



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.391.789 - PR (2013/0205897-0)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : NOÉ CALDEIRA BRANT
ADVOGADOS : CARLOS ALBERTO GROLI E OUTRO(S)
CLÁUDIO ROGÉRIO MALACRIDA
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EFEITO SUSPENSIVO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LIMITES DA AÇÃO. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA DA INICIAL. PRECEDENTES. INOBSERVÂNCIA. SÚMULA 7/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LIA. DOLO GENÉRICO. LIBERALIDADE DO RÉU. SÚMULA 7/STJ. SANÇÃO. MODIFICAÇÃO. INVIABILIDADE.

1. Não é cabível apreciação de pedido suspensivo ao recurso especial no corpo do próprio recurso, uma vez que a via adequada para fazê-lo é a medida cautelar.

2. O entendimento desta Corte é firme no sentido de que o pedido deve ser extraído a partir de interpretação lógico-sistemática de toda a petição.

3. A inicial, ajuizada pela municipalidade e posteriormente titularizada pelo *Parquet*, aponta a ocorrência de diversas irregularidades em licitações, fazendo expressa enumeração dos diversos contratos ilícitos.

4. Elencados os processos suspeitos de irregularidade, requereu-se ao juízo a análise pormenorizada de cada um, de modo a reconhecer a configuração de atos de improbidade em decorrência dos atos ilícitos perpetrados pelo então prefeito, ora recorrente, o que efetivamente ocorreu. Neste diapasão, o acolhimento da tese de violação aos arts. 264, 303 e 460 do CPC demandaria incursão na seara fática dos autos, inviável na via estreita do recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

5. O Tribunal de origem reconheceu a efetivação de atos de improbidade administrativa em decorrência do extenso acervo fático-probatório dos autos, com a constatação de uma sistemática que burlava o procedimento licitatório legalmente instituído. Portanto, deliberadamente, frustrou-se a licitude do processo licitatório diante da não observância das regras legais e morais que lhe são ínsitas (art. 10, VIII, c/c art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. Consoante entendimento desta Corte, "*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).

7. O reconhecimento do dolo em frustrar a legalidade do processo licitatório decorreu da análise dos autos, o que torna o especial via inadequada à modificação do julgado. Incidência da Súmula 7/STJ.

8. No mesmo óbice incorre a pretensão de alterar as sanções aplicadas – suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de três anos; condenação no pagamento de multa civil, no valor de cinco vezes o valor da última remuneração percebida na função de Prefeito Municipal na gestão 1997/2000; e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por três anos –, sendo viável a modificação tão somente quando ultrapassar a barreira da razoabilidade, o que não se deduz dos autos.

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, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). CARLOS ALBERTO GROLI, pela parte RECORRENTE:
NOÉ CALDEIRA BRANT

Brasília (DF), 14 de outubro de 2014(Data do Julgamento).

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.391.789 - PR (2013/0205897-0)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : NOÉ CALDEIRA BRANT
ADVOGADOS : CARLOS ALBERTO GROLI E OUTRO(S)
CLÁUDIO ROGÉRIO MALACRIDA
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

RELATÓRIO

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

Cuida-se de recurso especial interposto por NOÉ CALDEIRA BRANT, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que, ao julgar demanda relativa a improbidade administrativa, negou provimento ao recurso de apelação do recorrente e ao agravo retido.

A ementa do julgado guarda os seguintes termos (fls. , e-STJ).

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO REALIZADO PELA COMURB, COM A ANUÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, PARA CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE COLETIVO, QUE CONFIGURARIA ATO ÍMPROBO, PORQUE INDEVIDAMENTE FRACIONADO E REALIZADO EM DESVIO DE FINALIDADE, IMPORTANDO EM BENEFÍCIO DE PARTICULARES E EM LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. PEDIDO DE REFORMA DE AMBAS AS PARTES.

AGRAVO RETIDO. DECISÃO QUE INDEFERIU PRELIMINAR DE INAPLICABILIDADE DA LEI 8429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL FIRME NO SENTIDO DE INCIDIR A AGENTES POLÍTICOS AS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE CABIMENTO DA RECLAMAÇÃO 2.138 STF REJEITADA. POSSIBILIDADE DE COEXISTÊNCIA DAS RESPONSABILIDADES PREVISTAS NA LIA COMO NO DECRETO 201/67, SEM QUE ISSO IMPLIQUE EM BIS IN IDEM. SANÇÕES DE NATUREZAS DISTINTAS. ALEGAÇÃO AFASTADA. AGRAVO RETIDO DESPROVIDO.

