



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.777.597 - PB (2018/0265484-7)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : FRANCISCO GILSON MENDES LUIZ
ADVOGADOS : JOHN JOHNSON GONÇALVES DANTAS DE ABRANTES E
OUTRO(S) - PB001663
LUCAS PONCE LEON MOREIRA - PB023741
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL A RESPEITO DA MATÉRIA (TEMA 576). SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESNECESSIDADE. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. SÚMULA 7/STJ. FRACIONAMENTO INDEVIDO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. DANO NA CONTRATAÇÃO DIRETA. ATO ÍMPROBO CARACTERIZADO. PRECEDENTES DO STJ

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Francisco Gilson Mendes Luiz, Prefeito do Município de Nazarezinho/PB, ante a nomeação de vários familiares para o exercício de cargos comissionados no executivo municipal.
2. A sentença de improcedência foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

APLICAÇÃO A AGENTES POLÍTICOS

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que os agentes políticos se submetem aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei 201/1967 e na Lei 1.079/1950.

DESNECESSIDADE DE SOBRESTAMENTO

4. A existência de repercussão geral reconhecida pelo STF acerca da questão da aplicabilidade, ou não, da Lei 8.429/1992 aos prefeitos (Tema 576) não enseja o sobrestamento do presente feito, já que o Relator na Suprema Corte não determinou a suspensão dos demais processos (AgRg no AREsp 151.048/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 5/12/2017; EDcl no REsp 1.512.085/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 3/3/2017, e AgInt no AREsp 804.074/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1º/2/2017).

AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA 182/STF

5. Não se pode conhecer da irresignação contra o argumento de que se trata de cargos de natureza política, o que afastaria a improbidade, pois a tese legal apontada não foi analisada pelo acórdão hostilizado. Ausente, portanto, o requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282 do STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recorrida, a questão federal suscitada". Acrescento que o recorrente não opôs Embargos de Declaração a fim de sanar possível omissão no julgado.

6. Ademais, verifica-se que, além das nomeações de dois familiares do ex-Prefeito para os cargos de Secretário do Município, houve ainda a designação para os seguintes cargos de natureza administrativa: um de Coordenador, dois de Diretor, um de agente administrativo e três de Subsecretário.

NEPOTISMO. ATO CONDENÁVEL POR PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. SÚMULA VINCULANTE 13/2008 DETERMINOU

CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA

7. A Súmula Vinculante 13, aprovada em 2008 pelo STF, determinou critérios objetivos para caracterizar nepotismo, mas tal prática já é condenada desde a vigência de nossa Constituição Federal, de 1988, que erigiu os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade.

8. A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão constitui ato de improbidade administrativa e é condenada também em previsão na Lei 8.429/1992, em seu art. 11.

9. Assim, ainda que ocorrido antes da edição da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal, o fato constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública. Precedentes: REsp 1.447.561/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12/9/2016, AgRg no REsp 1.362.789/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19/5/2015.

PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO

10. O posicionamento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. É pacífico no STJ que o ato de improbidade administrativa descrita no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, estar caracterizada a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé. Precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015; REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014.

11. O Tribunal *a quo* assim apreciou a presença do elemento subjetivo do agente político em relação aos fatos apurados: "Exsurge dos autos que o apelado, agindo de maneira livre e consciente, portanto, com vontade, deliberou pela nomeação de seus parentes, cômico de que os interesses a serem atingidos seriam os seus, e não os coletivos. Assim, o agente político atuou de forma dolosa, empregando os meios necessários a alcançar seu propósito, sua conveniência, seu desiderato".

12. Valeu-se o Tribunal *a quo* do quadrante fático que emerge do caso concreto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para concluir presente o dolo do agente político na realização das nomeações de parentes para os referidos cargos junto à Prefeitura, razão pela qual inviável a reanálise do Acórdão pelo STJ, sob pena de ofensa à Súmula 7/STJ. A propósito: AgInt no REsp 1.652.655/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 9/4/2018; AgInt no AREsp 943.769/PB, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 18/12/2018; AgInt no AREsp 1.184.699/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 27/9/2018.

REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE

REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ

13. A jurisprudência do STJ é de que, como regra geral, alterar o alcance da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial.

