



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.680.189 - PA (2017/0147522-9)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
AGRAVANTE : JOAO PEDROSA GOMES
ADVOGADO : MAURO SÉRGIO DE ASSIS LOPES E OUTRO(S) - PA010170
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO IRREGULAR DE VERBA PÚBLICA. ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ELEMENTO SUBJETIVO. DISPENSA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO OU LESÃO AO ERÁRIO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DA MULTA CIVIL APLICADA. POSSIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE.

1. "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).
2. O entendimento consolidado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça assevera que a configuração dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.
3. Rever o entendimento do acórdão recorrido, no sentido de que "O apelante na qualidade de gestor do Município de Peixe Boi, no ano de 2007, violou os princípios da legalidade, moralidade, incorrendo na conduta do art. 11 da Lei 8.429/92, caracterizando atos de improbidade administrativa" (fl. 597) ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório da demanda, providência vedada em sede de recurso especial ante a Súmula 7/STJ.
4. Desatentidos os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, é possível a revisão das sanções aplicadas em sede de improbidade administrativa, na via do recurso especial.
5. No caso dos autos, apresenta-se excessiva a multa civil no importe de 20 remunerações percebidas pelo requerido enquanto prefeito municipal.
6. Agravo interno parcialmente provido para dar parcial provimento ao recurso especial, reduzindo-se a multa civil para o valor de 5 vezes a remuneração percebida, na condição de prefeito municipal, pelo ora agravante no ano 2007.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, dar parcial provimento ao agravo interno para prover parcialmente o recurso especial, reduzindo a multa para 5 (cinco) vezes o valor da remuneração, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Gurgel de Faria (Presidente) votaram



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com o Sr. Ministro Relator.

Licenciada a Sra. Ministra Regina Helena Costa.

Brasília (DF), 04 de outubro de 2018(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.680.189 - PA (2017/0147522-9)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
AGRAVANTE : JOAO PEDROSA GOMES
ADVOGADO : MAURO SÉRGIO DE ASSIS LOPES E OUTRO(S) - PA010170
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Trata-se de agravo interno interposto por JOÃO PEDROSA GOMES, contra decisão de fls. 738/739, que negou provimento ao recurso especial, assim ementada:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. ANÁLISE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. HARMONIA ENTRE O ACÓRDÃO RECORRIDO E A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ.

Afirma que não há falar em reexame do conjunto probatório, para o deslinde da controvérsia, o que afasta a incidência da Súmula 7/STJ.

Sustenta que a Lei n. 8.429/1992 visa resguardar os princípios da administração pública sob o prisma do combate à corrupção, da imoralidade qualificada e da grave desonestidade funcional, não se coadunando com a punição de meras irregularidades administrativas ou transgressões disciplinares.

Impugnação apresentada às fls. 772/779.

É o relatório. Decido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.680.189 - PA (2017/0147522-9)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO IRREGULAR DE VERBA PÚBLICA. ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ELEMENTO SUBJETIVO. DISPENSA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO OU LESÃO AO ERÁRIO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DA MULTA CIVIL APLICADA. POSSIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE.

1. "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).
2. O entendimento consolidado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça assevera que a configuração dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.
3. Rever o entendimento do acórdão recorrido, no sentido de que "O apelante na qualidade de gestor do Município de Peixe Boi, no ano de 2007, violou os princípios da legalidade, moralidade, incorrendo na conduta do art. 11 da Lei 8.429/92, caracterizando atos de improbidade administrativa" (fl. 597) ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório da demanda, providência vedada em sede de recurso especial ante a Súmula 7/STJ.
4. Desatentidos os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, é possível a revisão das sanções aplicadas em sede de improbidade administrativa, na via do recurso especial.
5. No caso dos autos, apresenta-se excessiva a multa civil no importe de 20 remunerações percebidas pelo requerido enquanto prefeito municipal.
6. Agravo interno parcialmente provido para dar parcial provimento ao recurso especial, reduzindo-se a multa civil para o valor de 5 vezes a remuneração percebida, na condição de prefeito municipal, pelo ora agravante no ano 2007.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: A irresignação merece parcial acolhimento.

"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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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).

O entendimento consolidado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça assevera que a configuração dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. FALTA DE COTEJO ANALÍTICO E APLICAÇÃO DA SÚMULA 83 - STJ.

1. A caracterização do ato de improbidade, por um dos tipos do art. 11 da Lei 8.429/1992, prescinde da existência de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.
2. O acórdão recorrido decidiu a questão na linha da jurisprudência desta Corte, pelo que não há falar-se com proveito em dissídio jurisprudencial. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida" - Súmula 83/STJ).
3. Agravo regimental desprovido. (AgRg no AREsp 262.290/SP, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª região), Primeira Turma, DJe 5/2/2016).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. RECURSO ESPECIAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS E REGIMENTAIS.

1. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).
2. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ.
3. A ausência de cotejo analítico, bem como de similitude das circunstâncias fáticas e do direito aplicado nos acórdãos recorrido e paradigmas, impede o conhecimento do recurso especial pela hipótese da alínea "c" do permissivo constitucional.
4. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 135.509/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18/12/2013).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No que diz respeito à existência de ato ímprobo, a Corte de origem, após ampla análise do conjunto fático-probatório, firmou compreensão de que (fls. 601/602):

"In casu, o apelante não apresentou a elaboração do Plano Municipal de Saúde e o Relatório de Gestão do ano de 2007, gerando enorme incerteza quanto aos gastos despendidos por ele em sua gestão pública, violando o princípio da legalidade, moralidade e honestidade, tornando ímproba sua omissão, agindo, pois, com desvio de finalidade. Portanto, mesmo que o apelante não tenha causado dano ao erário público, violou os princípios da legalidade, moralidade e outros, incorrendo na conduta tipificada no art. 11 da Lei 8.429/92.

(...)

In casu, o apelante violou os princípios norteadores da Administração Pública por não apresentar a Elaboração do Plano Municipal de Saúde e do Relatório de Gestão do ano de 2007, causando enorme incerteza quanto aos gastos despendidos por ele em sua gestão pública, violando assim, o princípio da legalidade, moralidade e honestidade, tornando ímproba a sal omissão, agindo, pois, com desvio de finalidade.

Portanto, mesmo que o apelante não tenha causado dano ao erário público, violou os princípios da legalidade, moralidade, incorrendo na conduta do art. 11 da Lei 8.429/92, caracterizando atos de improbidade, pois praticados em confronto com ordenamento jurídico em vigor.

Verifica-se às fls. 26 e 49, no relatório de fiscalização realizado pela Controladoria Geral da União, que o Município de Peixe Boi não elaborou o Plano Municipal da Saúde e o Relatório de Gestão, ambos do exercício de 2007, uma vez que não foram encontrados tais documentos na sede do órgão municipal responsável pela guarda de tal documentação, e mesmo depois de instado a apresentar a documentação, ficou-se inerte.

Os documentos carreados aos autos às fls. 459/481, apresentados nesta via judicial, não guardam obediência aos ditames estabelecidos pela portaria que os regulamenta, não define as ações que garantiriam o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano de Saúde, nem estabelecem as metas anuais, também não menciona os recursos orçamentários necessários ao cumprimento da programação.

Em resumo, o apelante na qualidade de gestor do Município de Peixe Boi, no ano de 2007, violou os princípios da legalidade, moralidade, incorrendo na conduta do art. 11 da Lei 8.429/92, caracterizando atos de improbidade, sendo correta, pois, a sentença que ora se examina, que deve ser mantida por seus próprios fundamentos".

Assim, tem-se que a revisão a que chegou o Tribunal de origem sobre a questão demanda o reexame dos fatos e provas constantes nos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial. Incide ao caso a Súmula 7/STJ.

No entanto, quanto às sanções aplicadas, verifica-se que há excesso. Com efeito,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mostra-se desproporcional a aplicação de multa no importe de 20 vezes a remuneração percebida como prefeito à época dos fatos pelo ora agravante. O valor perfaz quase a metade da remuneração percebida no exercício do cargo de prefeito municipal ao longo do mandato. Além do mais, conforme assentado no acórdão recorrido, não houve prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito. Nesses casos, em que há evidente quebra da proporcionalidade e razoabilidade, a jurisprudência do STJ tem entendido que é possível, em sede de recurso especial, rever as sanções aplicadas, afastando-se o óbice da Súmula 7/STJ.

A propósito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CORTE DE ORIGEM QUE AFIRMA A EXISTÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA DO REQUERIDO. INVIABILIDADE DE REVISÃO DE REFERIDA PREMISSE FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DAS SANÇÕES APLICADAS. MULTA CIVIL REDUZIDA EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. AGRAVO CONHECIDO PARA DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

(AREsp 557.084/RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 25/6/2018).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO RECEBIDO COMO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. RECURSO INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DO CPC/73. CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. LESÃO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NÃO CONFIGURADOS. DECISÃO MONOCRÁTICA QUE DEU PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL, PARA READEQUAÇÃO DAS SANÇÕES. MANUTENÇÃO.

[...]

3. Considerando que desatendidos, na espécie, os vetores da proporcionalidade e da razoabilidade, fez-se imperativo o decotamento da sanção aplicada pela Corte local, reduzindo-se o valor da multa civil de 10 (dez) para 1 (uma) vez a remuneração recebida por cada um dos agravados, respectivamente.

4. Agravo regimental a que se nega provimento (PET no REsp 1265258/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, primeira turma, DJe 7/5/2018).

