



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.384.217 - GO (2018/0274883-7)**

**RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**  
**AGRAVADO : JUAREZ DE CASTRO E SILVA**  
**ADVOGADO : JOAQUIM ROCHA DOURADO - GO033426**  
**AGRAVADO : PAULO ROBERTO NAVES**  
**AGRAVADO : OTAIR TEODORO LEITE**  
**AGRAVADO : ANA APARECIDA RIBEIRO E LEITE**  
**AGRAVADO : AFONSO ANTONIO RIBEIRO**  
**ADVOGADOS : RICARDO PEREIRA DE SOUSA - GO042565**  
**FABRICIO CANDIDO DO NASCIMENTO RODRIGUES - GO046858**

### **EMENTA**

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OMISSÕES. ART. 1.022 DO CPC. INEXISTÊNCIA. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO. TRIBUNAL A QUO QUE, DE FORMA SUCINTA, ESPECIFICOU OS FUNDAMENTOS PARA A REDUÇÃO DAS PENALIDADES IMPOSTAS AOS RECORRIDOS. EFEITO EXTENSIVO RECURSAL AOS CORRÉUS. IMPOSSIBILIDADE. CONDUTAS DISTINTAS. DOSIMETRIA DAS PENAS. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER PARCIALMENTE DO RECURSO ESPECIAL E, NA PARTE CONHECIDA, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Goiás, em razão da prática pelos réus de fraudes em procedimentos licitatórios visando a favorecer empresa determinada. Os pedidos foram julgados parcialmente procedentes para condenar alguns dos réus. O Tribunal de Justiça de Goiás não conheceu dos recursos interpostos por parte dos réus e, ao dar parcial provimento ao de outros, estendeu os efeitos da decisão aos recorrentes cujas apelações não foram admitidas.

II - O acórdão recorrido não se ressentia de omissão ou obscuridade, porquanto apreciou a controvérsia com fundamentação suficiente, embora contrária aos interesses do recorrente.

III - O efeito expansivo subjetivo, por ser medida excepcionalíssima, só poderia incidir para o caso de defesa comum. No presente caso, não foi negada a ocorrência dos próprios fatos ímprobos, unicamente se reconheceu a desproporcionalidade da sanção aplicada à parte recorrente. Precedentes: EDcl no REsp n. 1.228.306/PB, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 4/12/2012, DJe 4/2/2013; REsp n.



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

1.367.969/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 12/8/2014, DJe 19/8/2014.

IV - Conhecimento das argumentações sobre a dosimetria das sanções obstaculizado pelo Verbete Sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.

V - Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, na parte conhecida, dar-lhe parcial provimento.

### **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 conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 07 de maio de 2019(Data do Julgamento)

**MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**

Relator



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.384.217 - GO (2018/0274883-7)**

### **RELATÓRIO**

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

Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Goiás em desfavor de Otair Teodoro Leite, Ana Aparecida Ribeiro e Leite, Afonso Antônio Ribeiro, Juarez de Castro e Silva e Paulo Roberto Naves. Atribuiu-se à causa o valor de R\$ 11.290,00 (onze mil e duzentos e noventa reais).

Sustenta, em síntese, que o réu Afonso Antônio Ribeiro, em 1995, à época secretário de obras do Município de Piranhas/GO, orientou o réu Juarez de Castro e Silva a constituir uma empresa de construção para possibilitar a contratação dos seus serviços pelo município e assim o fez no mesmo ano. No ano seguinte, o réu Otair Teodoro Leite, então prefeito municipal, criou uma comissão licitatória composta por sua irmã e sua esposa, a ré Ana Aparecida Ribeiro e Leite, as quais ocupavam cargo em comissão, e mais uma comissionada, porém as licitações eram fraudadas pela ré Ana Aparecida para favorecer a empresa do réu Juarez, sendo esta a respectiva empresa contratada para treze obras públicas. Ainda, diz que a empresa não possui capacidade técnica para os serviços, os quais, por isso, teriam sido prestados pela própria administração municipal, pois era o réu Afonso quem, muitas vezes, assinava as notas fiscais da empresa, tendo o réu Paulo Roberto Naves, na qualidade de Prefeito do município, assinado as ordens de pagamento relativas ao contrato firmado em 10/10/1996. Assim, praticaram os réus os ilícitos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/92.

