



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.414.757 - RN (2013/0160791-7)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : JOSÉ ROBSON DE SOUZA
ADVOGADOS : ESEQUIAS PEGADO CORTEZ NETO
DANIEL DA FROTA PIRES CENSONI E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO NORTE

EMENTA

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. REELEIÇÃO. PREFEITO MUNICIPAL. INTERREGNO ENTRE MANDATOS. ELEIÇÃO ANULADA. POSSE DO PRESIDENTE DA CÂMARA POR DETERMINAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. NOVO PLEITO. POSSE COM CONCLUSÃO DO MANDATO NA REELEIÇÃO. MANDATOS CONSECUTIVOS. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. PRECEDENTES. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO CARACTERIZADO. CONTRATO SEM LICITAÇÃO DE PESSOA VEDADO PELA LEI ORGÂNICA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E LEGALIDADE. PRECEDENTES. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Cinge-se a controvérsia dos autos, a saber se ocorreu ou não a prescrição da ação civil pública, por improbidade administrativa, uma vez que houve um lapso temporal entre o primeiro mandato de prefeito municipal, cumprido integralmente, e o segundo, após anulação do pleito eleitoral, com posse provisória do Presidente da Câmara, por determinação da Justiça Eleitoral.

2. Reelection pressupõe mandatos consecutivos. A legislatura corresponde a um período, atualmente, em caso de prefeitos, de quatro anos. O fato de o Presidente da Câmara Municipal ter assumido provisoriamente, conforme determinação da Justiça Eleitoral, até que fosse providenciada nova eleição, não descaracterizou a legislatura, esta correspondente ao período de 01 de janeiro de 2005 a 31 dezembro de 2008.

3. Não ocorrendo a prescrição, prevalece o entendimento jurisprudencial pacífico desta Corte, no sentido de que, no caso de agente político detentor de mandato eletivo ou de ocupantes de cargos de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

comissão e de confiança inseridos no polo passivo da ação, inicia-se a contagem do prazo com o fim do mandato. Exegese do art. 23, I, da Lei 8.429/92. Precedentes.

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

5. No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos na contratação de transporte escolar, sem licitação, sendo o contratado pai de um vereador, conduta vedada pela Lei Orgânica Municipal. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial a impessoalidade, a moralidade e a legalidade. Precedentes.

6. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que 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, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

Recurso especial improvido.

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 recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes (Presidente), Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 06 de outubro de 2015(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.414.757 - RN (2013/0160791-7)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : JOSÉ ROBSON DE SOUZA
ADVOGADOS : ESEQUIAS PEGADO CORTEZ NETO
DANIEL DA FROTA PIRES CENSONI E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO NORTE

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto por JOSÉ ROBSON DE SOUZA, com fulcro na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte assim ementado (fls. 413/415, e-STJ):

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. PRELIMINARES DE PRESCRIÇÃO E DE NULIDADE DA SENTENÇA. TRANSFERÊNCIA PARA O MÉRITO. REELEIÇÃO. TERMO "A QUO" DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. INTELIGÊNCIA DO ART. 23, I, DA LEI N.º 8.429/92. PRECEDENTES DO STJ. NULIDADE DA SENTENÇA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. AGENTE POLÍTICO. ALEGAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE SUJEIÇÃO À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO. APLICABILIDADE DA LEI N.º 8.429/92 A PREFEITOS E EX-PREFEITOS. RECLAMAÇÃO N.º 2.138 DO STF QUE NÃO TEM EFEITOS "ERGA OMNES" E EFICÁCIA VINCULANTE. PRECEDENTES DO STF, DO STJ E DESTA CORTE. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE PARENTE DE VEREADOR. AFRONTA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, LEGALIDADE E MORALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. ART. 11, "CAPUT" E INCISO I, DA LEI N.º 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE. IRRELEVÂNCIA PARA A CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. PRECEDENTES DO STJ. DOSIMETRIA DAS PENALIDADES APLICADAS. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO.

- "O termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição de prefeito, se aperfeioa após o término do segundo mandato" (STJ, 1.^a T., REsp 1.153.079/BA, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJe 29-4-2010).

