



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.215.038 - PB (2010/0169581-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : VERA LÚCIA DA SILVA PONTES
ADVOGADO : HEYTOR CAVALCANTI FERREIRA LEITE E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO DE QUE OS AGENTES POLÍTICOS NÃO ESTÃO SUBMETIDOS À LEI 8.429/92. REJEIÇÃO. PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL. RCL 2.790/SC, MIN. REL. TEORI ALBINO ZAVASCKI. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR. DISTINÇÃO ENTRE ILEGALIDADE E IMPROBIDADE. ERESP. 479.812/SP, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 27.09.10. SANÇÃO POR OUTRA VIA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO PARA DECLARAR IMPROCEDENTE A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CONSEQUENTEMENTE AFASTAR AS PENALIDADES IMPOSTAS À RECORRENTE, SEM PREJUÍZO DE OUTRAS SANÇÕES ACASO CABÍVEIS.

1. Não restou configurada a ocorrência da prescrição. Isso porque, o mandado da recorrente terminou no ano de 2000 e a ação foi promovida no ano de 2004, ou seja, dentro do quinquênio estabelecido no art. 23 da LIA para a iniciativa da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa.

2. A Corte Especial, no julgamento da RCL 2.790/SC, de relatoria do eminente Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, já orientou caber à submissão dos Agentes Políticos à Lei de Improbidade Administrativa, e a jurisprudência desta Corte e do STF vem se mantendo majoritária nesse sentido.

3. A Corte de origem não afirmou que houve dolo, má-fé ou culpa grave na conduta imputada à recorrente; embora não se trate de comportamento ou proceder administrativo que mereça encômios ou aplausos, tal consideração, por si só, não configura o ilícito de improbidade, apesar de caber-lhe a repressão por outra via sancionatória, se for o caso.

4. Recurso Especial parcialmente provido para declarar improcedente a Ação de Improbidade Administrativa e, consequentemente, afastar as penalidades imposta a recorrente.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por maioria, vencido o Sr. Ministro Sérgio Kukina, dar parcial provimento ao recurso especial, para declarar improcedente a Ação de Improbidade Administrativa e, consequentemente, afastar as penalidades impostas à recorrente, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 03 de setembro de 2013 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.215.038 - PB (2010/0169581-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : VERA LÚCIA DA SILVA PONTES
ADVOGADO : HEYTOR CAVALCANTI FERREIRA LEITE E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Especial interposto por VERA LÚCIA DA SILVA PONTES, com fundamento nas alíneas a e c do art. 105, III da Constituição Federal, objetivando a reforma do acórdão proferido pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL - Preliminares. Prescrição quinquenal. Ação ajuizada dentro do prazo inserto no art. 23, I, da Lei 8.429/92. Demora no cumprimento da citação. Impossibilidade de se decretar a prescrição. Incidência da Súmula 106 do STJ. Rejeição que se impõe. Aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos. Plenamente possível. Rejeição. Preliminares afastadas.

Súmula 106, STJ. Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência.

A Lei de Improbidade Administrativa aplica-se aos agentes políticos, que se trata de espécie de gênero agentes públicos consoante se pode extrair do seu art. 2º.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Ex-Prefeita Municipal. Contratação de servidores públicos. Ausência de realização de concurso público. Conduta lesiva inserta no art. 11, inciso V, da Lei 8.429/92. Inobservância dos princípios norteadores da Administração Pública. Tese defensiva não comprovada. Desnecessidade de enriquecimento ilícito do agente para configuração da improbidade. Conduta lesiva. Condenação. Razoabilidade da pena. Manutenção da sentença.

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.

A jurisprudência assevera que os atos de improbidade, a teor do art. 11 da lei de regência, também se configuram mesmo quando inexistente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

enriquecimento ilícito do réu.

Estando dentro dos limites previstos no art. 12, III, da Lei 8.429/92 e levando em conta os critérios do parágrafo único deste mesmo dispositivo, não merece ser reformada a condenação estipulada com razoabilidade (fls. 687/688).