14. Quanto à adequação das sanções impostas ao ora agravante, a Corte local consignou: "Dada a quantidade de parentes nomeados no Executivo de Nazarézinho/PB, cidade de pequena extensão, entendo que a conduta revela-se de maior gravidade, notadamente em razão de eles ocuparem cargos de extrema importância no desenvolvimento dos vetores políticos. Acomodando sua família, o recorrido comprometeu a alta cúpula da Administração, o que, sem sombra de dúvida, prejudicou sobremaneira o desenvolvimento da Cidade, já tão pobre. Dessa forma, entendo que a pena mínima é incapaz de proceder à devida censura. Nessa perspectiva fática e hermenêutica, dou provimento ao recurso apelatório para, modificando, por inteiro a sentença, julgar procedente o pedido exordial, a fim de CONDENAR o réu, Sr. Francisco Gilson Mendes Luiz, por ato de improbidade administrativa, por violação a princípio constitucional, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/92, impondo-lhe as seguintes penas: - suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 05 (cinco) anos; - pagamento de multa civil, correspondente a 10 (dez) vezes o valor da última remuneração percebida pelo agente, na condição de Prefeito do Município de Nazarezinho/PB; - proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos".

15. Eventual reforma do julgado, na perspectiva da avaliação da proporcionalidade da sanção determinada na origem, por demandar reexame do conjunto fático-probatório dos autos, não tem sido admitida, ante o óbice da Súmula 7/STJ, afastados os casos excepcionais.

CONCLUSÃO

16. Agravo Interno não provido.

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: "'A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."' Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 15 de agosto de 2019(data do julgamento).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.777.597 - PB (2018/0265484-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : FRANCISCO GILSON MENDES LUIZ
ADVOGADOS : JOHN JOHNSON GONÇALVES DANTAS DE ABRANTES E
OUTRO(S) - PB001663
LUCAS PONCE LEON MOREIRA - PB023741
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Agravo Interno interposto contra decisão que negou provimento ao recurso.

A parte agravante sustenta, em suma:

Aliás, o Colendo Supremo Tribunal Federal tem sobrestado processos que tratam sobre a questão jurídica ora posta, até que julgado o referido RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 976.566 (TEMA 576- STF), considerada justamente a REPERCUSSÃO GERAL da matéria.

Nos autos do AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.184.315 - PB (2017/0254334-7), de relatoria da Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, que também trata da questão relativa à possibilidade, ou não, de processamento e julgamento de prefeito por atos de improbidade administrativa, com base na Lei 8.429/92, FORA DETERMINADO À DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM, com a devida baixa no STJ, para que o processo permanecesse suspenso até a publicação do acórdão do Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida na vigência do novo CPC, conduta esta, que deve ser adotado nestes autos, já que se trata de caso análogo, e deve ser observado a isonomia.

Desta feita, requer-se desde já, o sobrestamento dos presentes autos nesta Corte, até o julgamento do RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 976.566 (TEMA 576- STF), considerando justamente a REPERCUSSÃO GERAL da matéria, evitando assim prejuízos à parte recorrente, bem como, em atenção à SEGURANÇA JURÍDICA, ou, caso não seja este o entendimento de Vossa Excelência, que seja determinado à devolução dos autos ao Tribunal de origem, com a devida baixa nesta Corte, para que o processo permaneça suspenso até a publicação do acórdão do Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida.

No mais, repete os argumentos trazidos em Recurso Especial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pleiteia a reconsideração do *decisum* agravado ou a submissão do recurso à Turma.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.777.597 - PB (2018/0265484-7)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 7.6.2019.

Preliminarmente, a existência de repercussão geral reconhecida pelo STF acerca da questão da aplicabilidade, ou não, da Lei 8.429/1992 aos prefeitos (Tema 576) não enseja o sobrestamento do presente feito, já que o Relator na Suprema Corte não determinou a suspensão dos demais processos (AgRg no AREsp 151.048/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 5/12/2017; EDcl no REsp 1.512.085/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 3/3/2017, e AgInt no AREsp 804.074/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1º/2/2017).

A propósito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. RECONHECIMENTO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DOSIMETRIA. SANÇÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "C". NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública contra o recorrente e mais 18 réus, imputando-lhes a prática de atos de improbidade administrativa causadores de dano ao Erário e violadores de princípios da Administração Pública (artigos 10 e 11 da Lei 8.429/1992), em razão da ocorrência de irregularidades em processos licitatórios e na execução dos respectivos objetos, envolvendo verba pública federal repassada por meio de convênio ao Município de São Cristóvão/SE pelo Ministério da Educação, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos anos de 2003 e 2004.

PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

2. O STJ, interpretando o art. 23 da LIA, que regula o prazo prescricional para a propositura da Ação de Improbidade Administrativa, já consolidou que não se mostra possível decretar a prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, porquanto o referido dispositivo legal somente se refere à prescrição quinquenal para ajuizamento da ação, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. Precedentes: REsp 1.218.050/RO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/9/2013, e AgInt no AREsp 962.059/PI, Relator Ministro



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 29/5/2017.

APLICAÇÃO A AGENTES PÚBLICOS

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que os agentes políticos se submetem aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei 201/1967 e na Lei 1.079/1950.

4. Ademais, a existência de repercussão geral, reconhecida pelo STF, acerca da questão da aplicabilidade, ou não, da Lei 8.429/1992 aos prefeitos (Tema 576) não enseja o sobrestamento do presente feito (AgRg no AREsp 151.048/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 5/12/2017; EDcl no REsp 1.512.085/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 3/3/2017, e AgInt no AREsp 804.074/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1º/2/2017)

PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO

5. O posicionamento do STJ é que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

6. É pacífico nesta Corte que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

7. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, estar caracterizada a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

8. Precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015; REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014.

9. Verifica-se que o Tribunal de origem foi categórico ao reconhecer a presença da culpa e do dolo. Vejamos: "Sendo assim, as condutas da Sra. Dilene Miranda Job, pelas informações inverídicas sobre a regularidade do objeto (no exercício da função de presidente do Conselho de Alimentação Escolar) e pela falta de controle e fiscalização na compra e distribuição dos alimentos destinados à merenda (no papel de Secretária de Educação), encontram-se eivadas de ilegalidades cujas circunstâncias apontam para a configuração de má fé, consubstanciada no dolo, o que complementa as elementares da hipótese prevista no art. 10 da Lei 8.429/1992. 53. Destaque-se que a Sra. Dilene Miranda Job foi nomeada pelo ex-prefeito, por ser detentora de sua confiança, o que justifica a ocupação em cargo estratégico na gestão, ressaltando, nesse ponto, a irregularidade de nomeação da secretária; também, para o 54. É inegável que as atividades do Poder Executivo municipal são de responsabilidade, direta ou indireta, do Prefeito, seja pelo desempenho de suas funções, seja pela responsabilidade na indicação e no dever de direção ou supervisão de seus subordinados, ou seja, in eligendo e in vigilando. Portanto,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

quando as decisões dos subordinados resultarem em' movimentações financeiras desautorizadas por lei ou em descumprimento de obrigações decorrentes do repasse de recursos repassados por outro ente federativo, qualifica-se a negligência do superior hierárquico, no caso, o réu/prefeito. Entretanto, a responsabilidade do ex-prefeito não deriva apenas da culpa pela indicação da Secretária de Educação, mas decorre do compromisso assumido diretamente com os fins programa PNAE. 55. As normas que regulam o programa dispõem, em termos gerais, que participam do PNAE: I - O FNDE (...); II - a Entidade Executora - EE como responsável pelo recebimento e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE e pela execução do PNAE, representada por: (...) b) prefeitura municipal como responsável pelo atendimento das creches e escolas da rede municipal, dos estabelecimentos mantidos por entidades beneficentes de assistência social, da rede estadual, quando expressamente delegadas pela secretaria de educação dos estados e com a devida comunicação ao FNDE nos termos do art. 6º desta Resolução, das escolas federais no caso previsto no § 6º do art. 3º desta Resolução, inclusive as indígenas; (Resolução CD/FNDE nº 35 de 01/10/2003, Resolução CD/FNDE 38 de 23/08/2004 e seguintes). 56. Portanto, não há dúvidas quanto à vinculação direta e quanto à responsabilização plena do ex-prefeito com relação às falhas na distribuição das merendas; no caso, adquiridas com recursos destinados ao PNAE. A nomeação da Sra. Dilene para os cargos de Secretária da Educação e Presidente do CAE é ato imbuído de evidente irregularidade, suficiente para demonstrar o elemento subjetivo na conduta do ex-prefeito. [...] 65.4. condenar o ex-prefeito [ABG] pela prática de improbidade administrativa capitulada no art. 10, inciso XI da Lei 8.249/92, cujas sanções, devem ser aplicadas na seguinte medida: a) suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 06 (seis) anos; b) pagamento de multa civil estabelecida no equivalente a 2 (duas) vezes a remuneração que recebia quando ocupava o cargo de Prefeito do Município de São Cristóvão/SE, devidamente atualizados conforme Manual de Cálculos da Justiça Federal; c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente; ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos".

