo geral exigido em todos os ilícitos dolosos: **consciência e vontade** de concretizar os requisitos objetivos do tipo.

5. Por outro lado, o dolo específico está naqueles tipos, chamados de incongruentes, em que, além dessa exigência (dolo genérico), há a necessidade de se ter uma intenção especial do agente, ou seja, um requisito subjetivo transcendental.

6. Não há, portanto, em se falar que o dolo genérico se perfaz com a presença apenas da consciência da ilicitude, como se vem admitindo, no que toca ao art. 11, por violação ao princípio da legalidade, haja vista que **sua configuração depende tanto da consciência, como da vontade do agente, dispensando tão somente a intenção específica.**

7. Os acórdãos que estão em comparação partiram de pressupostos distintos, não havendo similitude fático-jurídica entre os exemplares jurisprudenciais cotejados, o que basta para inviabilizar a aceitação dos Embargos de Divergência.

8. Embargos de Divergência não conhecidos.

1. Pelo que se pode perceber do presente caso, havia uma Lei Municipal, então vigente, autorizando o Prefeito a fazer as contratações temporárias; e será que mesmo nessa hipótese se pode cogitar de dolosa sua conduta?

2. O dolo reclama ao menos a consciência da ilicitude pelo agente e, no caso, havia a presunção de legalidade do ato pela vigência da autorizativa Lei Municipal.

3. Não obstante, releva, ainda, a verificação de onde está inserido o dolo, seja ele genérico ou específico; importa saber se está no resultado ou na conduta.

4. Isso porque se a resposta afirmar que está no resultado, pode-se dizer que todo resultado lesivo será automaticamente doloso; no entanto, certo é que o dolo está na conduta, na maquinação, na maldade, na malícia do agente, e isso é o que



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

deve ser demonstrado.

5. E quando será possível afirmar que não existe dolo? Quando a conduta estiver respaldada em alegação aceitável, em algo razoável, em algo que se pode entender como suficiente.

6. No caso, havia uma Lei Municipal vigente autorizando o Prefeito a praticar as referidas contratações temporárias dos Servidores; e ele praticou tal ato, apontado como ímprobo, ao abrigo dessa norma legal municipal.

7. Seria razoável, então, afirmar que ele agiu com dolo, ainda que dolo genérico, quando havia uma lei que respaldava a sua conduta?

8. O resultado pode ser lesivo e, na verdade, o resultado é sempre lesivo; no entanto, se formos identificar a conduta dolosa pelo resultado, sempre haverá o dolo, porque o resultado é sempre pernicioso, indesejável, ruim, maligno; se assim fosse, sempre haveria o dolo, pelo resultado prejudicial.

9. O dolo, certamente, está na conduta do agente e não no resultado, pois, evidentemente, pode haver um resultado nocivo, sem dolo no agir de quem o produz.

10. A ideia de que não se requer lesão nas condutas do art. 11 da Lei 8.429/92, e se requer apenas o dolo genérico, encaminha os juízos para identificar as ilegalidades com as improbidades.

11. Na hipótese em apreço, é incontroverso que o sujeito praticou uma ilegalidade; mas essa ilegalidade não se elevou ao nível de improbidade, porque não tem o colorido próprio da improbidade, que seriam a lesão e o dolo.

12. Não há dúvidas de que o ato foi ilegal e repudiado como ilegal; isso, inclusive, insere-se no âmbito da discricção do Prefeito, pois este tem o poder discricionário e, quando ultrapassa o poder discricionário e pratica desmandos e improbidades, deve ser processado e punido; mas essa avaliação é uma avaliação



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tópica, administrativa, das atribuições do Prefeito.

13. Cabe assinalar que a controvérsia posta não é inédita nesse colendo Superior Tribunal que já assentou, por unanimidade, em outro caso semelhante, que *fica difícil identificar a presença do dolo genérico, quando a conduta estava amparada em Lei Municipal que, ainda que de constitucionalidade duvidosa, autorizava a contratação.*

14. Cuida-se do REsp nº 1.191.095, relator o insigne Ministro HUMBERTO MARTINS e que tem a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO GENÉRICO.

1. Ao contrário do que consignou o acórdão recorrido, o dolo, ainda que genérico, é elemento essencial dos tipos previstos nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/92.

2. No caso dos autos, fica difícil identificar a presença do dolo genérico do agravado, se sua conduta estava amparada em lei municipal que, ainda que de constitucionalidade duvidosa, autorizava a contratação temporária dos servidores públicos. Precedente: (AgRg no Ag 1.324.212/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 28.9.2010, DJe 13.10.2010.) Agravo regimental improvido. (AgRg no AgRg no REsp 1191095/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25/11/2011)

15. Assim, não tendo sido associado à conduta do agente o elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa; mais uma vez, deixa-se assinalado que a constatação de ato ímprobo não dispensa a análise demonstrativa do seu elemento subjetivo (dolo, no caso do art. 11 da Lei 8.429/92), pois se assim não fosse, terminaria a atividade sancionadora aplicando o mesmo tratamento repressivo aos atos apenasmente ilegais e aos que revestissem a qualidade de maliciosos, de má fé ou mesmo evitados de culpa grave; essa uniformidade já foi rejeitada por este STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. RESSARCIMENTO DE DANO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E DE MÁ-FÉ (DOLO). APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DIVERGÊNCIA INDEMONSTRADA.

