



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.450.935 - PI (2019/0037500-9)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ
AGRAVADO : PAULO CEZAR DE SOUSA MARTINS
ADVOGADO : PEDRO HILTON RABELO E OUTRO(S) - PI005702

EMENTA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 11, II, DA LEI N. 8.429/1992. RECURSO ESPECIAL GENÉRICO. SÚMULA N. 284/STF. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. ÓBICE DA SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Piauí em desfavor de Paulo Cesar de Souza Martins. Sustenta-se, em síntese, que o réu, então Prefeito do Município de Campo Maior/PI, teria deixado de praticar ato de ofício ao não atender requisição ministerial para fornecer a relação de todos os servidores públicos municipais, efetivos ou não, notadamente as pessoas contratadas pelo município, independentemente de sua função e vínculo, incidindo, assim, em ato ímprobo que atenta contra os princípios da administração pública.

II - Por sentença, os pedidos formulados na inicial foram julgados improcedentes. Em apelação, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí negou provimento ao recurso interposto. O Ministério Público Estadual interpôs recurso especial, alegando violação do art. 11, II, da Lei n. 8.429/1992. Em juízo de admissibilidade, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí inadmitiu o recurso especial interposto. Adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida dos autos.

III - As razões do recurso especial carecem de fundamentação consistente. Utilizou-se o Ministério Público estadual de petição recursal padrão. As razões de mérito empregadas com o propósito de reverter o acórdão impugnado gozam de extrema generalidade, não atacando especificamente os equívocos de que padeceria a decisão combatida. Dizendo de outra maneira, o recorrente deixou de dar cumprimento ao preceituado no art. 255, § 4º, I, do RISTJ ao não impugnar especificamente os fundamentos da decisão recorrida. Com isso, deixou de atender a *pressuposto específico de admissibilidade*.

IV - Além disso, tanto o Juízo de 1º grau como o Tribunal de Justiça local analisaram a controvérsia levando em consideração o contexto fático-probatório do caso, concluindo pela não ocorrência de improbidade administrativa e pela inexistência de elemento subjetivo que permitisse a configuração da conduta como ímproba. Para rever o entendimento adotado



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

nas instâncias ordinárias seria preciso revolver o conjunto fático-probatório, o que é vedado pelo óbice da Súmula n. 7/STJ.

V - Agravo conhecido para não conhecer do recurso especial.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do agravo para não conhecer do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães. Brasília (DF), 03 de setembro de 2019(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.450.935 - PI (2019/0037500-9)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Piauí em desfavor de Paulo Cesar de Souza Martins. Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Sustenta-se, em síntese, que o réu, então Prefeito do Município de Campo Maior/PI, teria deixado de praticar ato de ofício ao não atender requisição ministerial para fornecer a relação de todos os servidores públicos municipais, efetivos ou não, notadamente as pessoas contratadas pelo município, independentemente de sua função e vínculo, incidindo, assim, em ato ímprobo que atenta contra os princípios da administração pública.

Por sentença, os pedidos foram julgados improcedentes (fls. 41-45).

Em apelação, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí negou provimento ao recurso interposto, mantendo a sentença, nos termos assim ementados (fls. 118-124):

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PUBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE CALCADA NO ART. 11, II, DA LEI N 8.429/92 AUSÊNCIA DE RESPOSTAS, PELO PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPO MAIOR/PI, A OFÍCIOS ENDEREÇADOS PELO PARQUET ESTADUAL. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO POR AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DOLO. SENTENÇA IMPROCEDENTE MANTIDA. 1. O parquet estadual, evidencia como ato ímprobo praticado pelo apelado a omissão em fornecer informações requisitadas pelo Ministério Público Estadual consubstanciada na relação de todos os servidores públicos municipais efetivos ou não, notadamente, das pessoas atualmente contratadas pelo município independentes da sua função ou vínculo, pretensão tipificada no art 11, inciso II, da Lei nº 8.429/92. 2. No que concerne ao elemento subjetivo do ato de improbidade, a lei de improbidade só é expressa quando trata de lesão ao erário (art. 10), que admite as modalidades culposa e dolosa. Em relação aos atos previstos nos art. 9º e 11 (enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos), não há nenhum posicionamento nesse sentido, o que leva a doutrina e jurisprudência majoritária entenderem somente ser possível a modalidade dolosa. 3. Extraí-se, ainda, dos autos que o Prefeito "só" foi oficiado uma única vez, o que, embora tenha se omitido na resposta, não é capaz de demonstrar o dolo necessário para configurar o ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, II, da Lei nº 8.429/92 ímprobo. 4. Precedentes. 5. Sentença que rejeitou a inicial da Ação Civil Pública e julgou extinto o processo com fulcro no art.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

269, I, do CPC, mantida.

O Ministério Público Estadual interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal (fls. 128-140). Alega violação do art. 11, II, todos da Lei n. 8.429/1992.