10. 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. Nesse sentido: AgRg no AREsp 473.878/SP, Rel. Ministra Marga Tessler (Juíza convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, DJe 9/3/2015, e REsp 1.285.160/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/6/2013.

DOSIMETRIA DAS SANÇÕES

11. Esclareça-se que o entendimento firmado na jurisprudência do STJ é de que, como regra geral, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial. Nesse sentido: AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22.5.2014; REsp 1.252.917/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.2.2012; AgRg no AREsp 403.839/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 11.3.2014; REsp 1.203.149/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma DJe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7.2.2014; e REsp 1.326.762/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.9.2013.

COTEJO ANALÍTICO

12. No mais, não fez o recorrente o devido cotejo analítico e assim não demonstrou as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles.

13. Recurso Especial não conhecido.

(REsp 1.721.025/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 2/8/2018)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL A RESPEITO DA MATÉRIA (TEMA 576). SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESNECESSIDADE.

1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967.

2. O reconhecimento de repercussão geral pelo STF acerca da possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos por atos de improbidade administrativa, com base na Lei n. 8.429/1992, nos autos do ARE 683.235/PA (reautuado como RE 976.566), Tema 576, não enseja o sobrestamento dos recursos sobre a matéria, mormente porque o relator do mencionado recurso extraordinário não proferiu decisão determinando a suspensão de todos os processos que tratam do mesmo assunto, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC/2015. Precedentes desta Corte de Justiça.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.315.863/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 13/3/2018).

No mais, o Agravo Interno não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para alterar os fundamentos da decisão ora agravada torna incólume o entendimento nela firmado. Portanto não há falar em reparo na decisão.

Conforme consignado no *decisum* agravado, cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Francisco Gilson Mendes Luiz, Prefeito do Município de Nazarezinho/PB, ante a nomeação de vários familiares para o exercício de cargos comissionados no executivo municipal.

Em relação à alegada violação dos arts. 11 e 12, III, da Lei 8.429/1992 e à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prática de nepotismo, tal matéria foi amplamente debatida no acórdão recorrido, *in verbis*:

Na parte que interessa, a exordial consignou o seguinte:

1.2. Durante a sua gestão, o promovido praticou diversas irregularidades, dentre as quais, geriu como própria a coisa pública, uma vez que nomeou vários familiares para o exercício de cargos comissionados no executivo municipal, senão vejamos o extenso rol dos parentes contemplados, consoante documento de fl. 10 do PA no 11/07:

- 1) Israel Mendes dos Santos: cunhado do promovido, nomeado para o cargo de Secretário do Município;
- 2) Rômulo' Medeiros Vale: cunhado do promovido, nomeado para o cargo de Secretário do Município;
- 3) Mariana Mendes Luiz: filha do promovido, nomeada para o cargo de Sub-Secretária do Município;
- 4) Maria Amélia Mendes Luiz de Sousa: irmã do promovido, nomeada para o cargo de Coordenadora;
- 5) Maria Ioneide Pereira Vale: cunhada do promovido, nomeada para o cargo de agente administrativo;
- 6) Maria Vieira Lins Mendes: cunhada do promovido, nomeada para o cargo de Diretora;
- 7) José Jüdivan Mendes Luiz: irmão do promovido, nomeado para o cargo de Sub-Secretário;
- 8) Maria cle Lourdes Mendes Vale: irmã do promovido, nomeada para o cargo de Diretora;
- 9) Francisco Pereira de Sousa: cunhado do promovido, nomeado para o cargo de Sub-Secretário do Município. (f. 03/04).

A sentença, por sua vez, embora tenha admitido que todas essas contratações foram realizadas, entendeu que não houve prática de ato de improbidade, em razão da ausência de dolo. Fê-lo nos seguintes termos:

Pois bem'. Vale repetir, a admissão de parentes está comprovada, especialmente no documento de fl. 28.

(...)

Exsurge dos autos que o apelado, agindo de maneira livre e consciente, portanto, com vontade, deliberou pela nomeação de seus parentes, cômscio de que os interesses a serem atingidos seriam os seus, e não os coletivos. Assim, o agente político atuou de forma dolosa, empregando os meios necessários a alcançar seu propósito, sua conveniência, seu desiderato.

Acrescento que, em se tratando de violação a princípios (art. 11 da LIA), não há necessidade da prova de dano ao erário, o que torna despicienda qualquer argumentação com relação a esse tópico.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não se pode conhecer da irresignação contra o argumento de que se trata de cargos de natureza política, o que afastaria a improbidade, pois a tese legal apontada não foi analisada pelo acórdão hostilizado. Ausente, portanto, o requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282 do STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada". Acrescento que o recorrente não opôs Embargos de Declaração a fim de sanar possível omissão no julgado.