- "Ex-prefeito não se enquadra dentre aquelas autoridades que estão submetidas à Lei nº 1.070/1950, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade, podendo responder por seus atos na via da ação civil pública de improbidade administrativa e, por outro lado, o eg. STF já decidiu que a Reclamação 2138 traduz caso de ex-Ministro de Estado, não possuindo qualquer efeito vinculante a outras hipóteses" (STJ, 1.^a T., REsp 1.103.011/ES, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 20-5-2009).

- A contratação, sem licitação e sem justificativa razoável para tanto, do pai de um dos vereadores do município para prestar serviços de transporte escolar, remunerando este para que levasse à escola as suas próprias netas, revela a indisfarçável intenção do prefeito (agora ex-prefeito) de burlar regras legais, representando o malferimento de princípios da Administração Pública (moralidade, impessoalidade e legalidade) e caracterizando, portanto, a prática de ato ímprobo descrito no **caput** e no inciso I do art. 11 da Lei n.º 8.429/92.

- "As condutas descritas no artigo 11 da Lei de Improbidade dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. Precedentes" (STJ, 2.^a T., REsp 1.227.849/PR, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Rel. p/ Acórdão Min. CASTRO MEIRA, DJe 13-4-2012).

- À luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (proibição de excesso), as sanções aplicadas na sentença guardam relação de pertinência com o ilícito praticado, sendo bastantes para coibir e/ou reprimir a conduta atentatória à moralidade administrativa, porém sem se revelarem desnecessárias e inadequadas à finalidade pretendida pela lei

- *Apelação cível conhecida e desprovida*".

No recurso especial, o recorrente alega violação dos arts. 1º, 2º, 11 e 23 da Lei 8.429/92 e 3º do Código de Processo Civil.

Assevera que (fls. 438/439, e-STJ):

"O Recorrente foi Prefeito de Afonso Bezerra/RM no período



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2001/2004, tendo tomado posse no dia 1º de janeiro de 2001 e terminado seu mandato em 31 de dezembro de 2004.

Mesmo eleito em 3 de outubro de 2004, sequer chegou a assumir e dar continuidade ao mandato, pois teve seu registro de candidatura cassado no dia 14 de dezembro de 2004, em virtude de condenação na Representação Eleitoral nº 005/04, que tramitou perante a 54ª Zona Eleitoral do Estado do Rio Grande do Norte, com sede no Município de Afonso Bezerra/RN.

O Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Norte - TRE/RN, dando provimento parcial ao recurso interposto pelo ora Recorrente, manteve a cassação do registro e determinou a renovação do pleito, aplicando-se ao caso o artigo 224 do Código Eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral manteve esta decisão, conforme inteiro teor do Acórdão ora anexado, LUIZ ELIZEU BEZERRA NETO, eleito vereador em 3 de outubro de 2004 e então Presidente da Câmara Municipal de Afonso Bezerra/RN, tomou posse no cargo de Prefeito em 1º de janeiro de 2005.

Em 24 de novembro de 2005, foi editada a Resolução do TRE/RN nº 16/2005 (doc. anexo), marcando eleição em Afonso Bezerra/RN para o dia 22 de janeiro de 2006, abrindo-se o processo eleitoral em 15 de dezembro de 2005, primeiro dia para a realização das Convenções Partidárias.

Nessa eleição, o Recorrente foi eleito Prefeito, tendo tomado posse no dia 17 de fevereiro de 2006.

Como visto, houve uma interrupção de 1 ano, 1 mês e 17 dias, entre os mandatos do Réu como Prefeito de Afonso Bezerra/RN."

Alega que, "como se vê, não há interesse na presente demanda, razão pela qual requer o acolhimento das razões aqui apontadas para extinguir a presente ação, sem resolução de mérito, por ausência de interesse de agir, ou outra que essa Corte entender, uma vez que os agentes políticos não aderem às normas da Lei nº 8.429/92" (fl. 442, e-STJ).

Aduz que "não há má-fé nem dolo por parte do gestor, ao contratar pessoa em pé de igualdade com outras no Município de Afonso Bezerra/RN, como é plenamente permitido na Lei Orgânica. Se há permissão expressa nesse sentido, deve ser afastado o tipo do art. 11, I da Lei nº 8.429/92" (fl. 449, e-STJ).