1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

2. A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além de que o legislador pretendeu.

3. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

4. À luz de abalizada doutrina: "A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...)." in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

5. O elemento subjetivo é essencial à caracterização da



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*improbidade administrativa, in casu, inexistente, por isso que a ausência de dano ao patrimônio público e de enriquecimento ilícito dos demandados, tendo em vista a efetiva prestação dos serviços, consoante assentado pelo Tribunal local à luz do contexto fático encartado nos autos, revelam a desproporcionalidade da sanção imposta à parte, ora recorrente, máxime porque não restou assentada a má-fé do agente público, ora Recorrente, consoante se conclui do voto condutor do acórdão recorrido: "Baliza-se o presente recurso no exame da condenação do Apelante em primeiro grau por ato de improbidade, em razão da contratação de servidores sem a realização de concurso público. Com efeito, a tese do Apelante está adstrita ao fato de que os atos praticados não o foram com dolo ou culpa grave, mas apenas decorreram da inabilidade do mesmo, além de não terem causado prejuízo ao erário (..)"*

6. Consectariamente, o Tribunal local incidiu em error in judicando ao analisar o ilícito somente sob o ângulo objetivo.

(...).

13. Recurso Especial provido. (REsp 909.446/RN, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 22/04/2010)

16. A repressão às improbidades é como a repressão aos crimes ou a repressão à criminalidade: deve ser feita com muita energia, mas dentro dos parâmetros da legalidade estrita, porque se trata de Direito Sancionador.

17. O nepotismo, por exemplo, não está na Lei de Improbidade, que talvez seja a infração mais disseminada; embora haja uma lei específica a seu respeito, nela está definido como algo proibido, ilegal, que pode sujeitar o praticante do nepotismo até à sanção de demissão, mas não sujeita às demais sanções de improbidade.

18. De mais a mais, malgrado o nepotismo, agora, fundamente-se, primordialmente, no princípio da impessoalidade, na verdade, não existe a possibilidade de paralelismo, nem de semelhanças para estabelecer figuras delitivas e sanções.

19. Não se pode negar que *nem todos os ilícitos administrativos são ao mesmo tempo infrações penais e que nem todos os atos infracionais administrativos são automaticamente atos de improbidade*; bem por isso que se faz necessário



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*identificar* quais os elementos que constituem o ato ímprobo, para o *extremar* do ato simplesmente infracional ou apenas ilegal, sabendo-se que *todo ato ímprobo é ao mesmo tempo infração administrativa, mas a recíproca não é verdadeira*.

20. Se não se fizer a necessária distinção essencial entre o conceito de *ilegalidade* e o conceito de *improbidade*, poder-se-á sugerir que sempre que for proclamada uma infração à lei – uma ilegalidade – como quando se concede uma ordem de segurança ou de *Habeas Corpus*, por exemplo, se deverá, somente por isso, cogitar de submeter a autoridade impetrada às sanções da Lei 8.429/92, pois estaria caracterizado um ato ímprobo, o que seria da mais evidente e manifesta absurdez.

21. Por conseguinte, importa – e importa muito – identificar, no amplo contexto dos vários atos infracionais ou ilegais passíveis de cometimento pelo Agente Público, aqueles que contêm seguros elementos que apontam para a existência de *improbidade*; esses elementos são a tipicidade, a lesividade, a antijuridicidade e a culpabilidade, esta sempre *a título de dolo*.

22. Não há como negar que os enunciados dos referidos dispositivos da Lei 8.429/92 são *extremamente abertos*, o que exige do seu aplicador especial atenção e cuidado com os aspectos fáticos dos ilícitos administrativos ali elencados, *para se evitar que a extensão conceitual daquelas figuras termine por ampliar os seus contornos, ao ponto de neles caberem condutas que não expressam infrações graves à ordem administrativa e que por isso não devem – e não podem – ser classificadas como atos de improbidade, mas sim como atos infracionais simples ou meras ilegalidades que são reprimidas por outros meios*.

23. De mais a mais, os posicionamentos que aceitam a tipificação de condutas puníveis por meio das chamadas *cláusulas gerais* ou *conceitos jurídicos indeterminados* estão com os seus dias contados, pois *não se pode juridicamente justificar a sua consistência, diante da força dos direitos fundamentais das pessoas, que terminarão prevalecendo sobre essas visões pragmáticas ou nutridas nas matrizes do interesse administrativo imediato ou direto, sem dúvida legítimo, mas deixando em segundo plano as garantias da jurisdição*.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

24. Ausente que seja o efeito lesivo da conduta do agente, vale dizer, sem lesividade ao patrimônio público, não se conforma o ato de improbidade administrativa ou, em outras palavras, se não estiver presente lesão ao patrimônio público, por certo que de ato de improbidade administrativa não se irá realmente cogitar, sem embargo de que se possa estar diante de uma infração civil significativa ou de um ilícito administrativo punível, *mas não com a sanção própria do ato de improbidade*.

25. É bem verdade, porém, que o art. 21, I da Lei 8.429/92 dispõe que *as sanções previstas nesta Lei independem da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público*, mas se esse dispositivo for tomado ao pé-da-letra se verá que a sanção de improbidade poderia ter aplicação ao agente que praticasse um ato simplesmente ilegal, desprovido de efeito prejudicante, ou seja, se puniria alguém pelo simples exercício do direito de punir.