Ademais, verifica-se que, além das nomeações de dois familiares do ex-Prefeito para os cargos de Secretário do Município, houve ainda a designação para os seguintes cargos de natureza administrativa: um de Coordenador, dois de Diretor, um de agente administrativo e três de Subsecretário.

Sabe-se que a Súmula Vinculante 13, aprovada em 2008 pelo STF, determinou critérios objetivos para caracterizar o nepotismo, mas tal prática já é condenada desde a vigência de nossa Constituição Federal, de 1988, que erigiu os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade.

A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão constitui ato de improbidade administrativa e é condenada também em previsão na Lei 8.429/1992, em seu art. 11:

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*,(...)

Assim, ainda que ocorrido antes da edição da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal, o fato constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública.

Seguem precedentes do STJ:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PRETENSÃO DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ANULAÇÃO DE ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE REJEITOU A TOMADA DE CONTAS DE GESTOR PÚBLICO EM RAZÃO DA PRÁTICA DE NEPOTISMO. DESIGNAÇÃO DE SERVIDOR DE CARREIRA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO E CEDIDO À JUSTIÇA FEDERAL PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO COMISSIONADA DE OFICIAL DE GABINETE DO JUIZ TITULAR DA 10ª VARA FEDERAL DE PERNAMBUCO, MESMO JUÍZO ONDE A IRMÃ DO SERVIDOR ATUARIA COMO JUÍZA SUBSTITUTA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC: INDICAÇÃO GENÉRICA. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. VIOLAÇÃO DO ART. 54 DA LEI 9.784/1999: DISPOSITIVO INFRACONSTITUCIONAL QUE CARECE DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 211/STJ. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 1º, 5º, 16 E 19 DA LEI 8.443/1992: CONTROLE JURISDICIONAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 10 DA LEI 9.421/1996: EXISTÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO EVENTUAL DE SERVIDOR DESIGNADA PARA FUNÇÃO COMISSIONADA AO JUIZ SUBSTITUTO, MAGISTRADO DETERMINANTE DA INCOMPATIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 14 DA LEI 5.010/1966. CONFIGURAÇÃO OBJETIVA DA PRÁTICA DE NEPOTISMO. AFRONTA AO ART. 10 DA LEI 9.421/1996 RECONHECIDA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

4. Cinge-se a controvérsia recursal ao exame da ocorrência ou não de nepotismo em razão da designação do servidor público, ocupante do cargo efetivo de Oficial de Justiça-Avaliador do Quadro de Pessoal do Tribunal Regional Federal da 6ª Região e cedido para o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, para o exercício da função comissionada de Oficial de Gabinete do Juiz Titular de Vara Federal, mesmo Juízo onde a sua irmã estaria lotada como Juíza Federal Substituta.

5. Para o Supremo Tribunal Federal a vedação **à prática do Nepotismo é regra constitucional que decorre da auto-aplicabilidade do caput do art. 37 da Constituição Federal**, sobretudo dos Princípios da Impessoalidade, da Moralidade e da Eficiência, os quais não permitiriam o parentesco como fonte ou critério de admissão no serviço público, sequer em cargo dito de confiança, a qual se poria na qualificação do candidato e não em sua qualidade técnica, além de "traduz[ir] verdadeira antítese da pauta de valores cujo substrato constitucional repousa nos postulados da moralidade administrativa, que não tolera - porque incompatível com o espírito republicano e com a essência de ordem democrática - o exercício do poder 'pro domo sua'" (ADC 12/DF, rel. Min. César Britto, julg. em 20/8/2008, Dje 17/12/2008).

(...)

11. O Supremo Tribunal Federal já decidiu, quando do julgamento do AgR na Rcl 14.223, rel. Min. Dias Toffoli, julg. em 16/12/2014, Dje 12/02/2015, que a subordinação, ainda que eventual da pessoa nomeada ou designada para o cargo em comissão ou para a função de confiança com o parente, acarreta a configuração objetiva do nepotismo, verbis: "Agravos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

regimental na reclamação constitucional. Súmula Vinculante nº 13. Relação de parentesco entre pessoa designada para cargo de direção na Assembleia Legislativa e membro da Mesa Diretora. Subordinação, ainda que eventual. Configuração objetiva do nepotismo. Agravo regimental não provido. 1. A Súmula Vinculante nº 13 erigiu critérios para a configuração objetiva do nepotismo, a saber, em síntese, i) a relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante ou o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada e ii) a relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica sobre a autoridade nomeante. 2. Há subordinação, ainda que eventual - seja em razão de falta ou impedimento do Presidente, seja por ato de delegação da Mesa (art.