Alerta que, "volvendo ao assunto do elemento subjetivo, o ímpeto doloso de descumprir os princípios constitucionais resta plenamente demonstrado que inexistiu no caso dos autos, principalmente porque houve igualdade entre as demais pessoas do Município para concorrência ao pleito e posto que não houve dolo, má-fé, dano ao erário, nem enriquecimento ilícito do Recorrente" (fl. 456, e-STJ).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por fim, alega que, *"ademais, as sanções aplicadas ao Recorrente são por demais excessivas, pelo que se requer a devida reforma por essa Colenda Corte"* (fl. 464, e-STJ).

Apresentadas as contrarrazões (fls. 470/498, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade negativo na instância de origem (fls. 501/505, e-STJ).

Interposto agravo, este relator achou por bem dar-lhe provimento para convertê-lo em recurso especial.

Parecer ministerial assim ementado (fl. 579, e-STJ):

"1. Processual Civil e Administrativo. Recurso Especial. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Ex-Prefeito. Contratação de Serviço de Transporte Escolar. Parente de Vereador. Dispensa indevida de Licitação. Reexame de provas. Incidência do enunciado nº 07 da Súmula do STJ. Prescrição. Inocorrência.

2. Violação aos princípios da Administração Pública. Improbidade Administrativa. Caracterizada. Art. 11 da LIA. dolo genérico. Configurado.

3. Parecer do MPF pelo não conhecimento e improvimento do Recurso Especial para manter o acórdão recorrido".

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.414.757 - RN (2013/0160791-7)

EMENTA

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. REELEIÇÃO. PREFEITO MUNICIPAL. INTERREGNO ENTRE MANDATOS. ELEIÇÃO ANULADA. POSSE DO PRESIDENTE DA CÂMARA POR DETERMINAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. NOVO PLEITO. POSSE COM CONCLUSÃO DO MANDATO NA REELEIÇÃO. MANDATOS CONSECUTIVOS. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. PRECEDENTES. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO CARACTERIZADO. CONTRATO SEM LICITAÇÃO DE PESSOA VEDADO PELA LEI ORGÂNICA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E LEGALIDADE. PRECEDENTES. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Cinge-se a controvérsia dos autos, a saber se ocorreu ou não a prescrição da ação civil pública, por improbidade administrativa, uma vez que houve um lapso temporal entre o primeiro mandato de prefeito municipal, cumprido integralmente, e o segundo, após anulação do pleito eleitoral, com posse provisória do Presidente da Câmara, por determinação da Justiça Eleitoral.

2. Reelection pressupõe mandatos consecutivos. A legislatura corresponde a um período, atualmente, em caso de prefeitos, de quatro anos. O fato de o Presidente da Câmara Municipal ter assumido provisoriamente, conforme determinação da Justiça Eleitoral, até que fosse providenciada nova eleição, não descaracterizou a legislatura, esta correspondente ao período de 01 de janeiro de 2005 a 31 dezembro de 2008.

3. Não ocorrendo a prescrição, prevalece o entendimento jurisprudencial pacífico desta Corte, no sentido de que, no caso de agente político detentor de mandato eletivo ou de ocupantes de cargos de comissão e de confiança inseridos no polo passivo da ação, inicia-se a contagem do prazo com o fim do mandato. Exegese do art. 23, I, da Lei 8.429/92. Precedentes.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5. No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos na contratação de transporte escolar, sem licitação, sendo o contratado pai de um vereador, conduta vedada pela Lei Orgânica Municipal. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial a impessoalidade, a moralidade e a legalidade. Precedentes.

6. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que 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, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

Recurso especial improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

O recurso não merece prosperar.

Cinge-se a controvérsia dos autos, a saber se ocorreu ou não a prescrição da ação civil pública, por improbidade administrativa, uma vez que houve um lapso temporal entre o primeiro mandato de prefeito municipal, cumprido integralmente, e o segundo, após anulação do pleito eleitoral, com posse provisória do Presidente da Câmara, por determinação da Justiça Eleitoral.

O recorrente, ex-prefeito da cidade de Afonso Bezerra/RN, exerceu seu primeiro mandato no período de janeiro de 2001 e 31 de dezembro de 2004.

No ano de 2004, foi reeleito, porém teve seu registro de candidatura cassado.