Por sentença (fls. 1.648-1.682), julgaram-se parcialmente procedentes os pedidos para o fim de não acolher os pedidos em relação ao réu Paulo Roberto Naves e condenar os réus (i) Otair Teodoro Leite ao pagamento de multa civil correspondente a dez vezes o valor de sua remuneração percebida em 1996, na suspensão de seus direitos políticos por cinco anos, na proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos e na perda da função públicas, caso exerça; (ii) Ana Aparecida Ribeiro e Leite ao pagamento de multa civil correspondente a dez vezes o valor de sua remuneração percebida em 1996, na suspensão de seus direitos políticos por três anos e na 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 sócia majoritária, pelo prazo de três anos; (iii) Juarez de Castro e Silva na perda dos bens acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio no importe de R\$ 136.000,00 (cento e trinta e seis mil reais), na suspensão de seus direitos políticos por cinco anos e na 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 cinco anos; e (iv) Afonso Antônio Ribeiro ao pagamento de multa civil correspondente a dez vezes o valor de sua remuneração percebida em 1996, na suspensão de seus direitos políticos por cinco anos e na 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 cinco anos.

Interpuseram recurso de apelação os réus Afonso Antônio Ribeiro (fls. 1.704-1.716), Otair Teodoro Leite e Ana Aparecida Ribeiro e Leite (fls. 1.721-1.733), Juarez de Castro e Silva (fls. 1.736-1.741).

O Tribunal de Justiça de Goiás não conheceu dos recursos interpostos pelos réus Afonso Antônio Ribeiro e Juarez de Castro e Silva, e concedeu parcial provimento ao recurso de apelação dos réus Otair Teodoro Leite e Ana Aparecida Ribeiro e Leite por acórdão assim ementado (fls. 1.855-1.883):

Apelação Cível. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. I. Preparo irregular. Não conhecimento do 1º e do 3º apelo. A 1ª e a 3ª apelação cível não foram regularmente preparadas, sendo o caso de deserção, ou seja, não conhecimento dos recursos, por manifesta inadmissibilidade. II. Aplicabilidade da Lei Federal nº 8.429/92 aos agentes políticos. Aos agentes políticos deve ser aplicada a Lei de Improbidade Administrativa. Embora o vínculo do Prefeito com o Estado não seja de natureza profissional, mas de natureza política, é certo que ele é uma espécie de agente público. Precedentes do STJ. III. Ausência de fundamentação. Nulidade não configurada. O magistrado singular expôs de forma satisfatória as suas razões de decidir, tendo descrito as condutas de cada um dos agentes, amoldando-as ao tipo



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ímprobo pertinente, justificando a eleição das penas impostas, de forma que, embora o pronunciamento judicial atacado possa parecer conciso, é inegável a apresentação de fundamentação por parte do magistrado singular. IV. Prescrição intercorrente. Afastada. O artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa estabelece, tão somente, a prescrição quinquenal para o ajuizamento da ação, não prevendo a prescrição intercorrente, sendo certo dizer que não há se falar em prescrição intercorrente nas demandas cujo objeto diz respeito à Lei Federal nº 8.429/92, tal como a presente. V. Ato de improbidade administrativa. Configurado. In casu, incorreram os réus/2os apelantes, pela prática do nepotismo, na figura típica prevista no artigo 11, caput, da Lei Federal nº 8.429/92, tendo o réu/2º apelante Otair Teodoro Leite cometido, ainda, devido à prática irregular em procedimento licitatório, os tipos previstos no artigo 10, incisos VIII, XI e XII, da Lei Federal nº 8.429/92. VI. Sanções. Quando a conduta do agente configura mais de um tipo diverso previsto na Lei de Improbidade Administrativa, deve ele responder apenas pela mais gravosa. VII. Dosimetria da pena. Pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, deve ser aplicada ao réu/2º apelante Otair Teodoro Leite tão-somente a sanção de pagamento de multa civil de 01 (uma) vez o valor que recebia a título de remuneração quando era Prefeito do Município de Piranhas/GO, no ano de 1996, e de 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 05 (cinco) anos, e à ré/2º apelante Ana Aparecida Ribeiro e Leite apenas a sanção de pagamento de multa civil de 01 (uma) vez o valor que recebia a título de remuneração quando presidente da comissão de licitação, no ano de 1996. Mantendo a coerência do julgado, deve ser afastada a sanção imposta aos réus Juarez de Castro e Silva e Afonso Antônio Ribeiro de suspensão de seus direitos políticos por 05 (cinco) anos, bem como reduzido o valor da multa civil arbitrada em favor do réu Afonso Antônio Ribeiro para o importe de 01 (uma) vez o valor que recebia a título de remuneração quando exercia a função de Secretário de Obras, no ano de 1996.