26. Pelo raciocínio exposto se chegaria ao absurdo jurídico de dizer que o ato de improbidade que causa dano ao patrimônio público *mereceria a mesma reprimenda da simples ilegalidade* (sem lesão ao referido patrimônio) e também conduziria ao ilogismo jurídico de se dizer igualmente graves – ou graves em idêntica medida – atos ímprobos que provocam e que não provocam lesão ao patrimônio público; daí se poder concluir que *a lesão ao patrimônio público é sempre indispensável à ocorrência de ato de improbidade, ou seja, é um elemento específico e necessário à sua existência*.

27. No que respeita à antijuridicidade, este relevante componente do ato de improbidade administrativa diz respeito, sobretudo, à repulsa jurídica (e não apenas legal ou normativa) da conduta do agente, que – mesmo praticando o ato típico – pode eventualmente ter a antijuridicidade afastada, por força de circunstâncias excludentes, como por exemplo a ocorrência de coação irresistível, do estado de necessidade, do estrito cumprimento do dever legal ou do exercício regular de um direito, aplicando-se a mesma lógica do Direito Penal, como previsto nos arts. 22 e 23 do CPB.

28. No Direito Penal, essa questão da antijuridicidade (ou da ilicitude) sempre foi vista e analisada com extremada importância, pois tem o efeito de excluir o



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

crime, mesmo quando o agente realiza a conduta que o perfaz; admitindo-se que as ideias penais infletem sobre todos os campos do Direito Sancionador, cabe repensar neste magistério do Professor MIGUEL REALE JÚNIOR, dizendo que *a lesão a um bem jurídico não deve ser analisada independentemente da forma como ela se deu; várias ações podem lesar o mesmo bem jurídico e, contudo, diferir tipicamente graças ao modo pelo qual são realizadas* (Instituições de Direito Penal, São Paulo, Forense, 2009, p. 148).

29. A primeira e principal consequência dessa orientação jurídica é que o ato havido por ímprobo deve ser *administrativamente relevante*, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido *princípio da insignificância*, de notável préstimo no Direito Penal moderno, a indicar a inaplicação de sanção criminal punitiva ao agente, *quando o efeito do ato agressor é de importância mínima ou irrelevante, constituindo a chamada bagatela penal*.

30. A Jurisprudência dos Tribunais do País, na verdade, contém copiosos exemplos de decisões judiciais que rejeitam a sanção penal nos chamados *crimes de bagatela*, isto é, nos casos em que o agente, mesmo realizando o tipo desenhado na lei sancionadora, atinge bem, direito ou interesse de exígua expressão.

31. O elemento *culpabilidade*, no interior do ato de improbidade, apurar-se-á sempre a *título de dolo*, embora o art. 10 da Lei 8.429/92 aluda efetivamente à ocorrência de tal ato *na forma culposa*; parece certo que tal alusão tendeu apenas a fechar por completo a sancionabilidade das ações ímprobas dos agentes públicos, *mas se mostra mesmo impossível qualquer das condutas descritas nas normas de imputação (arts. 9o., 10 e 11 da Lei 8.429/92) na qual não esteja presente o dolo*.

32. Relembre-se que o dolo – *vontade consciente de praticar a conduta típica ou essa vontade acompanhada da consciência da ilicitude* – é um elemento central do conceito de ilícito-crime, de tal sorte que estando ele ausente não se trata de conduta típica, salvo se a lei a punir a título culposos (art. 18, pág. único do CPB).

33. Assim, pode-se concluir, de imediato, que *eventuais ilegalidades formais ou materiais cometidas pelos Agentes Públicos não se convertem*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*automaticamente em atos de improbidade administrativa, se delas não resultar enriquecimento ilícito do autor (art. 9o. da Lei 8.429/92), dano ao erário (art. 10) ou ofensa aos princípios da administração pública (art. 11), requerendo-se que se identifique na sua prática a vontade deliberada e consciente de agir, ou seja, afasta-se sempre a possibilidade de improbidade meramente culposa.*

34. A dificuldade maior está em identificar o dolo do agente nos casos do art. 11 da Lei 8.429/92 – *atentado contra os princípios da Administração Pública* – porque se trata de situação *extremamente ampla*, ensejando a já tantas vezes condenada sanção de improbidade a quem praticou *mera ilegalidade*; em especial, a confusão entre improbidade e mera ilegalidade fica ainda mais suscetível quando se pretende tipificar a conduta no art. 11, por violação ao princípio da legalidade, tendo em vista a jurisprudência ascendente que define o dolo genérico na simples consciência da ilicitude.

35. A definição a respeito do dolo genérico que se tem criado, no entanto, é bastante rasa e tem levado a efeito hipóteses apenasmente ilegais ou irregulares em um enquadramento ímprobo, quando a Lei de Improbidade Administrativa, como todos sabemos, nasceu com a finalidade de combater e sancionar os agentes de atos que afetem a moralidade e maltratem a coisa pública, ou seja, está intrinsecamente ligada ao conceito de corrupção; malgrado, conforme dito, os seus comandos sejam bastante abertos, há a necessidade de utilização do instrumento jurídico com certa prudência, a fim de que não seja enfraquecido e se torne impotente, vulgarizando-se pelo excesso de sua utilização.