Tomou posse o Presidente da Câmara Municipal, permanecendo na função de Chefe do Executivo até 17 de janeiro de 2006, quando o recorrente, após novamente ter sucesso em seu pleito eleitoral, exerceu seu mandato até 31/12/2008.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte ajuizou ação civil pública, por improbidade administrativa, em 27.7.2010.

O recorrente alega ocorrência de prescrição, uma vez que ocorreu mais de cinco anos do final do mandato – 31.12.2004 – e quase dez anos do ato tido por improbo.

O cerne da controvérsia, a saber, é se o interregno entre o final do mandato, conforme alega o recorrente – 1 ano, 1 mês e 17 dias –, interrompeu ou não a prescrição.

Sua tese não merece prosperar.

Reeleição pressupõe mandatos consecutivos. A legislatura corresponde a um período, atualmente. Em caso de prefeitos, de quatro anos.

O fato de o Presidente da Câmara Municipal ter assumido provisoriamente, conforme determinação da Justiça Eleitoral, até que fosse providenciada nova eleição, não descaracterizou a legislatura, esta correspondente ao período de 01 de janeiro de 2005 a 31 dezembro de 2008.

Não ocorrendo a prescrição, prevalece o entendimento jurisprudencial pacífico desta Corte, no sentido de que, no caso de agente político detentor de mandato eletivo ou de ocupantes de cargos de comissão e de confiança inseridos no polo passivo da ação, inicia-se a contagem do prazo com o fim do mandato. Exegese do art. 23, I, da Lei 8.429/92.

Nessa direção, os seguintes precedentes:

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ART. 23, I, DA LEI 8.429/1992. REELEIÇÃO. TERMO INICIAL ENCERRAMENTO DO SEGUNDO MANDATO. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO CULPA CARACTERIZADA. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ.

1. A jurisprudência deste Superior Tribunal é assente em estabelecer que o termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição de prefeito, se aperfeiçoa após o término do segundo mandato.

(...)

(AgRg no AREsp 161.420/TO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/04/2014, DJe 14/04/2014.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ART. 23, I, DA LEI 8.429/1992. REELEIÇÃO. TERMO INICIAL ENCERRAMENTO DO SEGUNDO MANDATO.

1. É firme a jurisprudência do STJ, no sentido de se contar o prazo prescricional previsto no art. 23, I, da Lei 8.429/1992, nos casos de reeleição, a partir do encerramento do segundo mandato, considerando a cessação do vínculo do agente ímprobo com a Administração Pública.

2. Recursos especiais providos."

(REsp 1.290.824/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/11/2013, DJe 29/11/2013.)

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. REELEIÇÃO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO.

1. O prazo prescricional nas ações de improbidade administrativa deve ser contado a partir do segundo mandato em caso de reeleição porquanto, em que pesem sejam mandatos diferentes, existe uma continuidade no exercício da função pública pelo agente público.

2. Agravo regimental não provido."

(AgRg no REsp 1.259.432/PB, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 04/02/2013.)

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. PREFEITO. REELEIÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL. DIES A QUO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. ALÍNEA "C". SÚMULA N. 83/STJ.

1. A questão resume-se a saber se o prazo prescricional da ação de improbidade administrativa contra ato praticado no primeiro mandato de Prefeito será contado a partir do término deste mandato ou, no caso de reeleição, do segundo mandato.

2. A Lei de Improbidade associa, no artigo 23, inciso I, o início da contagem do prazo prescricional a cessação do vínculo temporário do agente ímprobo com a Administração Pública, ou, em outras palavras, o término do exercício de mandato eletivo.

(...)

5. Agravo regimental não provido."

(AgRg no AREsp 119.023/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2012, DJe 18/04/2012.)

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS AGENTES POLÍTICOS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRARIEDADE A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AGENTE POLÍTICO. PREFEITO. SUBMISSÃO ÀS NORMAS DA LEI 8429/92. PRECEDENTES DO STJ. ART. 10 DA LEI 8429/92. ELEMENTO SUBJETIVO. CONFIGURAÇÃO DE CULPA. LESÃO AO ERÁRIO. CIRCUNSTÂNCIA EXPRESSAMENTE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

1. O Superior Tribunal de Justiça não é competente para analisar, em sede de recurso especial, eventual violação de dispositivos constitucionais, sob pena de usurpar-se da competência do Supremo Tribunal Federal.