1ª e 3ª Apelações Cíveis não conhecidas. 2ª Apelação Cível conhecida e provida em parte. Sentença reformada.

Em face do acórdão, opôs o Ministério Público do Estado de Goiás embargos de declaração (fls. 1.896-1.905). Nos seus embargos, enfatizou o embargante que o acórdão foi (i) contraditório ao não conhecer do recurso de apelação dos réus Afonso e Juarez, mas rever as penalidades a eles impostas, (ii) omissos ao não apresentar os fundamentos para reduzir as sanções fixadas, (iii) omissos por não expor os parâmetros de comparação para a mensuração da multa civil, (iv) contraditório porque a execução da obra não justificaria o afastamento da sanção de suspensão dos direitos políticos.

Os embargos de declaração foram rejeitados. Segue a ementa do acórdão (fls. 1.921-1.927):



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMENTA: Embargos de Declaração em Apelação Cível. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Ausência de pressupostos do artigo 1.022 do Código de Processo Civil. I. Ausente qualquer questão contraditória, omissa, obscura ou erro material no acórdão atacado é de se rejeitar os aclaratórios, face a impossibilidade de rediscussão e reapreciação da matéria já analisada quando do julgamento da apelação cível. II. Todas as questões aventadas pelas partes foram regularmente apreciadas por este Juízo ad quem e, obviamente, não configura obscuridade, omissão ou contradição o antagonismo entre as razões da decisão e as alegações das partes. Embargos de declaração rejeitados.

Irresignado, o Ministério Público do Estado de Goiás interpôs recurso especial (fls. 1.938-1.968), com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, no bojo do qual afirmou afronta aos arts. 1.022, II, 1.005 e 1.007, ambos do Código de Processo Civil, e art. 12 da Lei n. 8.429/92.

Em resumo, alegou que a decisão objurgada violou o princípio da personalidade do recurso ao estender os efeitos da decisão para os demais litisconsortes, apesar de se tratar de caso de litisconsórcio facultativo por conexão, tendo julgado o mérito dos recursos desertos. Disse que a revisão da dosimetria ficou dissociada da realidade fática que permeia a ato de improbidade julgado. Ainda, asseverou que a decisão foi omissa ao não declinar os parâmetros utilizados para a aplicação dos critérios de proporcionalidade e razoabilidades invocados para redimensionar a dosimetria.

Pugnaram, por fim, pelo conhecimento e provimento do recurso para reformar o acórdão e reestabelecer a sentença de primeiro grau.

Foram apresentadas contrarrazões ao recurso especial somente por Afonso Antônio Ribeiro (fls. 1.979-1.987).

Em juízo de admissibilidade, o recurso foi inadmitido pelo Tribunal de Justiça de Goiás (fls. 1.991-1.992), com fundamento nas Súmulas n. 284 do STF e 7 do STJ.

Adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso (fls. 2.003-2.020).



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não houve contrarrazões ao agravo em recurso especial (fl. 2.030).

O Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento (fls. 2.039-2.045), em parecer assim ementado:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. APELAÇÕES. DESERÇÃO. EFEITO EXPANSIVO. NÃO APLICAÇÃO. DOSIMETRIA DA PENA. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. 1 – O Tribunal “a quo” examinou expressamente a matéria posta em juízo, de forma clara, objetiva e suficiente, embora com conclusão contrária à pretensão do recorrente, não havendo que se falar em ofensa ao artigo 1022 do CPC/2015. 2 – Aplica-se a expansão dos efeitos do recurso, prevista no artigo 1005 do CPC/2015, nas hipóteses de litisconsórcio unitário, bem como quando a defesa dos réus é comum, o que não ocorreu no presente caso. Precedentes. 3 – Para rever a dosimetria da pena aplicada seria necessário o revolvimento do conjunto fático probatório dos autos, o que encontra óbice na súmula 7/STJ, que dispõe: “*A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial*”. 4 – Parecer pelo conhecimento do agravo, para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento.

É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.384.217 - GO (2018/0274883-7)**

### 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, deve-se reconhecer a sua aptidão para impulsionar o Superior Tribunal de Justiça à análise do recurso especial.

Alegou o recorrente a ofensa aos arts. 1.022, II, 1.005 e 1.007, ambos do Código de Processo Civil, e art. 12 da Lei n. 8.429/92.

No tocante à violação dos arts. 1.022, II, do Código de Processo Civil, a argumentação não merece acolhida. O acórdão recorrido não se ressentiu de omissão ou obscuridade, porquanto apreciou a controvérsia com fundamentação suficiente, embora contrária aos interesses do recorrente.

Especificou o Tribunal *a quo*, de forma sucinta, os fundamentos para a redução das penalidades impostas aos recorridos (fl. 1.874 e 1.875):

A meu ver, mostra-se exacerbada a aplicação, ao réu/2º apelante Otair Teodoro Leite, da multa civil de 10 (dez) vezes o valor que recebia a título de remuneração quando era Prefeito do Município de Piranhas/GO, no ano de 1996, até porque o artigo 12, inciso II, da Lei 8.429/92 prevê o pagamento de multa civil de até 02 (duas) vezes o valor do dano.

Desta maneira, deve ser reduzido o valor da multa civil imposta ao réu/2º apelante Otair Teodoro Leite para o patamar de 01 (uma) vez o valor que recebia a título de remuneração quando era Prefeito do Município de Piranhas/GO, no ano de 1996.

[...]

E, uma vez reduzido o valor da multa civil aplicada ao réu/2º apelante Otair Teodoro Leite, em privilégio à proporcionalidade e razoabilidade, apresenta-se adequado reduzir, também, o valor da multa civil arbitrada em favor da ré/2ª apelante Ana Aparecida Ribeiro e Leite para o importe de 01 (uma) vez o valor que recebia a título de remuneração quando era presidente da comissão de licitação, no ano de 1996.

Noutro viés, afigura-se exagerada, também, a aplicação das sanções de suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos e de perda da função pública, caso tenha, ao réu/2º apelante Otair Teodoro Leite, pois não se pode olvidar que o





## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ato ímprobo em questão foi praticado há mais de 15 (quinze) anos e, apesar de todas as irregularidades anotadas, a obra licitada foi concluída e entregue à população.

No julgamento dos embargos de declaração opostos pelo aqui recorrente, o Tribunal de origem esmiuçou as razões para o abrandamento das sanções (fl. 1.924-1.925):

Quanto à redução do valor da multa civil, conforme explicitado no acórdão vergastado, quando a conduta do agente configura mais de um tipo diverso previsto na Lei de Improbidade Administrativa, o que é o caso dos autos, deve ele responder apenas por aquele que apresenta sanções mais gravosas, sendo certo que, no caso, devem ser aplicadas as penalidades previstas no artigo 12, incisos II e III, da Lei Federal nº 8.429/92, a qual prevê multa civil de até 02 (duas) vezes o valor do dano.