RECURSO DE APELAÇÃO.

PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. APONTADO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

JULGAMENTO COM FUNDAMENTO EM SUPOSTAS NOVAS MOTIVAÇÕES APRESENTADAS EM ALEGAÇÕES FINAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INOCORRÊNCIA. SENTENÇA QUE NÃO ULTRAPASSOU OS LIMITES DO PEDIDO (CONDENAÇÃO NAS PENAS DA LEI 8429/92) E DA CAUSA DE PEDIR (FRAUDES PERPETRADAS EM INÚMEROS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS ESPECIFICADOS) APRESENTADOS NA INICIAL. PRINCÍPIO DA ADSTRIÇÃO OU DA CORRELAÇÃO ENTRE PEDIDO E SENTENÇA RESPEITADO. PRELIMINAR AFASTADA.

MÉRITO DO RECURSO. INÚMEROS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS NA MODALIDADE CARTA-CONVITE REALIZADOS NO PERÍODO EM QUE O APELANTE FOI PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAPEJARA. VÁRIAS ILEGALIDADES PRATICADAS. INSERÇÃO ALEATÓRIA DE PROCEDIMENTOS, ACRESCIDOS DA LETRA A, NA TENTATIVA DE LEGALIZAR POSTERIORMENTE GASTOS FEITOS SEM A DEVIDA LICITAÇÃO; FRACIONAMENTO INDEVIDO DE LICITAÇÕES, VISANDO O LIMITE MÍNIMO DE VALORES PARA ADOÇÃO DE OUTRA MODALIDADE MENOS RÍGIDA (CARTA-CONVITE); DESRESPEITO AO PRAZO MÍNIMO PREVISTO NO ARTIGO 21, § 2.º, IV e § 3.º, DA LEI 8.666/93; DIRECIONAMENTO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS PARA CONTRATAÇÃO DE PARENTES. ILEGALIDADES QUE DEMONSTRAM NITIDAMENTE A PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, POR LESÃO AO ERÁRIO, EM RAZÃO DE FRAUDE A PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E POR AFRONTA AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (MORALIDADE, LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, ENTRE OUTROS).

DOLO EVIDENCIADO. APELANTE QUE, NA CONDIÇÃO DE PREFEITO, TINHA O DEVER DE BEM ZELAR PELO PATRIMÔNIO PÚBLICO E PELO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. DOLO QUE SE REALIZA NA VONTADE DO ADMINISTRADOR DE NÃO FAZER O QUE A LEI MANDA, ADERINDO CONSCIENTEMENTE AO TIPO DESCRITO NA LEI DE IMPROBIDADE, PRODUZINDO RESULTADOS VEDADOS PELA LEI. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS E FRAUDE À LICITAÇÃO EXTENSIVAMENTE EVIDENCIADOS NOS AUTOS. INTELIGÊNCIA DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 10, CAPUT, INCISO VIII E 11, CAPUT, CABENDO AS SANÇÕES DO ARTIGO 12, III, AMBOS DA LEI N.º 8.429/92, NOS TERMOS DETERMINADOS PELA SENTENÇA.

SENTENÇA MANTIDA.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO RETIDO E RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDOS."

Os embargos de declaração opostos pelo recorrente foram acolhidos em parte, tão somente para correção de erro material, sem efeitos infringentes (fls. 5892/5903, e-STJ), alterando excerto da ementa, nos seguintes termos:

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADES PRATICADAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. RECURSO DO REU."

Nas razões do recurso especial, a recorrente alega violação aos arts. 264, 303 e 460 do CPC, *"tendo em vista terem sido considerados novos fatos e causa de pedir não contidos na inicial, estes incluídos em fase processual em que era vedado o aditamento da vestibular, aliada à impossibilidade do Recorrente em produzir provas a respeito"* (fls. 5933, e-STJ).