2. O prequestionamento não exige que haja menção expressa dos dispositivos infraconstitucionais tidos como violados, entretanto, é imprescindível que no aresto recorrido a questão tenha sido discutida e decidida fundamentadamente, sob pena de não preenchimento do requisito do prequestionamento, indispensável para o conhecimento do recurso. Incidência da Súmula 211/STJ.

3. Esta Corte Superior firmou entendimento no sentido da aplicabilidade das normas da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, haja vista que ela não se mostra incompatível com o Decreto-Lei 201/67.

(...)

7. Agravo regimental não provido."

(AgRg no REsp 1.513.451/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2015, DJe 26/06/2015.)

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. RECONHECIMENTO DE REPERCUSSÃO GERAL PELO STF.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DESNECESSIDADE DE SOBRESTAMENTO DO JULGAMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. Nos termos da jurisprudência do STJ, a pendência de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, não implica o sobrestamento de recursos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

2. O Superior Tribunal de Justiça admite "a possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade em face de agentes políticos, em razão da perfeita compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/92, cabendo, apenas e tão-somente, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado *ratione personae* na Constituição da República vigente" (REsp 1.282.046, RJ, Relator o Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 27.2.2012).

3. Agravo regimental não provido."

(AgRg no AgRg no REsp 1.316.294/RJ, Rel. Ministro OLINDO MENEZES, DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 24/06/2015)

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO ÍMPROBO. REEXAME DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS ACÓRDÃOS CONFRONTADOS. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. ACÓRDÃO EMBARGADO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 168/STJ.

1. A Corte Especial firmou compreensão segundo a qual não cabem embargos de divergência com a finalidade de discutir eventual equívoco quanto ao exame dos requisitos de admissibilidade de recurso especial, tais como aqueles referentes à deficiência de fundamentação, ausência de prequestionamento, ao reexame de provas, à necessidade de interpretação de cláusulas contratuais.

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente quanto à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. Incidência do óbice da súmula 168/STJ.

3. Agravo regimental não provido."

(AgRg nos EREsp 12.94.456/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/05/2015, DJe 19/05/2015.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos na contratação de transporte escolar, sem licitação, sendo o contratado pai de um vereador, conduta vedada pela Lei Orgânica Municipal.

É o que se extrai do seguinte trecho do acórdão recorrido (fls. 426/428, e-STJ):

"O apelante foi acionado pelo parquet porque, no ano de 2001, na condição de Prefeito Municipal de Afonso Bezerra, contratou, sem licitação, o pai do então Vereador ELIAS NÓIA PEREIRA, senhor JOSÉ PEREIRA NETO, para prestar serviço de transporte escolar, pagando o valor de R\$ 4.220,00, dividido em 10 parcelas mensais, ferindo, desta feita, o disposto no art. 37, capul, da Constituição Federal, assim como o que prevê o art. 101. caput, da Lei Orgânica Municipal¹.

Os documentos de fls. 17-54 (Notas de Empenho. Ordens de Serviço, Recibos, Contratos de Locação de Veículo e Termo de Dispensa de Licitação) demonstram, extirpe de dúvidas, a contratação, sem concorrência, do senhor JOSÉ PEREIRA NETO para realizar o transporte de estudantes da comunidade de Santa Maria; 'Alto da Felicidade para Nova Descoberta no ano de 2001.

Já o Ofício n.º 001/2006 da Câmara Municipal de Afonso Bezerra (fl. 58) atesta que, na legislatura de 2001 a 2004, ELIAS NÓIA PEREIRA era vereador e o documento de fl. 69 revela ser ele filho de JOSÉ PEREIRA NETO - que veio a óbito em 18-5-2006 (fl. 98) demonstrando-se, assim, que o MUNICÍPIO DE AFONSO BEZERRA, na gestão do apelante, firmou contrato de prestação de serviços com pessoa cuja contratação era vedada pelo caput do art. 101 da Lei Orgânica Municipal (fl. 122).

De mais a mais, veja-se que as estudantes transportadas pelo serviço contratado (fl. 76) eram, nada mais nada menos, do que as próprias netas do senhor JOSÉ PEREIRA NETO. sobrinhas do vereador ELIAS NÓIA PEREIRA (vide Termo de Declaração à fl. 103).