Desta forma, por ser exacerbada a aplicação da multa de 10 (dez) vezes o valor que recebiam a título de remuneração, exagero verificado inclusive em relação ao que determina a legislação de regência, prudente mostrou-se a sua redução para 01 (uma) vez o valor do dano.

No que se refere à exclusão das sanções de suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos e de perda da função pública, caso tenham, não se pode olvidar que o ato ímprobo em questão foi praticado há mais de 15 (quinze) anos e, apesar de todas as irregularidades anotadas, a obra licitada foi concluída e entregue à população, de forma que estas penalidades não são razoáveis e proporcionais.

Em relação aos arts. 1.005 e 1.007, ambos do Código de Processo Civil, razão assiste ao recorrente quando aduz a violação dos mencionados dispositivos legais.

Sobre o efeito expansivo, explica Flávio Cheim Jorge que: “[...] no que diz respeito à expansão, o alcance do recurso às decisões que não foram objeto de impugnação ou mesmo atribuição de um benefício a um litisconsorte que não recorreu, não advém do conteúdo dos recursos” (JORGE, Flávio Cheim. Teoria geral dos recursos cíveis – Edição 2017. Revista dos Tribunais. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/94489327/v8>.)

Por sua vez, leciona Barbosa Moreira: “... antes que de um efeito, per se, parece mais adequado falar da extensão subjetiva dos efeitos propriamente ditos. A existência de atos concatenados no processo é que faz com que os recursos projetem reflexos e atinjam a todos os subsequentes que deles dependam ou que a eles estejam intimamente relacionados”



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Comentários ao Código de Processo Civil, v. 5, n. 143, p. 254.)

O efeito expansivo subjetivo, por ser medida excepcionalíssima, só poderia incidir para o caso de defesa comum. No presente caso, não foi negada a ocorrência dos próprios atos ímprobos, unicamente se reconheceu a desproporcionalidade da sanção aplicada à parte recorrente.

Uma vez distintas as condutas praticadas pelos réus, esta Corte já se pronunciou sobre a impossibilidade de se expandir o efeito recursal aos demais corréus:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 509 DO CPC. LITISCONSÓRCIO SIMPLES. IMPOSSIBILIDADE. CONDUTAS DISTINTAS. PREVALÊNCIA DO ART. 48 DO CPC. AUTONOMIA ENTRE OS LITISCONSORTES. EMBARGOS REJEITADOS.

1. De acordo com a jurisprudência do STJ, a aplicação do art. 509 do CPC ocorre nos casos em que o litisconsórcio é unitário, ou seja, quando a relação jurídica que une os litisconsortes é marcada pela indivisibilidade, exigindo-se a prolação de decisão homogênea.

2. Na espécie, contudo, trata-se de litisconsórcio simples, tendo cada corréu sido processado por condutas distintas, na medida da respectiva participação nos suscitados atos de improbidade administrativa. Nesse contexto, deve prevalecer a regra contida no art. 48 do CPC, que consagra a autonomia entre os litisconsortes.

3. Embargos de declaração rejeitados. (EDcl no REsp n. 1.228.306/PB, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 4/12/2012, DJe 4/2/2013.)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE PESSOA PARA DESEMPENHAR ATIVIDADE QUE, AO FINAL, NÃO FOI REALIZADA. RECEBIMENTO DE REMUNERAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE TRABALHO. ATO DE IMPROBIDADE CARACTERIZADO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO UNITÁRIO. NECESSIDADE DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR 8 ANOS. AUSÊNCIA DE DESPROPORCIONALIDADE.

1. Recurso especial no qual se discute se caracteriza ato de improbidade do art. 9º da Lei n. 8.429/1992 a contratação pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Atibaia de mulher, mãe de seu filho, para realizar trabalho que, ao final, não foi prestado. Discutem-se, ainda, a aplicação do art. 509 do CPC ao recurso especial, beneficiando-se o réu que não recorreu a tempo, e a proporcionalidade das sanções que lhes foram impostas.