36. O dolo, em Direito Penal (e portanto pertinente às Improbidades, por se tratar de Direito Sancionador), relaciona-se sempre com um tipo legal e, por isso, é que se fala em dolo típico; esse mesmo dolo é o chamado *genérico*, sendo o requisito subjetivo geral exigido em todos os crimes dolosos: **consciência e vontade** de concretizar os requisitos objetivos do tipo.

37. Por outro lado, o *dolo específico* está naqueles tipos penais, chamados de incongruentes, em que, além dessa exigência (dolo genérico), há a



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

necessidade de se ter uma intenção especial do agente, ou seja, um requisito subjetivo transcendental.

38. Não há, portanto, em se falar que o dolo genérico se perfaz com a presença apenas da consciência da ilicitude, como se vem admitindo, no que toca ao art. 11, por violação ao princípio da legalidade, haja vista que sua configuração depende tanto da consciência, como da vontade do agente, dispensando tão somente a intenção específica.

39. Assinale-se que essas limitações servem à finalidade de escoimar da prática administrativa a banalização das imputações vazias e para revelar a gravidade dessas mesmas imputações, que devem ser combatidas e intoleradas.

40. Feitas essas considerações, atentando-se aos Embargos de Divergência em análise, releva notar que na Primeira Turma partiu-se da premissa que não houve dolo nem dano e, no outro, a premissa foi oposta, ou seja, que houve dolo e dano.

41. Com efeito, verifica-se que os acórdãos que estão em comparação partiram de pressupostos distintos, de sorte que os Embargos de Divergência não merecem ser conhecidos, pois não há similitude fático-jurídica entre os exemplares jurisprudenciais cotejados.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2013/0189044-9

PROCESSO ELETRÔNICO

EAREsp 184.923 /  
SP

Números Origem: 1012005000414 13352005 201201117806 2966315 41405 4142005 5110120050013351  
529324400 52932454 9060141222006 90601412220068260000 994060596383

PAUTA: 11/12/2013

JULGADO: 11/12/2013

#### Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO

Secretária

Bela. Carolina Vêras

#### AUTUAÇÃO

EMBARGANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMBARGADO : VALDIR SOAVE

ADVOGADO : FRANCISCO IRINEU CASELLA E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Improbidade Administrativa

#### CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto da Sra. Ministra Relatora conhecendo dos embargos e lhes dando provimento, e os votos dos Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho não conhecendo dos embargos, pediu vista o Sr. Ministro Og Fernandes. Aguardam os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Ari Pargendler."

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 184.923 - SP (2013/0189044-9)

#### VOTO-VISTA

**O SR. MINISTRO OG FERNANDES:** Trata-se de embargos de divergência em agravo em recurso especial opostos pelo Ministério Público Federal contra acórdão proferido pela Primeira Turma e relatado pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA DISPENSA DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROVA QUE DEMONSTRASSE O PREJUÍZO AO ERÁRIO E O DOLO DO AGENTE. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Não houve prejuízo ao Erário, tampouco dolo na conduta do agente, o que afasta a incidência do art. 11 da Lei 8.429/92 e suas respectivas sanções; esta Corte Superior de Justiça já uniformizou a sua jurisprudência para afirmar que é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado no dolo, para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, na culpa, nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/92 (REsp. 1.261.994/PE, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 13/04/12).

2. Em sede de Ação de Improbidade Administrativa da qual exsurtem severas sanções o dolo não se presume, como já assentado em julgamento relatado pelo eminente Ministro LUIZ FUX (REsp. 939.118/SP, DJe 1º/3/11).

3. Agravo Regimental desprovido.  
(AgRg no AREsp 184.923/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe 9/5/2013)

Em suas razões, sustenta o interessado que o aresto embargado diverge, frontalmente, dos acórdãos proferidos pela Segunda Turma no AgRg no AREsp 149.558/SP, Rel. Ministro Humberto Martins; e no REsp 1.307.085/SP, Rel. Ministro Castro Meira:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO PRINCIPOLÓGICA DE CONHECIMENTO PALMAR. EXTENSÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS CONTRATADOS.

1. "A jurisprudência do STJ dispensa o dolo específico para a configuração de improbidade por atentado aos princípios



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativos (art. 11 da Lei 8.429/1992), considerando bastante o dolo genérico (EResp. 654.721/MT, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 25/8/2010, DJe 1º/9/2010)." (AgRg no Ag 1.331.116/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 1º/3/2011, DJe 16/3/2011).

2. É de conhecimento palmar a violação principiológica consistente na contratação ou manutenção de servidores públicos sem a realização de concurso público. Não há como alegar desconhecimento da vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, mormente quando já passados quase 24 anos de vigência da Carta Política. (Precedente: REsp 1.130.000/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 22/6/2010, DJe 30/8/2010.) Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 149.558/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 25/5/2012)

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. DOLO GENÉRICO CONFIGURADO. REVISÃO. SÚMULA 07/STJ.

1. Inexiste ofensa ao art. 535, I e II, CPC, quando o Tribunal de origem se pronuncia de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, tendo o decisor se revelado devidamente fundamentado. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. Precedentes.

2. A caracterização dos atos de improbidade previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 depende da existência de dolo genérico na conduta do agente. A contratação irregular de servidores sem a realização de concurso público pode caracterizar-se como ato de improbidade administrativa, desde que demonstrada a má-fé do agente público que praticou o ato administrativo suficiente para configurar o dolo, ao menos genérico.