2. Os Embargos Declaratórios opostos (fls. 703/708) foram rejeitados (fls. 713/717).

3. Nas razões do seu Apelo Nobre, alega a recorrente que (a) o acórdão recorrido violou o art. 23 da Lei 8.429/92, posto que a ação de Improbidade Administrativa foi proposta no ano de 2004 e a citação da recorrente só ocorreu no ano de 2006, sendo que o término de seu mandato como Prefeita Municipal de Mari/PB ocorrera no ano de 2000, o que evidencia a consumação da prescrição; (b) o STF no julgamento da RCL 2.138 já orientou a inaplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos; (c) a sanção aplicada à recorrente fere o princípio da proporcionalidade, já que no caso em apreço, foram contratados apenas 6 servidores sem concurso e os serviços foram efetivamente prestados; e (d) ofensa ao art. 11 da Lei 8.429/92, porquanto a recorrente não agiu com dolo ou má-fé e não causou qualquer prejuízo ao erário, tratando-se apenas de meras irregularidades.

4. Com contrarrazões (fls. 820/822) o recurso foi admitido na origem (fls. 825/827).

5. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO, manifestou-se pelo *improvemento do Recurso*.

6. É o que havia de relevante para relatar.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.215.038 - PB (2010/0169581-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : VERA LÚCIA DA SILVA PONTES
ADVOGADO : HEYTOR CAVALCANTI FERREIRA LEITE E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

VOTO

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO DE QUE OS AGENTES POLÍTICOS NÃO ESTÃO SUBMETIDOS À LEI 8.429/92. REJEIÇÃO. PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL. RCL 2.790/SC, MIN. REL. TEORI ALBINO ZAVASCKI. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR. DISTINÇÃO ENTRE ILEGALIDADE E IMPROBIDADE. ERESP. 479.812/SP, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 27.09.10. SANÇÃO POR OUTRA VIA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO PARA DECLARAR IMPROCEDENTE A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CONSEQUENTEMENTE AFASTAR AS PENALIDADES IMPOSTAS À RECORRENTE, SEM PREJUÍZO DE OUTRAS SANÇÕES ACASO CABÍVEIS.

1. *Não restou configurada a ocorrência da prescrição. Isso porque, o mandado da recorrente terminou no ano de 2000 e a ação foi promovida no ano de 2004, ou seja, dentro do quinquênio estabelecido no art. 23 da LIA para a iniciativa da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa.*

2. *A Corte Especial, no julgamento da RCL 2.790/SC, de relatoria do eminente Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, já orientou caber à submissão dos Agentes Políticos à Lei de Improbidade Administrativa, e a jurisprudência desta Corte e do STF vem se mantendo majoritária nesse sentido.*

3. *A Corte de origem não afirmou que houve dolo, má-fé ou culpa grave na conduta imputada à recorrente; embora não se trate de comportamento ou proceder administrativo que mereça encômios ou aplausos, tal consideração, por si só, não configura o ilícito de improbidade, apesar de caber-lhe a repressão por outra via sancionatória, se for o caso.*

4. *Recurso Especial parcialmente provido para declarar improcedente a Ação de Improbidade Administrativa e, consequentemente, afastar as penalidades imposta a recorrente.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. Quanto à alegada ocorrência da prescrição, entende-se que não ficou configurada. Isso porque, o mandato da recorrente terminou no ano de 2000 e a ação foi promovida no ano de 2004, ou seja, dentro do quinquênio estabelecido no art. 23 da LIA para a iniciativa da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa. Além disso, a Corte local afastou a incidência da prescrição com fundamento na demora imputada ao Judiciário, o que não pode ser analisado por esta Corte pela necessidade de reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 7/STJ, segundo a qual *a pretensão de simples reexame de provas não enseja Recurso Especial*.