Em conclusão: o apelante, Prefeito de Afonso Bezerra, dolosamente contratou (porque sem licitação e sem justificativa razoável para tanto), o pai de um dos vereadores do município, o que era vedado por lei, remunerando este último para que transportasse as suas próprias netas à escola!

De forma irrepreensível, o MM. juiz de primeira instância pontuou que:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"(...) o demandado, mesmo ciente de que a Lei Orgânica Municipal, inspirada na Constituição Federal, impedia a contratação de parentes de ocupantes de cargo no município, no intuito de fulminar o famigerado nepotismo, não hesitou em, por ato voluntário, firmar contrato de prestação de serviços de transporte escolar com o Sr. José Pereira Neto, que era genitor do então vereador Elias Nóia Pereira, fato este que não chegou a ser contestado e que está documentalmente comprovado nos autos. (...).

(...).

Acrescente-se que o Vereador Elias Nóia Pereira, em seu depoimento perante o Ministério Público (fls. 103), admitiu que vários alunos que eram transportados por seu genitor era parentes do mesmo, o que, por si só, agrava a reprovabilidade da conduta do demandado.

Com efeito, observa-se que o Sr. José Pereira Neto foi contratado e pago pelo município de Afonso Bezerra para conduzir os seus próprios netos à escola, o que representa inegável conduta atentatória aos princípios da Administração Pública.

(...).

Observa-se, por oportuno, que não existe prova nos autos de que tenha havido concorrência de terceiros, até mesmo porque a licitação foi dispensada, conforme demonstrado supra.

Do mesmo modo, inexistente no processo qualquer estudo ou laudo técnico atestando que não havia outros veículos aptos a realizar o transporte dos estudantes da região, o que corrobora a ilicitude da conduta do réu.

Verifica-se, pois, que o ex-Prefeito contratou parente de vereador, de forma ilegal e imoral, para fazer o transporte escolar, com dispensa de licitação, sendo patente a intenção de se beneficiarem em detrimento de outras pessoas que não tiveram a oportunidade de concorrer, apresentado as suas propostas, na forma dos trâmites legais.

É sobre estes fundamentos que se faz possível concluir pela prática de ato ímprobo por parte dos demandados [sic], materializado na prática inserta no artigo 11, caput. e inciso I, da Lei 8.429/1992.

(...).

A despeito do ato ímprobo praticado pelo réu, cumpre verificar que, de fato, não há prova de prejuízo patrimonial para o ente municipal, sobretudo porque inexistente nos autos qualquer indício de prova de que a conduta tenha causado lesão ao erário.

(...).

Destarte, entende-se que não há subsunção da conduta do réu aos artigos 9.º e 10.º da Lei 8.429/1992, mas tão somente em seu art.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

11, que se refere aos 'Atos de Improbidade Administrativa que Atentam contra os Princípios da Administração Pública.

(...).\" (Fls. 247/8. *Itálico, negritos e sublinhados no original*).

Como se vê, o julgador monocrático não ignorou as provas dos autos, proferindo sentença nos mesmos moldes de outras já prolatadas contra o apelante, como afirmado nas razões recursais, mas, ao contrário, fez detida análise do conjunto probatório existente, motivando fundamentadamente sua decisão condenatória.

O fato é que se mostra inconteste a prática de ato de improbidade na espécie, pois a contratação levada a termo contrariou expressa disposição legal, evidenciando-se no intencional proceder do apelante uma clara violação aos princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade\".

Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial a impessoalidade, a moralidade e a legalidade.

Nesse sentido, as ementas dos seguintes julgados:

"RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO INEXISTENTE. ART. 535 NÃO VIOLADO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO POR MUNICÍPIO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. HIPÓTESE EM QUE NÃO HÁ INEXIGIBILIDADE. SERVIÇOS TÉCNICOS NÃO SINGULARES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 25, II, § 1º C/C 13, V, DA LEI 8.666/93. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/92.

(...)

7. A contratação de serviços sem procedimento licitatório quando não caracterizada situação de inexigibilidade viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e os deveres de legalidade e imparcialidade. Improbidade administrativa - art. 11 da Lei 8.429/92.

8. É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

9. Recurso parcialmente conhecido e nessa parte provido, com a devolução dos autos para a instância de origem para a apreciação das penalidades cabíveis."