Ante o exposto, **dou parcial provimento** ao agravo interno para **dar parcial provimento** ao recurso especial, tão somente, para reduzir a sanção de multa civil para 5 vezes a remuneração percebida como prefeito no exercício de 2007.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.680.189 - PA (2017/0147522-9)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
AGRAVANTE : JOAO PEDROSA GOMES
ADVOGADO : MAURO SÉRGIO DE ASSIS LOPES E OUTRO(S) - PA010170
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

VOTO

SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA PELO MP/PA EM DESFAVOR DO EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PEIXE-BOIA/PA. NÃO APRESENTAÇÃO DA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE E O RELATÓRIO DE GESTÃO DO ANO DE 2007, CONSOANTE FATOS REPRESADOS NA CORTE PARAENSE. AO QUE SE DESSUME DA ESPÉCIE, NÃO HÁ IDENTIFICAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO, NEM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO ENTÃO GESTOR PÚBLICO. HÁ IRREGULARIDADES FORMAIS, QUE NÃO EVIDENCIAM EMPIRICAMENTE QUALQUER CONDUTA MATERIAL CAUSADORA DE IMPROBIDADE. VOTO POR PROVER-SE O AGRAVO INTERNO DO IMPLICADO PARA PROVER O RECURSO ESPECIAL E, POR CONSEQUÊNCIA, JULGAR IMPROCEDENTE A PRETENSÃO VERTIDA NA ACP; OU ENTÃO SEJAM REDUZIDAS AS PENALIDADES, PORVENTURA MANTIDA A CONDENAÇÃO.

1. Acerca da acusação de prática de conduta ímproba pelo então Prefeito do Município de Peixe-Boi/PA, o Tribunal de origem apresentou a seguinte manifestação:

(...) o apelante não apresentou a elaboração do Plano Municipal de Saúde e o Relatório de Gestão do ano de 2007, gerando enorme incerteza quanto aos gastos despendidos por ele em sua gestão pública, violando o princípio da legalidade, moralidade e honestidade, tornando ímproba sua omissão, agindo, pois, com desvio de finalidade. Portanto, mesmo que o apelante não tenha causado dano ao erário público, violou os princípios da legalidade, moralidade e outros, incorrendo na conduta tipificada no art. 11 da Lei 8.429/92 (fls. 601).

2. Frente ao enredo que se repesou no aresto, algumas indagações se impõem na presente demanda:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(1) a afirmação "gerando incertezas quanto aos gastos" despendidos é suficiente para provar que alguém conduziu-se improbamente?

(2) as aludidas faltas documentais não estariam no âmbito das irregularidades formais de Administrador Público, inabilidades de gestor despreparado, insuficientes, portanto, para campear o fato nas improbidades?

(3) a conduta é tão gravemente punível a ponto de justificar as sanções impostas pelas Instâncias Ordinárias, quais sejam, multa civil em 20 vezes a remuneração de Alcaide e proibição de contratar com o Poder Público por 3 anos.

3. A meu sentir, e observando os fatos tal como recolhidos pela Corte Paraense, não se conformou o tipo ímprobo do art. 11 da Lei de Improbidade. As condutas a partir das quais foram lançadas as acusações cingem-se a irregularidades, que não podem ser rotuladas como ímprobos.

4. Efetivamente, não há identificação de dano ao Erário, nem enriquecimento ilícito do então Gestor Público. Há irregularidades formais, que não evidenciam empiricamente qualquer conduta material causadora de improbidade.

5. Se assim não se entender, entendo que devem ser reduzidas as penalidades impostas ao então Alcaide, de modo que seja reduzida a penalidade de multa civil para 3 vezes valor correspondente ao subsídio do Prefeito de Peixe-Boi/PA.

6. Voto por prover-se o Agravo Interno do implicado para prover o Recurso Especial e, por consequência, julgar improcedente a pretensão vertida na ACP; ou então sejam reduzidas as penalidades, porventura mantida a condenação. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2017/0147522-9 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.680.189 / PA** **AgInt no**

Números Origem: 00001969420118140041 1969420118140041 201110001893 201330107140 201430164511
20160004713096

PAUTA: 04/10/2018

JULGADO: 04/10/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOAO PEDROSA GOMES
ADVOGADO : MAURO SÉRGIO DE ASSIS LOPES E OUTRO(S) - PA010170
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : JOAO PEDROSA GOMES
ADVOGADO : MAURO SÉRGIO DE ASSIS LOPES E OUTRO(S) - PA010170
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

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 Napoleão Nunes Maia Filho, deu parcial provimento ao agravo interno para prover parcialmente o recurso especial, reduzindo a multa para 5 (cinco) vezes o valor da remuneração, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Gurgel de Faria (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Licenciada a Sra. Ministra Regina Helena Costa.