2. Relativamente à alegação de que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica aos agentes políticos, imperioso é o desprovimento do recurso. Isto porque, a jurisprudência do STJ, ressalvada a hipótese dos atos de improbidade cometidos pelo Presidente da República, aos quais se aplica o regime especial previsto no art. 86 da Carta Magna, os Agentes Políticos sujeitos a crime de responsabilidade não são imunes às sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4o. da CF.

3. Nesse sentido, a Corte Especial do STJ, no julgamento da RCL 2.790/SC, de relatoria do eminente Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, já orientou caber à submissão dos Agentes Políticos à Lei de Improbidade Administrativa, e a jurisprudência desta Corte vem se mantendo majoritária nesse sentido. Vejam-se alguns julgados com esta diretriz judicante:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. MAGISTRADO NÃO INCLUÍDO NO ROL DOS ARTS. 39 E 39-A, DA LEI Nº 1.079/50, ALTERADA PELA LEI Nº 10.028/00. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICÁVEL AO CASO DOS AUTOS.

1. *Cuida-se, na origem, de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte em face de juiz de direito e outro, pela suposta prática de atos de improbidade administrativa, decorrente de "esquema paralelo" e secreto de interceptações telefônicas.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Não há violação do art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem resolve a controvérsia de maneira sólida e fundamentada, apenas não adotando a tese do recorrente.

3. Os membros da magistratura, integrantes das Cortes de Justiça, mas que não se incluem na ressalva dos arts. 39 e 39-A, caput e parágrafo único, da Lei nº 1.079/50 (com a redação dada pela Lei nº 10.028/2000), respondem por atos de improbidade, na forma dos arts. 1º e 2º, da Lei nº 8.429/92. Precedentes: REsp 1.169.762/RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 10/09/2010; REsp 1.127.542/RN, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 12/11/2010; AgRg no REsp 1.127.541/RN, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 11/11/2010 e REsp 1.174.603/RN, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 16/03/2011.

4. Recurso especial provido (REsp. 1.133.522/RN, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 16/06/2011).



RECLAMAÇÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FORO. JUIZ DE TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. COMPETÊNCIA. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Segundo a orientação do e. Pretório Excelso e desta c. Corte Especial, compete ao Superior Tribunal de Justiça o processo e o julgamento de ação de improbidade administrativa proposta contra juiz de Tribunal Regional do Trabalho, em que se possa resultar a perda do cargo (Precedentes: STF, Tribunal Pleno, Questão de Ordem na Pet 3211/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Menezes Direito, DJe de 26/6/2008; STJ, Corte Especial, AgRg na Rcl 2115/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 16/12/2009).

2. Todavia, a competência desta e. Corte Superior não deve se estender à Ação Anulatória n.º 2004.34.00.030025-3, porque, naqueles autos, são demandantes os próprios integrantes do e. TRT, a questionar decisão do e. Tribunal de Contas da União que lhes aplicou multa, de modo que, lá, não há risco de perda do cargo público.

Pedido julgado parcialmente procedente (Rcl 4.927/DF, Rel. Min. FELIX FISCHER, Corte Especial, DJe 29/06/2011).

4. Deve-se, ainda, assinalar que a decisão proferida na RCL 2.138/DF, em que aponta a recorrente a fim de subsidiar sua tese, não possui efeito vinculante ou eficácia *erga omnes*, uma vez que esse julgado somente produziu efeitos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

perante as partes que integraram aquela relação processual. Nesse sentido o próprio STF já se manifestou:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO CONTRA DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO À AÇÃO. INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. AUSÊNCIA DE EFICÁCIA VINCULANTE E EFEITOS ERGA OMNES DA DECISÃO PROFERIDA NA AÇÃO-PARADIGMA. DESCABIMENTO DA RECLAMAÇÃO POR ALEGADO DESRESPEITO A OUTRA RECLAMAÇÃO. PRECEDENTES. PROVIMENTO NEGADO” (Rcl 5.389-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Primeira Turma, DJ 19.12.2007).