Aponta ainda afronta ao art. 11 da Lei n. 8.429/92, *"eis que não restaram devidamente motivados os elementos subjetivos e normativos necessários à sua aplicação, quais sejam, dolo /desonestidade e a ilegalidade, ainda que seja acolhida apenas para readequar as penas impostas para aplicação de multa punitiva isoladamente"* (fls. 5934, e-STJ).

Requer ainda, com base no art. 26-C da Lei Complementar n. 64/90, no art. 768 do CPC e nas Súmula 634 e 635 do STF, a suspensão dos efeitos do acórdão recorrido até o julgamento final do presente especial.

Apresentadas as contrarrazões (fls. 5976/5982, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fls. 5984/5990, e-STJ).

Parecer do Ministério Público Federal pelo não conhecimento ou improvimento do especial (fls. 6005/6015, e-STJ):

"RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM LICITAÇÕES PÚBLICAS. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. DISCRICIONARIEDADE DA CORTE DE ORIGEM NO EXAME FÁTICO DA QUESTÃO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS POSSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ.

- Parecer pelo não conhecimento ou desprovimento do recurso."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.391.789 - PR (2013/0205897-0)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EFEITO SUSPENSIVO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LIMITES DA AÇÃO. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA DA INICIAL. PRECEDENTES. INOBSERVÂNCIA. SÚMULA 7/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LIA. DOLO GENÉRICO. LIBERALIDADE DO RÉU. SÚMULA 7/STJ. SANÇÃO. MODIFICAÇÃO. INVIABILIDADE.

1. Não é cabível apreciação de pedido suspensivo ao recurso especial no corpo do próprio recurso, uma vez que a via adequada para fazê-lo é a medida cautelar.

2. O entendimento desta Corte é firme no sentido de que o pedido deve ser extraído a partir de interpretação lógico-sistemática de toda a petição.

3. A inicial, ajuizada pela municipalidade e posteriormente titularizada pelo *Parquet*, aponta a ocorrência de diversas irregularidades em licitações, fazendo expressa enumeração dos diversos contratos ilícitos.

4. Elencados os processos suspeitos de irregularidade, requereu-se ao juízo a análise pormenorizada de cada um, de modo a reconhecer a configuração de atos de improbidade em decorrência dos atos ilícitos perpetrados pelo então prefeito, ora recorrente, o que efetivamente ocorreu. Neste diapasão, o acolhimento da tese de violação aos arts. 264, 303 e 460 do CPC demandaria incursão na seara fática dos autos, inviável na via estreita do recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

5. O Tribunal de origem reconheceu a efetivação de atos de improbidade administrativa em decorrência do extenso acervo fático-probatório dos autos, com a constatação de uma sistemática que burlava o procedimento licitatório legalmente instituído. Portanto, deliberadamente, frustrou-se a licitude do processo licitatório diante da não observância das regras legais e morais que lhe são ínsitas (art. 10, VIII, c/c art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92).

6. Consoante entendimento desta Corte, "*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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011).

7. O reconhecimento do dolo em frustrar a legalidade do processo licitatório decorreu da análise dos autos, o que torna o especial via inadequada à modificação do julgado. Incidência da Súmula 7/STJ.

8. No mesmo óbice incorre a pretensão de alterar as sanções aplicadas – suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de três anos; condenação no pagamento de multa civil, no valor de cinco vezes o valor da última remuneração percebida na função de Prefeito Municipal na gestão 1997/2000; e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por três anos –, sendo viável a modificação tão somente quando ultrapassar a barreira da razoabilidade, o que não se deduz dos autos.

Recurso especial improvido.

VOTO

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

DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

De início, ressalte-se que não é possível, em recurso especial, apreciar pedido com a finalidade de atribuir efeito suspensivo ao próprio apelo nobre, pois a análise dos requisitos previstos no artigo 273, incisos I e II, do CPC, implica, em regra, o reexame de matéria de fato e de prova, o que é vedado pela Súmula 7 do STJ, sendo a medida cautelar, prevista no artigo 288 do RISTJ, a sede adequada para pleitear a tutela antecipada com o objetivo de conferir efeito suspensivo ao recurso especial.

Nesse sentido:

"3. 'Nos termos da jurisprudência pacífica desta Corte, não é cabível apreciação de pedido suspensivo ao recurso especial em sede de agravo regimental, eis que a via adequada para fazê-lo é a medida cautelar.' (AgRg no AREsp 39.815/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 23/11/2011). Precedentes: REsp 1.237.666/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 31/03/2011; REsp 1.197.915/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 22/09/2010."