9º, §§ 1º e 4º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás) - ao Vice-Presidente da Casa Legislativa, apontado como autoridade de referência para a configuração objetiva do nepotismo. 3. Agravo regimental não provido (Rcl 14223 AgR, Relator: Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 16/12/2014, Dje 12/02/2015).

12. Recurso especial provido. (REsp 1447561/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em DJe 12/09/2016)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO DE FAMILIARES PARA OCUPAR CARGOS EM COMISSÃO ANTES DA EDIÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 13/STF. DESCUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. DESPROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES. INEXISTÊNCIA.

1. Na origem, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais propôs ação civil pública, na qual imputa aos réus a prática de atos de improbidade administrativa oriundos de nepotismo, requerendo sua condenação nas sanções previstas nos arts. 4 e 11 da Lei n. 8.429/1992.

2. No caso, a prática de nepotismo está efetivamente configurada, e, como tal, representa grave ofensa aos princípios da Administração Pública, em especial, aos princípios da moralidade e da isonomia, enquadrando-se, dessa maneira, no art. 11 da Lei n. 8.429/1992.

3. **A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão, ainda que ocorrida antes da publicação da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal, constitui ato de improbidade administrativa**, que atenta contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, sendo despendida a existência de regra explícita de qualquer natureza acerca da proibição.

4. A revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, ressalvados casos excepcionais, nos quais, da leitura dos julgados proferidos na instância ordinária, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não ocorre no caso vertente.

Agravo regimental improvido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(AgRg no REsp 1362789/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 19/05/2015)

Quanto ao argumento de inexistência de elemento subjetivo, no caso, saliento que 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**. Nesse sentido, cito precedente da Primeira Seção:

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.

(...)

3. Embargos de divergência providos (EResp 654.721/MT, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 01/09/2010).

Confira-se excerto de decisão da Segunda Turma por mim relatado:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO. UTILIZAÇÃO DA VERBA EM DESCONFORMIDADE COM O PREVISTO. 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.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo MPMG contra o então Presidente da Associação de Integração Social de Itajubá, em razão de desvio de verbas públicas, para quitação de verbas trabalhistas, recebidas por meio de convênio celebrado com a Secretaria de Estado de Saúde – SUS/MG, no valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais). A destinação inicial do dinheiro era o custeio de atendimento de emergência do Hospital da Faculdade de Medicina de Itajubá.

2. Hipótese em que o Tribunal de origem reconheceu que foram realizados pagamentos fora do objeto do convênio.

3. A conduta do recorrido amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois vai de encontro aos princípios da moralidade administrativa e da legalidade.

4. De acordo com o entendimento da Segunda Turma, a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) exige a comprovação de **dolo genérico**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5. O dano ao Erário não é elementar à configuração de ato de improbidade, na forma do art. 11 da Lei 8.429/1992. Precedentes do STJ.

6. O acórdão recorrido deixou de analisar, de maneira suficiente, os fatos relevantes à dosimetria da sanção a ser aplicada. Assim, caberá ao egrégio Tribunal a quo fixar as penas incidentes concretamente. 7. Recurso Especial parcialmente provido (REsp 1141721/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 19/05/2010, grifei).

O que define o ato de improbidade tratado no art. 11 é a ofensa aos princípios da Administração Pública, seja por ação, seja por omissão. O foco da figura típica reside na preservação dos valores abstratos e intangíveis da administração proba, lastreada em princípios de fundo constitucional e legal. É certo que a Lei 8.429/1992 não comporta responsabilidade objetiva, sendo cabíveis as ponderações e eventuais comprovações quanto à existência de justificativa legítima para o ato. Não se exige, porém, intenção específica para a configuração de improbidade, e sim o dolo genérico decorrente do descumprimento deliberado de dever legal.