RECLAMAÇÃO. Inadmissibilidade. Seguimento negado. Julgamento da Rcl n.º 2.138. Efeito vinculante. Súmula vinculante sobre a matéria. Inexistência. Precedentes. Ausência de razões novas. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões novas, decisão fundada em jurisprudência assente da Corte” (Rcl 5.393-AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Plenário, DJe 25.4.2008).



AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO QUE DECIDIDO NA RECLAMAÇÃO N. 2.138. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Ausência de eficácia vinculante e efeitos erga omnes da decisão proferida na ação-paradigma.

2. Inexistência de identidade material entre a decisão reclamada e o julgado tido como paradigma (Rcl 6.079-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, DJ 9.10.2009).

5. No mérito, veja-se o que se depreende do acórdão de origem:

No caso concreto, a afronta aos princípios norteadores da Administração Pública foram patentes, justificando a incidência do art. 11 da mencionada Lei, conforme explanado acima.

Acontece que, para a configuração da improbidade administrativa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não se faz mister, nem a prova do dano material nem do dolo, visto que a improbidade administrativa não pressupõe desonestidade, mas caracteriza-se, também, pelo descaso e descuido na administração pública.

No mesmo sentido, a jurisprudência assevera ser desnecessário o enriquecimento ilícito do agente para que se configure o ato de improbidade. Segue decisões do STJ acerca da matéria:

(...).

Outrossim, importa ressaltar que os atos de improbidade administrativa praticados pela apelante são de extrema gravidade, razão pela qual merece ser apenado com rigor, porque revelam total desrespeito às leis, às instituições e menosprezo à coisa pública, violando, com isso, os princípios norteadores da administração pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, probidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos (fls. 697).

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

7. Dessa forma, mostra-se próspera a pretensão da recorrente de que seja reformado o acórdão recorrido. O elemento subjetivo (dolo ou culpa) exigido para a configuração dos atos de improbidade, traz à discussão a proposição dilemática de saber se o *cometimento culposo* dessa infração administrativa é (ou não) idêntico, similar ou igual ao *cometimento doloso* e, portanto, passíveis ambos da mesma sanção.

8. A Lei 8.429/92 deixou de delimitar o ato ímprobo, o que pode levar a Administração a punir indiscriminadamente os atos *apenas ilegais* praticados por seus Servidores como se fossem atos de improbidade, alterando a essência da lei.

9. Em face dessa situação, não se deve admitir que a *conduta culposa* renda ensejo à responsabilização do Servidor ou Administrador por



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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

10. No que se refere às condutas gizadas no art. 11 da Lei 8.429/92, o Professor JOSÉ ARMANDO DA COSTA, para quem os atos de improbidade são *espécies de infrações disciplinares*, leciona o seguinte:

Não sendo concebível que uma pessoa enriqueça ilicitamente, cause prejuízo ao erário ou transgrida os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e de lealdade às instituições públicas, por ação ou omissão meramente culposa (negligência, imprudência ou imperícia), forçosamente haveremos de concluir que o elemento subjetivo do delito disciplinar da improbidade é o dolo (Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa, Brasília, Brasília Jurídica, 2002, p. 22).

11. Aceitando-se essa matriz analítica do ato de improbidade sugerida nessa ponderação, pode-se concluir de imediato que *eventuais ilegalidades formais ou materiais cometidas pelos Servidores Públicos não se convertem automaticamente em atos de improbidade administrativa*, se nelas não se identifica a vontade deliberada e consciente de agir, ou seja, *excluindo-se a possibilidade de improbidade meramente culposa*; essas limitações servem à finalidade de escoimar da prática administrativa a banalização das imputações vazias e para revelar a gravidade dessas mesmas imputações, que devem ser combatidas e intoleradas. Nesse sentido é a jurisprudência do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, CAPUT, DA LEI 8.429/92. LICITAÇÃO. PARTICIPAÇÃO INDIRETA DE SERVIDOR VINCULADO À CONTRATANTE. ART. 9º, III E § 3º, DA LEI 8.665/93. FALTA SUPRIDA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ANTES DA FASE DE HABILITAÇÃO. SÚMULA 07/STJ. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. MÁ-FÉ. ELEMENTO SUBJETIVO. ESSENCIAL À CARACTERIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

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

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

3. A improbidade administrativa está associada à noção de desonestidade, de má-fé do agente público, do que decorre a conclusão de que somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a sua configuração por ato culposos (art. 10 da Lei 8.429/92).