(REsp 1.444.874/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/02/2015, DJe 31/03/2015.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. ARTS. 10 E 11 DA LEI 8429/92. LESÃO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ATOS ÍMPROBOS EXPRESSAMENTE RECONHECIDOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

(...)

3. Rever o entendimento adotado no acórdão recorrido de que, apesar da pouca expressão econômica, houve perda patrimonial do Erário, bem como que "foram malferidos os princípios da administração pública, notadamente os da moralidade e impessoalidade", é necessário o reexame de matéria de fato e provas, o que é inviável em sede de recurso especial, tendo em vista o disposto na Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.488.051/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2014, DJe 19/12/2014.)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. DOLO GENÉRICO. LICITAÇÃO. CONLUÍO ENTRE MEMBROS DA COMISSÃO DE RECEBIMENTO DE MATERIAL E EMPRESA VENCEDORA DA LICITAÇÃO. FALSIDADE DOCUMENTAL. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.

(...)

2. Conforme o quadro fático delineado no acórdão, restou claramente demonstrado o dolo genérico na inobservância das regras editalícias da licitação em comento. Tal conduta, atentatória aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, nos termos da jurisprudência desta Corte, é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

3. Este Tribunal Superior tem reiteradamente se manifestado no sentido de que "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico" (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. Agravo regimental a que nega provimento."

(AgRg no AREsp 324.640/RO, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/08/2014, DJe 02/09/2014.)

DA SÚMULA 7/STJ

O Tribunal de origem manteve a sentença de piso, assim, fixada:

"1) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos;

2) ao pagamento de multa civil, de caráter pedagógico-punitivo, em favor da municipalidade em valor equivalente à 5 (cinco) vezes o valor do último subsídio que tenha recebido dos cofres do Município de Afonso Bezerra/RN; e

3) 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 três anos, na forma descrita na fundamentação desta sentença".

A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que 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, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS PELA PREFEITURA MUNICIPAL. EXPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL. APROPRIAÇÃO ILEGAL DE PARTE DO VALOR POR SERVIDOR PÚBLICO E TERCEIRO. INCIDÊNCIA DOS ARTS. 1º E 3º DA LEI 8.429/92. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CARACTERIZADA. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

(...)

3. Diante do óbice da Súmula 7/STJ, a verificação da proporcionalidade e da razoabilidade da sanção aplicada pelo Tribunal de origem não pode ser feita em recurso especial.

4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).

5. Recursos especiais conhecidos em parte e não providos."

(REsp 1.203.149/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 7/2/2014.)

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE. EXCLUSÃO DE PARTE DAS SANÇÕES APLICADAS PELO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. PRETENSÃO DE REEXAME DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Insurge-se o recorrente contra acórdão que, ao examinar os fatos e as circunstâncias do caso concreto, concluiu pela desproporção das penalidades cominadas pelo juízo de primeiro grau e dessa forma afastou as sanções de suspensão dos direitos políticos e proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

(...)

3. A regra geral, assentada na jurisprudência do STJ, é no sentido de que "modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ)." (RESP 1.229.495/SP, Rel. Min. Eliana Calmon).

(...)

5. Recurso Especial não conhecido."

(REsp 1.326.762/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 3/9/2013, DJe 17/9/2013.)

"PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. VEREADORES, EMPRESA E TERCEIROS BENEFICIADOS. AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. ATO ÍMPROBO. ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/92. DOLO GENÉRICO. CONFIGURAÇÃO. APLICAÇÃO DE SANÇÕES. ART. 12 DA LIA. DECORRÊNCIA LÓGICA. DOSIMETRIA. REVISÃO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESES EXCEPCIONAIS. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. NÃO-INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL AO QUAL FOI DADA INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE.

(...)

6. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

(...)

Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para conhecer em parte do recurso especial e negar-lhe provimento."

(EDcl no AgRg no REsp 1.314.061/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/6/2013, DJe 5/8/2013.)

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0160791-7

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.414.757 / RN

Números Origem: 2010821219728200235 20110040929 20110040929000100 20110040929000200
2357220108200134

PAUTA: 06/10/2015

JULGADO: 06/10/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITO BELLO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOSÉ ROBSON DE SOUZA

ADVOGADOS : ESEQUIAS PEGADO CORTEZ NETO

DANIEL DA FROTA PIRES CENSONI E OUTRO(S)

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

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

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