2. Não viola o art. 535 do Código de Processo Civil o acórdão que adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

3. Ante as peculiaridades do caso e o modo de agir de cada um dos recorrentes, quanto aos atos de improbidade, observa-se que o Tribunal de origem decidiu com acerto ao concluir pela inexistência de litisconsórcio unitário, uma vez que, no caso, os atos de improbidade são distintos e, por conseguinte, as sanções



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aplicadas derivam de condutas distintas. A respeito, dentre outros: EDcl no REsp 1228306/PB, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 04/02/2013.

4. Eventual efeito expansivo subjetivo, em tese, só seria viável caso se concluísse pela improcedência da ação civil de improbidade, não se podendo decidir questões outras, que não sejam comuns a ambos, porquanto as circunstâncias e as condições de caráter pessoal não se comunicam.

5. A situação fática descrita pelas instâncias ordinárias não dá margem a dúvidas: a recorrente sabia que sua requisição era irregular e, deliberadamente, recebeu remuneração, sem prestar o serviço para o qual, em tese, teria sido contratada: ou seja, recebeu vantagem patrimonial indevida porque não fez o trabalho para o qual foi requisitada a fazer.

6. A alegação de que o serviço mal prestado não caracteriza ato de improbidade não convence, porquanto os fatos descritos estão a comprovar que a recorrente, dolosamente, aproveitou-se do ato ímprobo praticado pelo então Presidente da Câmara de Vereadores para, em conluio, receber, sem trabalhar. O que se denota da situação descrita é que a recorrente tentou mascarar a ausência de trabalho.

7. Nesse contexto, não há falar que sua condenação na devolução do que recebeu no período de sua requisição não observe o princípio da proporcionalidade.

8. Outrossim, não se mostra desproporcional a suspensão dos direitos políticos por 8 anos, porquanto a conduta denota não ter a moralidade necessária àqueles que devem ocupar um cargo eletivo.

Assim, a suspensão dos direitos políticos, além de cumprir a finalidade pedagógica da condenação, impede que, eventualmente, venha a ocupar algum cargo eletivo junto à sociedade de Atibaia.

9. Recurso especial improvido.

(REsp n. 1.367.969/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 12/8/2014, DJe 19/8/2014.)

Por sua vez, implica revolvimento fático-probatório, hipótese inadmitida pelo Súmula n. 7/STJ, a apreciação da questão da dosimetria de sanções impostas em ação de improbidade administrativa sob os auspícios do art. 12 da Lei n. 8.429/92.

Oportuno salientar que não se está diante de situação de manifesta desproporcionalidade da sanção, situação essa que, caso presente, autorizaria a reanálise excepcional da dosimetria da pena.

A propósito do tema, vejam-se os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM ARESP. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. DOSIMETRIA. AJUSTE.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, “aos recursos interpostos



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. A jurisprudência de ambas as Turmas que integram a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório, esbarrando na dicção da Súmula 7 do STJ, salvo quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas.

3. No caso concreto, a conduta perpetrada pelo recorrente, prefeito municipal, consubstanciada na contratação de três servidoras, sem a observância do concurso público, por curto período, e a sanção a ele imposta, consistente na perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos, proibição de contratar com o Poder Público por três anos e multa civil equivalente a duas vezes a remuneração do cargo de prefeito evidenciam que o acórdão atacado vulnerou, indubitavelmente, o art. 12 da Lei n. 8.429/1992, à vista da desproporcionalidade havida entre a reprimenda e a gravidade do ilícito.

4. Agravo regimental parcialmente provido e, em consequência, também o AREsp, para dar parcial provimento ao recurso especial, de modo a excluir da condenação a perda da função pública.