(...).

12. Recurso Especial parcialmente conhecido, e, nesta parte, desprovido (REsp. 939.118/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 01/03/2011).

✧ ✧ ✧

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO EXTRA OU ULTRA PETITA. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO SOCIAL E DO INTERESSE PÚBLICO. ATOS DE IMPROBIDADE. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.429/92. IMPRESCINDIBILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO. ART. 10 DA LIA. CULPA OU DOLO. DESCONSTITUIÇÃO DO JULGADO. AFASTAMENTO DA CONDENAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

(...).

2. É imprescindível o elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade administrativa. No caso específico do art. 10 da Lei 8.429/92, o dano ao erário admite, para a sua consumação, tanto o dolo quanto a culpa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. *A desconstituição do julgado pela ausência do elemento subjetivo na conduta ímproba não encontra campo na via eleita, dada a necessidade de revolvimento do conjunto fático-probatório, procedimento de análise próprio das instâncias ordinárias e vedado a este Tribunal Superior, a teor da Súmula 7/STJ.*

4. *Agravo regimental não provido (AgRg no REsp. 1.125.634/MA, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 02/02/2011).*

✧ ✧ ✧

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTS. 9o. E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10). PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS DA 1a. SEÇÃO. RECURSO PROVIDO (EResp. 479.812/SP, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 27/09/2010).

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

13. É intolerável, do ponto de vista jurídico, que a conduta administrativa *reconhecidamente apenas culposa* enseje a aplicação ao Servidor Público ou Administrador da mesma enérgica sanção que merece a repressão à conduta *comprovadamente dolosa*, caracterizadora do ato de improbidade administrativa, para não se infringir a regra de ouro da proporcionalidade das reprimendas legais, de tão antiga quanto respeitável exigência e tradição: o ato havido por negligente, imprudente ou imperito (culposos) não se alça ao nível de ato ímprobo, para ensejar a punição que é a este último se comina, conforme valiosos precedentes desta colenda Corte Superior:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CESSÃO DE EMPREGADO DE EMPRESA ESTATAL. ÔNUS PARA A EMPRESA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CEDENTE. POSSIBILIDADE. DECRETO N. 99.955/90. VERBAS INDENIZATÓRIAS. MUDANÇA DE DOMICÍLIO. PERCEPÇÃO POR SERVIDOR DA UNIÃO OU POR NOMEADO PARA CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO PÚBLICA. LEGALIDADE. LESÃO AO ERÁRIO. INEXISTÊNCIA. RECURSO PROVIDO.

I - A qualificação jurídica das condutas reputadas ímprobas, ou seja, a subsunção dos atos praticados à norma de regência, Lei 8.429/92, constitui questão de direito, viabilizadora da análise do recurso especial. Inaplicabilidade da Súmula 07/STJ.

II - Lei n. 8.429/92. Fixação do âmbito de aplicação. Perspectiva teleológica. Artigos 15, inc. V e 37, § 4º, da CF. O ato de improbidade, a ensejar a aplicação da Lei n. 8.429/92, não pode ser identificado tão somente com o ato ilegal. A incidência das sanções previstas na lei carece de um plus, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé.

III - A ocupação de cargo efetivo não constitui requisito para a cessão. Possível a cessão de empregado público, com ônus para a entidade cedente, nos termos do art. 1º e § 2º, do Decreto n. 99.955/90.

IV - Ajuda de custo, despesas de transporte pessoal e de dependentes, despesas com transporte de mobiliário. Previsão legal. Lei Federal n. 8.112/90, artigos 53 e 56; DEcreto n. 1.445/95, art. 3º; Decreto n. 4.004/01. Percepção das verbas indenizatórias tanto por servidor federal que passa a ter exercício em nova sede, quanto por aquele, que não sendo servidor, for nomeado para cargo em comissão, com mudança de domicílio.