(AgRg no AREsp 504.819/SC, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/06/2014, DJe 24/06/2014)

"O pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso especial deve ser requerido de forma apartada, ou seja, não pode vir inserido nas razões do apelo nobre." (REsp 1014705/MS, Rel. Ministro MASSAMI UYEDA, TERCEIRA TURMA, julgado em 24/8/2010, DJe 14/9/2010).

DOS LIMITES DA LIDE

Por afronta aos arts. 264, 303 e 460 do CPC, o recorrente alega que o acórdão reveste-se de nulidade, visto que *"os e. Desembargadores levaram em consideração na motivação do v. acórdão recorrido fatos e causa de pedir não contidos na inicial, eis que trazidos à tona somente em sede de razões finais"* (fls. 5911, e-STJ).

Neste diapasão, aduz que a inicial limitou-se em apontar irregularidades vinculadas a) na inserção de letra após o número dos certames; b) homologação de licitação no mesmo dia do julgamento, e, c) ausência da indicação da rubrica orçamentária, sendo indevido o acolhimento de *"outros fatos que nenhuma relação, direta ou indireta, guardavam com os narrados na inicial para condenar o Recorrente"* (fls. 5912, e-STJ).

Ao abordar a questão suscitada, assim consignou a Corte *a quo*:

"Da preliminar de nulidade da sentença:

Alega o Apelante a nulidade da sentença, por suposta violação ao disposto nos artigos 264, 303 e 460 do Código de Processo Civil, na medida em que teria considerado para sua condenação alegações novas apresentadas pelo Ministério Público em suas alegações finais, especialmente a de que familiares do réu teriam participado dos procedimentos licitatórios.

Razão também não lhe assiste nesta preliminar.

Isso porque, como se depreende dos autos, o Ministério Público assumiu a titularidade da ação civil pública, inicialmente ajuizada pelo Município de Tapejara, quando da apresentação da defesa prévia pelo réu (fls. 2109/2118). A partir dali, assumiu o pólo ativo do processo, manifestando-se em todos os momentos processuais próprios, inclusive com alegações finais, em que fez um esforço do feito, apontando e detalhando todas as provas produzidas e cotejando-as com os fundamentos iniciais da ação civil, relativamente à prática de várias ilegalidades nos procedimentos licitatórios lá listados, a fim de demonstrar a configuração do ato de improbidade imputado ao réu.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em nenhum momento dessas alegações finais houve o aditamento à inicial. Tampouco a sentença analisou pedido ou causa de pedir não formulado na exordial, mas sim referiu-se aos fatos lá narrados, ou seja, os procedimentos licitatórios listados como fraudulentos. Observe-se que quando se reporta à participação da empresa de familiares do réu nos procedimentos licitatórios - argumento que o Apelante alega ser ultra petita - faz ressalva expressa no sentido de que 'nem se diga que tal fato não foi narrado na inicial, eis que a peça inaugural apontou expressamente os processos licitatórios 10/97, 37/94 e 01/00 ditos como irregulares (itens 09 e 10), juntando aos autos cópias dos referidos procedimentos' (fl. 3574).

Ademais, verifica-se da inicial que esta irregularidade - assim como muitas outras - estavam perfeitamente alegadas e demonstradas no Relatório de Auditoria Interna, em que foram listadas as licitações irregulares e apontados os respectivos vícios, relatório este que fundamentou a propositura da presente ação e o pedido inicial, juntado às fls. 14/26, como se vê especialmente às fls. 15/16.

Não se olvide, ainda que condenação do réu nas sanções da Lei 8429/92 não se deu em razão dessa única irregularidade (contratação de familiares), mas sim pelas várias detectadas nos procedimentos licitatórios objeto da petição inicial, conforme fundamentação da sentença, o que afasta também a alegada nulidade.

Portanto, é que se pode falar que o provimento jurisdicional feriu o princípio da adstrição ou da correlação entre pedido e sentença, previsto no artigo 460 do Código de Processo Civil, e tampouco permitiu inovação de causa de pedir (artigos 264 e 303, CPC).