(AgRg no AREsp n. 120.393/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 29/11/2016) (Grifos não constantes no original).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. SUJEIÇÃO AO REGIME DA LEI 8.429/1992. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. LEIS E RESOLUÇÃO MUNICIPAIS. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS (PREFEITOS, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS E VEREADORES) PARA A MESMA LEGISLATURA. CONDUTAS PREVISTAS NO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. REQUISITOS. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. REVISÃO FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COMO CAUSA DE PEDIR. VIABILIDADE. INCOMPETÊNCIA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. FUNDAMENTO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. CUMULAÇÃO DE SANÇÕES. POSSIBILIDADE. REVISÃO DA DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA 7/STJ. SALVO FLAGRANTE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

1. Trata-se, na hipótese, de Ação Civil Pública proposta contra prefeito, vice-prefeito, secretários e vereadores do Município de Chapadão do Sul/MS que editaram resolução e leis municipais para aumentar seus subsídios.

2. Os ora agravantes foram condenados pela prática de atos de improbidade administrativa (arts. 11 da Lei 8.429/1992), consistentes no vício de iniciativa de lei municipal, inobservância do prazo de 180 dias do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal e atribuição de efeito financeiro do reajuste dos subsídios para a mesma legislatura (arts. 21 da LRF; 29, V e VI; 39, § 4º, e 37, X e XI, da CF).

3. A penalidade imposta resultou no "ressarcimento integral do valor recebido a maior decorrente das Leis Municipais n. 503/2004, 507/2004 e Resolução n. 98/04, devidamente corrigido, com aplicação de multa civil no montante de uma



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

vez o valor da remuneração recebida pelo agente" (fl. 949/STJ).

4. Acerca da incompetência do membro do Ministério Público que determinou a petição inicial para propor ação contra Prefeito, não houve combate a fundamento autônomo do acórdão recorrido, que assentou que "Em que pese o julgamento da ADI 1916/MS pelo STF declarando a constitucionalidade do artigo 30, inciso X da LC 72/94, certo é que à época da propositura da ação civil pública, em 09/06/2006, encontravam-se suspensos os efeitos do referido artigo desde 26/10/2001, por força de liminar concedida na Medida Cautelar da ADI 1916/MS. Note-se que a liminar deferida na cautelar, suspendeu com eficácia ex nunc, até decisão final da ação direta, a execução e a aplicação da expressão "e a ação civil pública" do referido dispositivo. Logo, a vigência da norma que legitima tão somente o Procurador- Geral do Justiça para a propositura da Ação Civil Pública encontrava-se suspensa, não havendo, portanto, falar em defeito de representação do Ministério Público no presente caso". Incide, por analogia, a Súmula 283/STF.

5. O Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento de que a Lei 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos.

6. Ademais, o STJ entende ser possível a análise de constitucionalidade de norma como fundamento para decidir matéria ventilada em Ação Civil Pública.

7. O entendimento 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 8.

É pacífico a orientação do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

9. Sobre o elemento subjetivo, o Tribunal de origem consignou: "Além de atentarem contra os princípios que devem embasar a atuação dos agentes públicos, é inegável que geraram dano ao erário. É certo que os réus agiram em desconformidade com os princípios que regem a administração pública. Além disso, restou comprovado a conduta ímproba, porque se beneficiaram diretamente com o recebimento dos valores indevidos - indevidos porque só se tornaram possíveis diante de procedimento que não obedeceu às disposições legais -, e assim efetivamente causaram prejuízo ao erário. Agiram dolosamente os réus, visando à prática do ato lesivo à Administração Pública, o que ocorreu, ainda que por tempo certo. Então, o ato praticado é ilegal, imoral, é ímprobo. Os requeridos, conhecedores da ilegalidade que praticavam, já que ninguém pode se escusar do cumprimento da lei, mesmo assim, instituíram o aumento dos subsídios e houve recebimento, por parte destes, dos valores acima do permitido, contrariamente às normas legais. Ademais, a existência do recebimento de valores com violação de dispositivos legais e constitucionais, faz militar em desfavor dos requeridos a presunção de conhecimento da ilicitude, invertendo-se o ônus da prova, cabendo aos demandados provarem sua inocência, no caso ausente" 10.

Verifica-se que o Tribunal de origem foi categórico ao afirmar a existência do elemento subjetivo. Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com o revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.