V - Lesão ao erário inexistente. Contraprestação ao esforço laboral edificado pelo funcionário cedido.

VI - Não configuração do dissídio. Hipóteses diversas. Descabimento do recurso pela alínea c.

VII - Recurso provido (REsp. 269.683-SC, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 03/11/04).

✧ ✧ ✧

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, I, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. O objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público." (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em "O Limite da Improbidade Administrativa, Edit. América Jurídica, 2ª ed. pp. 7 e 8).
2. A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto" (Alexandre de Moraes, in Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, Atlas, 2002, p. 2.611).
3. De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999).
4. A Lei nº 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9); b) em que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade pública" (REsp nº 480.387/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T, DJU de 24.5.2004, p. 162).
5. O recorrente sancionou lei aprovada pela Câmara Municipal que denominou prédio público com nome de pessoas vivas.
6. Inexistência de qualquer acusação de que o recorrente tenha enriquecido ilicitamente em decorrência do ato administrativo que lhe é apontado como praticado.
7. Ausência de comprovação de lesão ao patrimônio público.
8. Não configuração do tipo definido no art. 11, I, da Lei 8.429 de 1992.
9. Pena de suspensão de direitos políticos por quatro anos, sem nenhuma fundamentação.
10. Ilegalidade que, se existir, não configura ato de improbidade administrativa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

11. *Recurso especial provido (REsp. 758.639/PB, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJU 15/05/2006).*



AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.

1. *A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.*

2. *Destarte, para que ocorra o ato de improbidade disciplinado pela referida norma, é mister o alcance de um dos bens jurídicos acima referidos e tutelados pela norma especial.*

3. *No caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa.*

4. *In casu, evidencia-se que os atos praticados pelos agentes públicos, consubstanciados na alienação de remédios ao Município vizinho em estado de calamidade, sem prévia autorização legal, descaracterizam a improbidade strictu sensu, uma vez que ausentes o enriquecimento ilícito dos agentes municipais e a lesividade ao erário. A conduta fática não configura a improbidade.*

5. *É que comprovou-se nos autos que os recorrentes, agentes políticos da Prefeitura de Diadema, agiram de boa-fé na tentativa de ajudar o município vizinho de Avanhandava a solucionar um problema iminente de saúde pública gerado por contaminação na merenda escolar, que culminou no surto epidêmico de diarreia na população carente e que o estado de calamidade pública dispensa a prática de formalidades licitatórias que venha a colocar em risco a vida, a integridade das pessoas, bens e serviços, ante o retardamento da prestação necessária.*

6. *É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito.

7. *É de sabença que a alienação da res publica reclama, em regra, licitação, à luz do sistema de imposições legais que condicionam e delimitam a atuação daqueles que lidam com o patrimônio e com o interesse públicos. Todavia, o art. 17, I, "b", da lei 8.666/93 dispensa a licitação para a alienação de bens da Administração Pública, quando exsurge o interesse público e desde que haja valoração da oportunidade e conveniência, conceitos estes inerentes ao mérito administrativo, insindicável, portanto, pelo Judiciário.*

8. *In casu, raciocínio diverso esbarraria no art. 196 da Constituição Federal, que assim dispõe: "A saúde é considerada dever do Estado, o qual deverá garanti-la através do desenvolvimento de políticas sociais e econômicas ou pelo acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.", dispositivo que recebeu como influxo os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da promoção do bem comum e erradicação de desigualdades e do direito à vida (art. 5º, caput), cânones que remontam às mais antigas Declarações Universais dos Direitos do Homem.*

9. *A atuação do Ministério Público, pro populo, nas ações difusas, justificam, ao ângulo da lógica jurídica, sua dispensa em suportar os ônus sucumbenciais, acaso inacolhida a ação civil pública.*

10. *Consectariamente, o Ministério Público não deve ser condenado ao pagamento de honorários advocatícios e despesas processuais, salvo se comprovada má-fé.*

11. *Recursos especiais providos (REsp. 480.387/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, DJU 24/05/04).*

✧ ✧ ✧

**ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE DE PREFEITO -
CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO - AUSÊNCIA
DE PREJUÍZO.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei nº 8.429/92.