O recorrente, em resumo, sustenta que foi comprovada nos autos a existência do ato de improbidade administrativa praticado pelo réu e que, portanto, devem ser aplicadas as sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992.

Em juízo de admissibilidade, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí inadmitiu o recurso especial interposto (fls.146-148).

Adveio a interposição de agravo (fls.153-159), a fim de possibilitar a subida dos autos.

O Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento do agravo e não conhecimento do recurso especial (fls.177-183), em parecer assim ementado:

DIREITO PÚBLICO E TUTELA COLETIVA. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESATENDIMENTO, PELO PREFEITO, A REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES EXPEDIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ART. 11, INC. II, LEI N 8.429/92. ACÓRDÃO CONFIRMATÓRIO DE SENTENÇA QUE, EM JUÍZO PERFUNCTÓRIO, CONCLUIU PELA INEXISTÊNCIA DE DOLO OU MÁ-FÉ DO AGENTE E REJEITOU A PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA AO FUNDAMENTO DO ARESTO. SÚMULA 284, STF. IMPRESCINDIBILIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7, STJ.

- Parecer pelo conhecimento do agravo e o não conhecimento do recurso especial subjacente.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.450.935 - PI (2019/0037500-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Diante da impugnação específica à fundamentação apresentada na decisão agravada e atendidos os demais requisitos de admissibilidade do presente agravo, reconheço a sua aptidão para impulsionar ao Superior Tribunal de Justiça a análise do recurso especial, o qual passo a analisar, com amparo no art. 1.042, § 5º, do CPC/2015.

O presente recurso especial tem fundamento no art. 105, III, *a*, da CF e indicou claramente o normativo federal supostamente violado pela decisão recorrida. Alegou violação do art. 11, II, da Lei n. 8.429/1992.

Sucedem que as razões do recurso especial carecem de fundamentação consistente. Utilizou-se o Ministério Público estadual de petição recursal padrão, que, no subtítulo 3.1 (fl. 137), enuncia, inclusive, a ofensa a dispositivos legais diversos daquele efetivamente impugnado. Menciona violação do art. 9º, *caput* e XI, e do art. 10, *caput*, I, XI e XII, da Lei n. 8.429/1992, quando o especial questiona a interpretação dada ao art. 11, II, da mesma lei.

Fosse só essa a deficiência e o recurso quicá apresentasse condição de análise meritória. No entanto, as razões de mérito empregadas com o propósito de reverter o acórdão impugnado gozam de extrema generalidade, não atacando especificamente os equívocos de que padeceria a decisão combatida.

Dizendo de outra maneira, o recorrente deixou de dar cumprimento ao preceituado no art. 255, § 4º, I, do RISTJ ao não impugnar especificamente os fundamentos da decisão recorrida. Com isso, deixou de atender a "pressuposto específico de admissibilidade".

Incide, assim, a orientação contida no enunciado da Súmula n. 284/STF. No mesmo sentido, transcrevo o seguinte precedente:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROCESSUAL CIVIL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO ART. 950 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 211/STJ. LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (LEI N. 8.625/93). AÇÃO CIVIL PARA PERDA DO CARGO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - A jurisprudência desta Corte considera que quando a arguição de ofensa ao dispositivo de lei federal é genérica, sem demonstração efetiva da contrariedade, aplica-se, por analogia, o entendimento da Súmula n. 284, do Supremo Tribunal Federal.

III - A ausência de enfrentamento da questão objeto da controvérsia pelo tribunal a quo, não obstante oposição de Embargos de Declaração, impede o acesso à instância especial, porquanto não preenchido o requisito constitucional do prequestionamento, nos termos da Súmula n. 211/STJ.

IV - A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/93), em seu art. 38, disciplina a ação civil própria para a perda do cargo de membro vitalício do Parquet estadual, a ser proposta pelo Procurador-Geral de Justiça nas hipóteses que especifica, firmando, ainda, a competência do Tribunal de Justiça local para seu processamento e julgamento. Ação civil com foro especial, a qual não se confunde com a ação civil pública de improbidade administrativa, regida pela Lei n. 8.429/92, que não prevê tal prerrogativa.

V - O Recorrido, em face de quem foi ajuizada ação civil de perda do cargo, nos termos do art. 38 da Lei n. 8.625/93, é Promotor de Justiça dos quadros do Ministério Público do Estado de São Paulo, sendo, portanto, o tribunal de origem o juízo competente para processar e julgar, originariamente, tal feito.

VI - Recurso especial provido.

(REsp 1.627.076/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 7/8/2018, DJe 14/8/2018.)

Além disso, tanto o Juízo de 1º grau como o Tribunal de Justiça local analisaram a controvérsia levando em consideração o contexto fático-probatório do caso, concluindo pela não ocorrência de improbidade administrativa e pela inexistência de elemento subjetivo que permitisse a configuração da conduta como ímproba. Para rever o entendimento adotado nas instâncias ordinárias seria preciso revolver o conjunto fático-probatório, o que é vedado pelo óbice da Súmula n. 7/STJ.