A propósito, comentando o mencionado inciso II do art. 11 da LIA, Wallace Paiva Martins Júnior destaca ser bastante para sua aplicação a intenção do agente público de se manter inerte quando deve agir, independentemente do seu sentimento pessoal (*Probidade Administrativa*, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2006, p. 288):

O art. 11, II, exemplifica como ato de improbidade administrativa a demora ou abstenção indevida da prática de ato de ofício. Assemelha-se em muito ao crime de prevaricação (art. 319 do CP). Porém, para caracterizar improbidade administrativa é dispensável a existência do sentimento pessoal do agente público. Sua inação é forma comprometedora da lisura e seriedade dos deveres impostos legalmente, manifestando sob a forma omissiva a deliberada intenção de descumprir exatamente aquilo que lhe foi cometido pela lei, fazendo assim aquilo que não lhe foi permitido.

Na hipótese, o Tribunal de origem reconhece expressamente a existência de dolo:

Exsurge dos autos que o apelado, agindo de maneira livre e consciente, portanto, com vontade, deliberou pela nomeação de seus parentes, cômico de que os interesses a serem atingidos seriam os seus, e não os coletivos. Assim, o agente político atuou de forma dolosa, empregando os meios necessários a alcançar seu propósito, sua conveniência, seu desiderato.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

E com base na caracterização do dolo, este Superior Tribunal já decidiu, por diversas ocasiões, ser absolutamente prescindível a constatação de dano efetivo ao patrimônio público, na sua acepção física, ou efetivo enriquecimento ilícito de quem se beneficia do ato questionado, quando a tipificação do ato considerado ímprobo recair sobre a cláusula geral do *caput* do art. 11 da Lei 8.429/1992:

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 (...).

Nesse sentido, vejam-se, por oportuno, as seguintes decisões desta Corte Superior:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIÇO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93, ARTS. 3º, 13 E 25) E À LEI DE IMPROBIDADE (LEI 8.429/92, ART. 11). EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL EM PATAMAR MÍNIMO.

(...)

2. A contratação de escritório de advocacia quando ausente a singularidade do objeto contratado e a notória especialização do prestador configura patente ilegalidade, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, *caput*, e inciso I, que independe de dano ao erário ou de dolo ou culpa do agente.

3. A multa civil, que não ostenta feição indenizatória, é perfeitamente compatível com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos), independentemente de dano ao erário, dolo ou culpa do agente.

(...)

5. Recurso especial provido em parte.

(REsp 488.842/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Rel. p/ Acórdão Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 05/12/2008).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283/STF.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

APELAÇÕES AUTÔNOMAS. PREPAROS INDEPENDENTES. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA. PREJUÍZO AOS COFRES PÚBLICOS. OCORRÊNCIA DE MÁ-FÉ. DOSIMETRIA DA SANÇÃO.

(...)

8. Os atos previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 configuram improbidade administrativa independentemente de dano material ao erário. No caso, ademais, as instâncias ordinárias atestaram a existência de prejuízo aos cofres públicos e que os agentes não atuaram de boa-fé. (...).

(REsp 1003179/RO, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe 18/08/2008).

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO.

1. A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92, em princípio, 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, o inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429/92 autoriza seja o agente público condenado a ressarcir o erário.

2. A conduta do recorrente de 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.

3. Não havendo prova de dano ao erário, não há que se falar em ressarcimento, nos termos da primeira parte do inciso III do art. 12 da Lei 8.429/92. As demais penalidades, inclusive a multa civil, que não ostenta feição indenizatória, são perfeitamente compatíveis com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos).

(...)

(REsp 737.279/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 21/05/2008).

AÇÃO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VENCEDORA DE LICITAÇÃO. FAVORECIMENTO. UNIDADE MÉDICO-ODONTOLÓGICA. CONTRATAÇÃO. SÚMULA 7/STJ AFASTADA NA HIPÓTESE. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. ATO ÍMPROBO. CLASSIFICAÇÃO DO ARTIGO 11, DA LEI Nº 8.429/92. PRECEDENTES.

(...)

III - A Lei de Improbidade Administrativa traz três conceituações do que seja ato de improbidade administrativa: artigos 9º, 10 e 11. Nos termos do disposto neste último, constata-se que o ato do agente que atente contra os princípios administrativos se traduz como improbidade administrativa, não se exigindo que, no caso, tenha havido dano ou prejuízo ao erário - hipótese dos autos. Precedentes: REsp nº 604.151/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 08.06.2006, REsp nº 711.732/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 10.04.2006, REsp nº 650.674/MG, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 01/08/06, REsp nº 541.962/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 14/03/07.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(...)

V - Reformando a decisão monocrática que, de forma contundente, constatou que o ato atacado violou princípios administrativos, o acórdão recorrido culminou por afrontar o artigo 11, da Lei nº 8.429/92, ao deliberar que, sem dano ao erário, não há que se falar em improbidade administrativa e, consequentemente, no cabimento da ação civil respectiva. (...).