3. O acórdão recorrido analisou o acervo fático probatório dos autos e concluiu que ficou evidenciada a má-fé do agente público suficiente para configurar ato de improbidade administrativa, pois contratou servidores para "exercerem funções típicas de cargo cujo provimento exige prévia aprovação em concurso de ingresso, inconfundíveis com os típicos de chefia, direção e assessoramento, e que tampouco se amoldam às situações excepcionais" (e-STJ fl. 1.240). Desse modo, manteve a condenação fixada na sentença quanto à suspensão dos direitos políticos e a não contratação com o poder público e não recebimento de incentivos fiscais ou creditícios por três anos e reduziu o valor da multa para seis vezes o equivalente à última remuneração que o agente percebeu na qualidade de chefe do Poder Executivo.

4. Para desconstituir a decisão do Tribunal de origem e acatar os argumentos do recorrente sobre a inexistência de má-fé na



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

contratação irregular em tela e afastar ou reduzir as sanções aplicadas, seria necessário adentrar no contexto fático-probatório dos autos, o que não se mostra cabível no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

5. É patente que a divergência jurisprudencial suscitada não atende ao requisito da identidade fático-jurídica entre os acórdãos confrontados, pois as peculiaridades do caso vertente não se encontram espelhadas nos paradigmas, os quais, a toda evidência, lastrearam-se em fatos, provas e circunstâncias distintas das constantes dos autos sob análise.

6. Recurso especial conhecido em parte e não provido.

(REsp 1.307.085/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 10/5/2013)

No aspecto, aduz o órgão ministerial que "a contratação ou manutenção de servidores públicos sem a realização de concurso público importa em evidente violação principiológica, o que configura o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da LIA" (e-STJ, fl. 828).

Com base nessas considerações, pede o acolhimento dos presentes embargos, de forma que o entendimento consolidado pela Segunda Turma passe a prevalecer.

A Ministra Eliana Calmon, em. Relatora, não conheceu da divergência em relação ao REsp 1.307.085/SP, porquanto esse julgado aplicou a Súmula 7/STJ como razão de decidir. Quanto ao mais, conheceu, em parte, dos embargos de divergência e, nessa extensão, deu-lhes provimento.

Eis a síntese da controvérsia.

Louvo-me nas razões expendidas pela Relatora quanto ao aresto fundado na Súmula 7/STJ (REsp 1.307.085/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 10/5/2013).

No que se prende ao outro paradigma, o art. 266 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça prevê a oposição de embargos de divergência contra acórdãos de Turma em sede de recurso especial, havendo consolidado entendimento jurisprudencial que admite a sua utilização contra arestos proferidos em sede de agravo de instrumento - ou agravos em recurso especial (AREsp) - quando este é conhecido para julgar o próprio recurso especial (art. 544, § 3º, II, "c", do Código de Processo Civil).



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os presentes embargos, contudo, foram opostos contra acórdão que manteve integralmente a decisão de inadmissibilidade do recurso especial.

Peço vênia para transcrever a decisão monocrática proferida pelo em. Ministro Humberto Martins no AREsp 149.558/SP:

Vistos.

Cuida-se de agravo interposto por MARIA CRISTINA CORREIA DE ALMEIDA PETRINI contra decisão que obstou a subida de recurso especial.

Extrai-se dos autos que a agravante interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, "c", da Constituição Federal, contra acórdão Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo cuja ementa guarda os seguintes termos:

Ação civil pública – Contratação de Médicos sem concurso público – Violação das Normas Constitucionais e Infraconstitucionais atinentes à matéria – Improbidade administrativa bem reconhecida e extensiva aos contratados – Provido em parte o recurso Ministerial e improvido os agravos retidos e os recursos de apelação dos réus.

Rejeitados os embargos de declaração opostos (e-STJ, fl. 601).

No recurso especial, a recorrente alega que o acórdão estadual deu interpretação divergente à dada por outros Tribunais à exigência da configuração do dolo genérico nas ações de improbidade administrativa.

Foram oferecidas contrarrazões ao recurso especial (e-STJ, fls. 627-638).

Sobreveio o juízo de admissibilidade negativo na instância de origem (e-STJ, fls. 641-642), o que ensejou a interposição do presente agravo.

Apresentada contraminuta do agravo (e-STJ, fls. 690-693).

É, no essencial, o relatório.

**Não comporta conhecimento o presente recurso especial.**

**Verifica-se, da minuciosa análise das razões recursais, que a recorrente furtou-se a indicar qual dispositivo de lei teve interpretação divergente da que foi dada por outro Tribunal.**

**A jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que a ausência de indicação dos dispositivos em torno dos quais teria havido interpretação divergente por outros Tribunais não autoriza o conhecimento do recurso especial quando interposto com base na alínea "c" do permissivo constitucional.**

**Diante disso, o conhecimento do recurso especial, neste aspecto, encontra óbice na Súmula 284 do Supremo Tribunal**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### Federal.

Nesse sentido, as ementas dos seguintes julgados:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. MANIFESTAÇÃO SOBRE OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO STF. ART. 12 DA LEI N. 8.429/92. APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DO JULGADOR. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA N. 7 DO STJ. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF.

1. Com razão o recorrente, porquanto os litisconsortes possuem diferentes procuradores e, por essa razão, o prazo para recorrer deve ser contado em dobro.