Sobre o tema, colaciono as seguintes ementas:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. SÚMULA 83/STJ. ALÍNEA "C". NÃO-DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública aforada pelo Município de Itabaiana contra Luciano Bispo de Lima, ex-prefeito daquela localidade, por ato de improbidade administrativa por ausência de investimento do percentual constitucional de 15% não ações e serviços públicos de saúde do Município no ano de 2004.

2. O Tribunal a quo consignou na sua decisão: "Neste caso concreto, depois de examinado o ato supostamente ímprobo, tenho que o Parquet não logrou associar à conduta questionada ao elemento subjetivo (dolo) que autoriza a respectiva subsunção ao tipo previsto no art. 11 da LIA, nem apontou, em bases materiais objetivas, nenhum comportamento doloso para fins de enquadramento no referido dispositivo legal. (...) Não observou na espécie o douto Magistrado que, não obstante a falta de aplicação do percentual mínimo de 15% na área destinada à saúde, o bloqueio judicial das contas do município no ano de 2004 foi decisivo, a meu ver, para a falta de aplicação dos recursos públicos no percentual exigido. Com efeito, diante da anormalidade vivenciada no período, não vejo como vincular a não aplicação do percentual mínimo a uma conduta ímproba, eis que não demonstrado o elemento subjetivo de não aplicar deliberadamente o percentual exigido constitucionalmente." (fl.1012, e-STJ).

3. **Quanto à existência do elemento subjetivo, o Tribunal de origem foi categórico ao reconhecer a ausência da culpa ou dolo.**

4. **Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.**

5. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ.

6. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial, com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

7. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp 1.690.522 / SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/11/2017, DJe 19/12/2017) (grifei)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535, I, DO CPC/73. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALTA DE IMPUGNAÇÃO, NO RECURSO ESPECIAL, DE FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO COMBATIDO, SUFICIENTES PARA A SUA MANUTENÇÃO. INCIDÊNCIA DA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SÚMULA 283/STF. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO PARA A CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Agravo Regimental interposto contra decisão publicada na vigência do CPC/73, sustentando o recorrente que "a conduta ímproba que atenta contra os princípios da Administração Pública, seja na forma comissiva ou omissiva, reclama a aplicação de sanções por parte do Poder Público, independentemente de dolo ou culpa do agente".

II.

[...]

VI. **Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz das provas dos autos, inexistiu conduta dolosa**, por parte do administrador público, ao designar, em 2006, servidor municipal para exercício de funções díspares daquelas previstas para o cargo público para o qual fora aprovado, em concurso público, e empossado, em 2002. As instâncias ordinárias, à luz da prova dos autos, concluíram que a Gerência Regional de Saúde de Pouso Alegre/MG solicitou a substituição do funcionário que anteriormente exercia as funções de Fiscal de Vigilância Sanitária, por deficiência na execução dos trabalhos, ocorrendo a designação de novo servidor, ora impugnada; que, "a substituição do servidor foi necessária, a vaga existia e o servidor designado para o cargo de Fiscal da Vigilância Sanitária desempenhou as funções inerentes ao cargo, de forma eficaz, melhorando o serviço e cumprindo as metas, as quais não eram atingidas pelo servidor anterior"; que "práticas sem maiores repercussões no universo administrativo, ditadas, eventualmente, pelo despreparo intelectual e pela ausência de habilidade do prefeito, se examinadas à luz de legalismo preciosista, podem assumir a configuração de atos de improbidade, quando, de fato, não contêm tanta gravidade. As deficiências pessoais e profissionais do Chefe do Executivo municipal podem promover irregularidades e, até mesmo, ilegalidades formais, mas é só o desvio de caráter que faz o ilegal sinônimo do ímprobo (...) Nem toda ilegalidade perfaz improbidade; Assim fosse, o legislador simplesmente cuidaria da ilegalidade administrativa, não da improbidade. Com efeito, esta reclama um 'plus'. Há que se acrescer à ilegalidade a má-fé, que é a essência da imoralidade". **Assim, a alteração do entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 160.407/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/10/2013; STJ, AgRg no AREsp 175.631/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/06/2012; STJ, AgRg no AREsp 160.407/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/10/2013.**

VII. Agravo Regimental improvido.

(AgRg no AREsp 379.586 / MG, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/9/2016, DJe 27/9/2016) (grifei)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, **conheço do agravo em recurso especial para não conhecer do recurso especial.**

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2019/0037500-9

AREsp 1.450.935 / PI

Números Origem: 00025124620138180026 201500010114331

PAUTA: 03/09/2019

JULGADO: 03/09/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MÁRIO JOSÉ GISI

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ
AGRAVADO : PAULO CEZAR DE SOUSA MARTINS
ADVOGADO : PEDRO HILTON RABELO E OUTRO(S) - PI005702

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

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, conheceu do agravo para não conhecer do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.