(REsp 1011710/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, DJe 30/04/2008).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ. ARESTO RECORRIDO. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283/STF. LESÃO AO ERÁRIO. PROVA DO DANO. NECESSIDADE.

(...)

3. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) prevê a responsabilização do agente público quando da prática de atos que importem: a) enriquecimento ilícito do gestor (art. 9º); b) prejuízo ao erário (art. 10) e c) lesão aos princípios da administração pública (art. 11).

4. As infrações de que tratam os arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário. Já o art. 11 elenca diversas infrações para cuja consecução, em tese, é desnecessário perquirir se o gestor público se comportou com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário. (...).

(REsp 728.341/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 18/03/2008).

Esse entendimento é sufragado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão monocrática (RE 567460, DJe 05.11.2009) de lavra do eminente Ministro Cezar Peluso, segundo o qual:

(...) basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar dos princípios que norteiam a Administração Pública, dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inc. LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico. (...) a lesividade decorre da ilegalidade. Está ela *in re ipsa*. O agente administrativo apenas pode decidir em face das finalidades encampadas no ordenamento normativo. A ele é dada competência apenas para que atinja boa prestação de serviços públicos. O fim gizado na norma constitucional ou legal é o objetivo único do agente, no sistema normativo. A ilegalidade do comportamento, por si só, causa o dano. Dispensável a existência de lesão.

Caracterizado o ato de improbidade, faz-se necessária a aplicação das sanções



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

previstas no art. 12, III, da mesma lei, pela instância ordinária, as quais podem ser cumulativas ou não, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e à luz dos princípios da *proporcionalidade* e da *razoabilidade*.

Nesse ponto, entendo que a análise da tese recursal demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, o que é obstado pelo Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice do seu enunciado sumular 7, que o impede de reavaliar as sanções impostas pela instância ordinária, salvo quando desrespeitarem os limites legais ou se mostrarem desproporcionais.

As circunstâncias do caso concreto e os critérios que norteiam a incidência do art. 12 da LIA, sobretudo o da proporcionalidade, foram expressamente considerados pelo Tribunal. Nesse particular, transcrevo a conclusão lançada no voto condutor (fls. 199):

Dada a quantidade de parentes nomeados no Executivo de Nazarézinho/PB, cidade de pequena extensão, entendo que a conduta revela-se de maior gravidade, notadamente em razão de eles ocuparem cargos de extrema importância no desenvolvimento dos vetores políticos.

Acomodando sua família, o recorrido comprometeu a alta cúpula da Administração, o que, sem sombra de dúvida, prejudicou sobremaneira o desenvolvimento da Cidade, já tão pobre.

Dessa forma, entendo que a pena mínima é incapaz de proceder à devida censura.

Nessa perspectiva fática e hermenêutica, dou provimento ao recurso apelatório para, modificando, por inteiro a sentença, julgar procedente o pedido exordial, a fim de CONDENAR o réu, Sr. Francisco Gilson Mendes Luiz, por ato de improbidade administrativa, por violação a princípio constitucional, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/92, impondo-lhe as seguintes penas:

- suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 05 (cinco) anos;
- pagamento de multa civil, correspondente a 10 (dez) vezes o valor da última remuneração percebida pelo agente, na condição de Prefeito do Município de Nazarezinho/PB;
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos.

Ressalta-se que a penalidade determinada pelo Tribunal *a quo* não se mostra desproporcional à situação fática delineada no acórdão e que a sua exclusão implicaria a ausência de reprimenda à improbidade reconhecida pela instância ordinária.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ausente a comprovação da necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, proferida com fundamentos suficientes e em consonância com entendimento pacífico deste Tribunal, não há prover o Agravo que contra ela se insurge.

Por tudo isso, **nego provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2018/0265484-7 **AgInt no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.777.597 / PB

Números Origem: 00009482420088150371 9482420088150371

PAUTA: 15/08/2019

JULGADO: 15/08/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : FRANCISCO GILSON MENDES LUIZ
ADVOGADOS : JOHN JOHNSON GONÇALVES DANTAS DE ABRANTES E OUTRO(S) -
PB001663
LUCAS PONCE LEON MOREIRA - PB023741
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : FRANCISCO GILSON MENDES LUIZ
ADVOGADOS : JOHN JOHNSON GONÇALVES DANTAS DE ABRANTES E OUTRO(S) -
PB001663
LUCAS PONCE LEON MOREIRA - PB023741
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.