2. Nesse sentido, se publicação do acórdão combatido ocorreu em 28/9/2009 - conforme fl. 1044, o prazo começou a correr no dia 29/9/2009 e extinguiu-se em 28/10/2009 - art. 508 do CPC.

3. O recurso especial foi interposto em 21/10/2009 (fl. 1048), portanto, antes do vencimento do prazo recursal.

4. Nesse sentido, o agravo merece ser provido.

5. Por outro lado, analisando o recurso especial, sobre a alegada afronta ao art. 17 da Lei n. 8.429/92 e ao art. 267, inc. VI, do CPC, a jurisprudência desta Corte Superior pacificou-se pelo cabimento da ação civil pública para apuração de ato de improbidade.

A esse respeito, leiam-se os seguintes julgados: REsp 1.108.010/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 21.8.2009, e REsp 820.162/MT, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJU 31.8.2006.

6. No que tange à eventual inconstitucionalidade formal da Lei de Improbidade Administrativa e, especificamente, do art. 12 do citado diploma, não merece conhecimento o presente recurso, porquanto o Superior Tribunal de Justiça não tem a missão constitucional de interpretar dispositivos da Lei Maior em sede de recurso especial, cabe este dever ao Supremo Tribunal Federal, de modo que não se pode conhecer da dita ofensa aos arts. 14, §9º, e 65, parágrafo único, da Constituição da República vigente. Precedentes.

7. Ademais, embora seja cediço nesta Corte Superior que as sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/92 não são necessariamente cumulativas e que cabe ao magistrado a sua dosimetria - conforme se depreende do parágrafo único do citado dispositivo -, também é certo que a pena fixada em juízo de proporcionalidade e com base em critérios como a extensão do dano e/ou o proveito patrimonial obtido pelo agente



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não pode ser revista por esta Corte em sede de recurso especial, ante o óbice da Súmula n. 7 do STJ. Nesse sentido: REsp 1021851/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 28.11.2008; REsp 713.537/GO, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 22.11.2007; e REsp 631.301/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJU 25.9.2006.

8. Quanto à apontada ausência de dolo e má-fé por parte do agravante e à aventada falta de provas de que os atos imputados ao recorrente causaram enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, não se pode conhecer do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional. A ausência de indicação do dispositivo considerado violado atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF.

9. Tampouco se pode conhecer do especial interposto com fundamento na alínea 'c' do permissivo constitucional, porque, mesmo nesses casos, é necessária a indicação do dispositivo da legislação infraconstitucional federal sobre o qual recai a divergência, sob pena de atração da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

10. Nesse sentido, ganham relevância os seguintes precedentes: REsp 880.870/PR, Rel. Min. Félix Fischer, DJU 23.4.2007; AgRg no Ag 815.186/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, DJU 2.4.2007; e AgRg no REsp 760.783/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 15.12.2008.

11. Agravo regimental provido para afastar a intempestividade e conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento.

(AgRg no AREsp 19.850/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 6.9.2011, DJe 14.9.2011)

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. RECURSO ESPECIAL COM FUNDAMENTO NA ALÍNEA C. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL TIDO POR VIOLADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 284/STF.

1. O recurso especial fundamentado no dissídio jurisprudencial exige, em qualquer caso, que tenham os acórdãos - recorrido e paradigma - examinado a questão sob o enfoque do mesmo dispositivo de lei federal.

2. Se a divergência não é notória, e nas razões de recurso especial não há sequer a indicação de qual dispositivo legal teria sido malferido, com a consequente demonstração da eventual ofensa à legislação infraconstitucional, aplica-se, por analogia, o óbice contido na Súmula nº 284 do Supremo Tribunal Federal, a inviabilizar o conhecimento do recurso pela alínea c do permissivo constitucional. Precedentes.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag 1.198.023/SP, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Cueva, Terceira Turma, julgado em 2.8.2011, DJe 5.8.2011)

Ainda que assim não fosse, o recurso, no mérito, não obteria êxito. É de conhecimento palmar a violação principiológica consistente na contratação ou manutenção de servidores públicos sem a realização de concurso público.

Os atos de improbidade administrativa tipificados no art. 11 da Lei n. 8.429/92 que importem em violação dos princípios da administração independem de dano ao erário ou do enriquecimento ilícito do agente público. Ademais, a má-fé, neste caso, é palmar. Não há como se alegar desconhecimento da vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, mormente quando já passados quase 24 anos de vigência da Carta Política. (Precedente: REsp 1.130.000/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 22.6.2010, DJe 30.8.2010.)

No mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTRATAÇÃO OU MANUTENÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO PRINCIPIOLÓGICA DE CONHECIMENTO PALMAR. DOLO GENÉRICO. CARACTERIZAÇÃO.

(Precedente: AgRg no REsp 1.107.310/MT, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 6.3.2012, DJe 14.3.2012)

Ante o exposto, com fundamento no art. 544, § 4º, II, "a", do CPC, conheço do agravo para negar-lhe provimento.

Publique-se. Intimem-se. - grifos acrescidos

O agravo, pois, não foi provido, mantendo-se incólume o julgado que obstou na origem a admissibilidade do recurso especial, em razão da deficiência na sua fundamentação (Súmula 284/STF). É bem verdade que o Ministro Relator emitiu juízo argumentativo - *obiter dictum* -, mas apenas como tal, embora respeitável, deve ser tomado. E após, no agravo regimental, nada foi dito sobre a higidez do especial, do que se depreende a manutenção daquela decisão primeva de inadmissibilidade.