A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil.

Recurso improvido (REsp. 213.994-MG, Rel. Min. GARCIA VIEIRA, DJU 27/09/99).

14. Assim, não tendo sido associado à conduta da recorrente o elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa.

15. Diante dessas considerações, dá-se parcial provimento ao Recurso Especial para declarar improcedente a ação de improbidade administrativa e consequentemente afastar as penalidades imposta à recorrente.

16. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0169581-4 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.215.038 / PB**

Números Origem: 06120040003495 6120040003495 6120040003495003

PAUTA: 27/08/2013

JULGADO: 27/08/2013

Relator

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

Presidente da Sessão

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

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ANA BORGES COELHO SANTOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : VERA LÚCIA DA SILVA PONTES
ADVOGADO : HEYTOR CAVALCANTI FERREIRA LEITE E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA 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

RECURSO ESPECIAL Nº 1.215.038 - PB (2010/0169581-4)

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
RECORRENTE : **VERA LÚCIA DA SILVA PONTES**
ADVOGADO : **HEYTOR CAVALCANTI FERREIRA LEITE E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**

VOTO-VENCIDO

O MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Porque aqui não se está a frente de uma infração comum, não é? Trata-se de uma transgressão direta a uma norma da Constituição Federal, art. 37, no ponto em que elegeu a necessária observância ao princípio do concurso público, como regra. Então, é esse ponto que me faz, exatamente, ter um pouco de cautela no caso. Esse é um caso concreto, claro que o meu receio é evitar possíveis generalizações. Amanhã alguém dirá: olha, prefeito, fique tranquilo, veja aqui o precedente. Tenho essa preocupação sempre. É difícil acharmos soluções uniformes para os casos tão variados que ocorrem no dia a dia nos 5600 municípios existentes em nosso país. Mas, sem pretender me alongar ainda mais, sempre louvando o voto de V. Exa. e dos pares que já o acompanharam, a maioria já está formada.

Nada obstante, Srs. Ministros, mantenho-me no sentido de conhecer do recurso especial e negar-lhe provimento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.215.038 - PB (2010/0169581-4)

VOTO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

Sr. Presidente, não obstante as muito oportunas ponderações do Sr. Ministro Sérgio Kukina, também pedirei vênias a S. Exa., para acompanhar o voto de V. Exa. porque acho que essa situação merece uma mitigação da jurisprudência. É claro que isso não afasta a ilegalidade, mas o que consta do relatório foram seis empregados que prestaram serviço.

Num caso como esse só o processo, acho que já serviu de exemplo para a prefeita e que se, eventualmente, voltar a assumir a chefia do município, nunca mais fará esse tipo de contratação. O processo já percorreu as instâncias ordinárias e chegou ao STJ. Só o processo em si, ao meu ver, já constituiu a sanção, e me parece suficiente como resposta estatal para o procedimento desta prefeita.

Srs. Ministros, peço vênias à divergência e acompanho o voto do Relator para dar parcial provimento ao recurso especial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0169581-4 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.215.038 / PB**

Números Origem: 06120040003495 6120040003495 6120040003495003

PAUTA: 27/08/2013

JULGADO: 03/09/2013

Relator

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

Presidente da Sessão

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

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **GILDA PEREIRA DE CARVALHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : VERA LÚCIA DA SILVA PONTES
ADVOGADO : HEYTOR CAVALCANTI FERREIRA LEITE E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

CERTIDÃO

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

A Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Sérgio Kukina, deu parcial provimento ao recurso especial, para declarar improcedente a Ação de Improbidade Administrativa e, consequentemente, afastar as penalidades impostas à recorrente, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.