11. Consoante orientação sedimentada neste Tribunal Superior, não ocorre julgamento ultra petita se o Tribunal local decide questão que é reflexo do pedido na exordial. O pleito inicial deve ser interpretado em consonância com a pretensão deduzida na exordial como um todo, sendo certo que o acolhimento do pedido



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

extraído da interpretação lógico-sistemática da peça inicial não implica julgamento extra petita.

12. A jurisprudência do STJ é no sentido de que a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, "a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo).

Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não.

13. Ademais, é pacífico no âmbito do STJ o entendimento de que, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode ser considerado propriamente sanção, mas apenas consequência imediata e necessária de reparação do ato ímprobo, razão pela qual não pode figurar isoladamente como penalidade. Dessa forma, não prospera a alegação dos agravantes de que houve violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação cumulativa das penas de ressarcimento de danos e de multa civil.

14. O STJ estabeleceu que não é possível, em exame de Recurso Especial, redefinir a dosimetria da pena em ação de improbidade administrativa, sob pena de revolvimento fático-probatório vedado pela Súmula 7/STJ. Por outro lado, ressalva-se a hipótese de desproporcionalidade flagrante, como nas penalizações ínfimas ou exorbitantes, o que não se afigura no presente caso.

15. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp n. 173.860/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/2/2016, DJe 18/5/2016) (grifos não constantes no original). (Grifos não constantes no original).

Ante o exposto, conheço do recurso de agravo para conhecer em parte do recurso especial e, na parte conhecida, dar-lhe parcial provimento, a fim de que seja reformado o acórdão que julgou a Apelação n. 0343201.59.2000.8.09.0125, restabelecendo as sanções fixadas na decisão de primeiro grau aos corréus Afonso Antônio Ribeiro e Juarez de Castro e Silva, nos termos dos pedidos recursais.

É o voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2018/0274883-7      PROCESSO ELETRÔNICO      AREsp 1.384.217 /  
GO

Números Origem: 0343201.59.2000.8.09.0125 03432015920000809012 03432015920008090125  
200003432011 200102186663 34320159 3432015920008090125

PAUTA: 23/04/2019

JULGADO: 23/04/2019

#### Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

#### AUTUAÇÃO

|           |                                                     |
|-----------|-----------------------------------------------------|
| AGRAVANTE | : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS             |
| AGRAVADO  | : JUAREZ DE CASTRO E SILVA                          |
| ADVOGADO  | : JOAQUIM ROCHA DOURADO - GO033426                  |
| AGRAVADO  | : PAULO ROBERTO NAVES                               |
| AGRAVADO  | : OTAIR TEODORO LEITE                               |
| AGRAVADO  | : ANA APARECIDA RIBEIRO E LEITE                     |
| AGRAVADO  | : AFONSO ANTONIO RIBEIRO                            |
| ADVOGADOS | : RICARDO PEREIRA DE SOUSA - GO042565               |
|           | FABRICIO CANDIDO DO NASCIMENTO RODRIGUES - GO046858 |

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

#### CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."





## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2018/0274883-7      PROCESSO ELETRÔNICO      AREsp 1.384.217 /  
GO

Números Origem: 0343201.59.2000.8.09.0125 03432015920000809012 03432015920008090125  
200003432011 200102186663 34320159 3432015920008090125

PAUTA: 23/04/2019

JULGADO: 07/05/2019

#### 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 DE GOIÁS             |
| AGRAVADO  | : JUAREZ DE CASTRO E SILVA                          |
| ADVOGADO  | : JOAQUIM ROCHA DOURADO - GO033426                  |
| AGRAVADO  | : PAULO ROBERTO NAVES                               |
| AGRAVADO  | : OTAIR TEODORO LEITE                               |
| AGRAVADO  | : ANA APARECIDA RIBEIRO E LEITE                     |
| AGRAVADO  | : AFONSO ANTONIO RIBEIRO                            |
| ADVOGADOS | : RICARDO PEREIRA DE SOUSA - GO042565               |
|           | FABRICIO CANDIDO DO NASCIMENTO RODRIGUES - GO046858 |

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

#### 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 conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

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