Incide, pois, à espécie, o disposto na Súmula 315 do Superior Tribunal de Justiça: "Não cabem embargos de divergência no âmbito do agravo de instrumento que não admite recurso especial".

Nesse sentido:



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7 DO STJ. AUSÊNCIA DE ENFRENTAMENTO DO MÉRITO DO RECURSO ESPECIAL. MANIFESTA INADMISSIBILIDADE DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 315 DO STJ. EMBARGOS LIMINARMENTE INDEFERIDOS. DECISÃO MANTIDA EM SEUS PRÓPRIOS TERMOS. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O recurso é manifestamente incabível, na medida em que não se admite a oposição de embargos de divergência contra decisão proferida em sede de agravo de instrumento, quando não é examinado o mérito do recurso especial, como ocorreu no caso em que, afastada a alegada omissão do acórdão recorrido, aplicou-se a Súmula n. 7 do STJ.

2. Súmula n. 315 do STJ: "Não cabem embargos de divergência no âmbito do agravo de instrumento que não admite recurso especial."

3. Agravo regimental desprovido.

(AgRg nos EAg 1.105.783/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 23/5/2012)

É esta, portanto, a primeira razão pela qual não conheço dos embargos de divergência.

No entanto, ainda que se admitisse que o silêncio do agravo regimental tivesse o condão de admitir o recurso especial - o que, com a licença de quem entende contrariamente, não me parece possível ante a necessidade de que as decisões judiciais sejam motivadas - tem-se, no caso, o óbice da ausência de identidade fática.

Isso foi ressaltado pelo em. Ministro Ari Pargendler na sessão de 11/12/2013, ao verificar, no acórdão estadual (e-STJ, fl. 630), objeto do Recurso Especial 184.923/SP, que deu ensejo aos presentes embargos, que "a Lei Municipal n. 1.328/89 autoriza a contratação independentemente de concurso público pelo prazo de até seis meses e para atender à necessidade temporária excepcional". Na espécie, apenas João Simião de Araújo foi contratado temporariamente pelo Município de Rio das Pedras/SP, além do prazo legal, entre outubro de 1995 e março de 1998, ao longo de dois anos e meio, até quando veio a ser aprovado em concurso público.

Desse modo, não pareceu à Primeira Turma haver, nessa contratação, o dolo resultante da intenção de beneficiar alguém em detrimento da impessoalidade no serviço público.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

De outra parte, no paradigma da Segunda Turma (AREsp 149.558/SP), colhe-se do acórdão local que o Município de Mombuca/SP contratou médicos sem concurso público, por mais de nove anos, ao arrepio de dispositivos constitucionais e da Lei Municipal n. 569/1989, que autoriza contratações temporárias (e-STJ, fl. 567 dos respectivos autos).

A peculiaridade de, num caso, a infração à regra do concurso ter durado dois anos, e cessado com a aprovação do beneficiário em concurso público, enquanto que, no outro caso, a burla ter ultrapassado nove anos, confere às hipóteses em questão coloridos distintos.

Em razão dessas diferenças, a Primeira Turma, no acórdão embargado, entendeu pela inexistência de dano e dolo; e a Segunda Turma decidiu no sentido contrário.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão segundo a qual, em sede de embargos de divergência, os julgados indicados devem manifestar, diretamente, posições antagônicas sobre as mesmas situações de fato e de direito deduzidas no acórdão embargado.

Não há, portanto, divergência.

A propósito:

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. ART. 266, § 1º, DO RISTJ. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE O ACÓRDÃO EMBARGADO E O TRAZIDO COMO PARADIGMA. ENTENDIMENTO CONVERGENTE DAS DUAS TURMAS. SÚMULA 168/STJ. DECISÃO MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

1. O recurso de embargos de divergência tem como objetivo uniformizar a jurisprudência do Tribunal, quando verificada divergência de entendimento entre as Turmas ou de decisão da mesma Seção, conforme dispõe o art. 266 do RISTJ.

2. Não comprovada a divergência jurisprudencial, porquanto ausente a similitude fática entre o acórdão embargado e o trazido como paradigma, revela-se inadmissível o recurso de embargos de divergência.

3. Estando o acórdão embargado em perfeita sintonia com o entendimento desta Corte, incide, na hipótese, a Súmula 168 do Superior Tribunal de Justiça, a qual dispõe que "não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

firmou no mesmo sentido do acórdão embargado".

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg nos EREsp 1.096.081/CE, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 22/11/2012)

O último motivo pelo qual entendo não haver divergência embargável é que a adequação perfeita da conduta do agente à tipificação do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa - "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 (...)" - somente ocorrerá caso fique comprovado que ele agiu com **dolo**, não sendo suficiente a simples culpa do seu atuar.

Com efeito, na disciplina da improbidade administrativa não lesiva ao erário, nem todo ato ilegal praticado por agente público é ato de improbidade, exigindo-se, para o enquadramento do administrador no art. 11 da Lei n. 8.429/92, a conduta dolosa, isto é, manchada pela desonestidade no trato da coisa pública.

Nesse passo, a jurisprudência desta Corte rejeita a responsabilização culposa ou meramente objetiva de agentes públicos pela prática dos atos descritos no art. 11 da LIA. Senão vejam-se:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE. CONTRATAÇÕES SEM CONCURSO PÚBLICO OCORRIDAS ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E MANTIDAS APÓS SUA PROMULGAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 CPC. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO QUE EXPRESSAMENTE AFASTA O ELEMENTO SUBJETIVO. REVISÃO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Não se ressente de nulidade por ofensa ao art. 535 do CPC o acórdão que analisa as questões com fundamentação suficiente, embora decida de modo desfavorável ao recorrente. Desnecessidade de prequestionamento numérico. Precedentes. Pretensão integrativa que, *in casu*, vincula-se ao reexame do mérito recursal. Descabimento.

2. No julgamento do Recurso Especial 765.212/AC (DJE 19.05.2010), a Segunda Turma do STJ modificou sua orientação para concluir pela necessidade de identificar-se na conduta do agente público, pelo menos, o dolo genérico, sob pena de a improbidade se transformar em hipótese de responsabilidade objetiva dos administradores.

3. No caso dos autos, o acórdão de origem registrou que "da análise do conjunto fático-probatório que integra os elementos de prova



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

deste processo, observa-se claramente a ausência de elemento subjetivo para caracterização de atos de improbidade administrativa".

4. Não há como suplantar a conclusão firmada pelo Tribunal *a quo* sem o reexame do conjunto fático-probatório, o que, todavia, é vedado pela Súmula 7/STJ.

5. Recurso Especial não provido.

(REsp 1.319.541/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 18/9/2013)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA DO GOVERNO. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO OU CULPA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES COMINADAS ÀS HIPÓTESES DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DO VALOR GASTO COM A PUBLICIDADE. DOSIMETRIA DA PENA.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem reconheceu ter havido promoção pessoal dos recorridos em propaganda governamental, mas considerou a conduta mera irregularidade por ausência de dolo.

2. A conduta dos recorridos amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que restringe a publicidade governamental a fins educacionais, informativos e de orientação social, vedando, de maneira absoluta, a promoção pessoal.

3. De acordo com o entendimento majoritário da Segunda Turma, a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) prescinde da comprovação de dolo. Precedentes: REsp. 915.322/MG (Rel. Min. Humberto Martins, j. 23/9/2008); REsp. 737.279/PR (Rel. Min. Castro Meira, j. 13/5/2008, DJe 21/5/2008).

4. Embora entenda ser tecnicamente válida e mais correta a tese acima exposta, no terreno pragmático a exigência de dolo genérico, direto ou eventual, para o reconhecimento da infração ao art. 11, não trará maiores prejuízos à repressão à imoralidade administrativa. Filio-me, portanto, aos precedentes da Primeira Turma que afirmam a necessidade de caracterização do dolo para configurar ofensa ao art. 11.

5. Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: "vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora". Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impessoalidade.

6. No caso em tela, a promoção pessoal foi realizada por ato voluntário, desvirtuando a finalidade estrita da propaganda pública, a saber, a educação, a informação e a orientação social, o que é suficiente a evidenciar a imoralidade. Não constitui erro escusável ou irregularidade tolerável olvidar princípio constitucional da magnitude da impessoalidade e a vedação contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República.

7. O dano ao Erário não é elementar à configuração de ato de improbidade pela modalidade do art. 11. De toda sorte, houve prejuízo com o dispêndio de verba pública em propaganda irregular, impondo-se o ressarcimento da municipalidade.

8. As penas do art. 12 da Lei 8.429/1992 não são necessariamente cumulativas. Desse fato decorre a imprescindibilidade de fundamentação da escolha das sanções aplicadas, levando-se em conta fatores como: a reprovabilidade da conduta, o ressarcimento anteriormente à propositura da Ação Civil Pública dos danos causados, a posição hierárquica do agente, o objetivo público da exemplaridade da resposta judicial e a natureza dos bens jurídicos secundários lesados (saúde, educação, habitação, etc..). Precedentes do STJ.

9. Apesar de estar configurado ato ímprobo, o acórdão recorrido deixou de analisar, de maneira suficiente, os fatos relevantes à dosimetria da sanção a ser aplicada. Assim, caberá ao egrégio Tribunal de origem fixar as penas incidentes concretamente, sem prejuízo da já determinada obrigação de ressarcimento ao Erário.

10. Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 765.212/AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 23/6/2010)

Estando o acórdão embargado em sintonia com o entendimento desta Corte, incide, na hipótese, a Súmula 168 do Superior Tribunal de Justiça, a qual dispõe que "não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado".

Ante o exposto, acompanhando a divergência instaurada pelo Ministro Arnaldo Esteves Lima, não conheço dos embargos de divergência.

É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2013/0189044-9

PROCESSO ELETRÔNICO

EAREsp 184.923 /  
SP

Números Origem: 1012005000414 13352005 201201117806 2966315 41405 4142005 5110120050013351  
529324400 52932454 9060141222006 90601412220068260000 994060596383

PAUTA: 13/08/2014

JULGADO: 13/08/2014

#### Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

#### Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

#### AUTUAÇÃO

EMBARGANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMBARGADO : VALDIR SOAVE

ADVOGADO : FRANCISCO IRINEU CASELLA E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Improbidade Administrativa

#### CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo no julgamento, a Seção, por maioria, vencida a Sra. Ministra Relatora, não conheceu dos embargos, nos termos do voto do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que lavrará o acórdão."

Votaram com o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho os Srs. Ministros Og Fernandes(voto-vista), Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.