Apenas decidiu a lide nos exatos limites em que lhe foi proposta, ou seja, analisou as alegações de fraudes em procedimentos licitatórios, com base nas provas pormenorizadamente apreciadas e concluiu pela prática de atos ímprobos, com a condenação do réu em parte das penas requeridas inicialmente, tudo nos termos do pedido e com fulcro na Lei 8429/92.

Não se olvide, ademais, que cabe ao julgador extrair o conteúdo do pedido a partir de uma interpretação lógico-sistemática de toda a peça inicial, corroborada às provas produzidas no curso do processo, não se admitindo limitar as questões da demanda ao que textualmente o autor deduz naquela peça. Assim, se o autor apontou como causa de pedir ilegalidades praticadas em certos procedimentos licitatórios, e em decorrência disso pediu a declaração de prática de ato de improbidade com as cominações próprias, corretamente agiu o Juiz sentenciante em concluir



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pormenorizadamente, de acordo com as provas constantes dos autos, todas essas ilegalidades ocorridas nos procedimentos especificamente apontados (entre elas a contratação de parentes do Apelante), para, ao final, concluir fundamentadamente pela prática do ato ímprobo. Vale dizer, em nada se distanciou da causa de pedir e do pedido formulados inicialmente.

(...)

Resta afastada, assim, a preliminar arguida pelo Apelante."

De início, cabe exaltar o entendimento da Corte de origem quanto à necessidade de interpretação lógico-sistemática da inicial para inferir o pedido, pois tal premissa encontra amparo na jurisprudência do STJ.

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL E BANCÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO REVISIONAL. SFH. ABUSIVIDADE DE CLÁUSULA CONTRATUAL. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. NÃO OCORRÊNCIA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA N. 381/STJ. JULGAMENTO EXTRA PETITA (ARTS. 128 E 460 DO CPC). INEXISTÊNCIA. PETIÇÃO INICIAL. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA. PRECEDENTES.

(...)

2. Se os fatos narrados na peça preambular e a causa de pedir ajustam-se, plenamente, à natureza do provimento conferido ao autor pelo acórdão recorrido, não há falar em julgamento extra petita (arts. 128 e 460 do CPC).

3. Na aplicação do direito à espécie, o magistrado deve decidir os pontos controversos nos limites das balizas prescritas pelo autor, atendo-se aos requerimentos ao final postulados, sem, contudo, abster-se da interpretação lógico-sistemática das questões desenvolvidas na petição inicial. Precedentes do STJ.

4. Agravo regimental provido."

(AgRg no REsp 1198163/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 23/09/2014, DJe 30/09/2014)

"PROCESSUAL CIVIL. JULGAMENTO ULTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. CONSIDERAÇÃO, DE OFÍCIO, DOS CÁLCULOS DA CONTADORIA JUDICIAL. POSSIBILIDADE.

1. É sabido que não ocorre julgamento ultra petita na hipótese em que o tribunal local decide questão que é reflexo do pedido na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

exordial. O entendimento desta Corte é firme no sentido de que o pedido deve ser extraído a partir de interpretação lógico-sistemática de toda a petição.

2. Esta Corte Superior prestigia o entendimento de que pode o juiz, de ofício, independentemente de requerimento das partes, enviar os autos à contadoria judicial e considerá-los como corretos, quando houver dúvida acerca do correto valor da execução.

Agravo regimental improvido."

(AgRg nos EDcl no REsp 1446516/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/09/2014, DJe 16/09/2014)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. JULGAMENTO EXTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Consoante entendimento sedimentado no STJ, considera-se extra petita a decisão que aprecia pedido ou causa de pedir distintos daqueles apresentados pela parte postulante, isto é, aquela que confere provimento judicial sobre algo que não foi pedido. Sendo assim, não ocorre julgamento ultra petita se o Tribunal local decide questão que é reflexo do pedido na exordial.

2. Diante disso, na análise da petição inicial, verifico que a lide foi apreciada nos termos do pedido e da causa de pedir, razão pela qual não há falar em decisum extra petita.

3. O pleito inicial deve ser interpretado em consonância com a pretensão deduzida na exordial como um todo, sendo certo que o acolhimento da pretensão extraído da interpretação lógico-sistemática da peça inicial não implica julgamento extra petita.

4. Agravo Regimental não provido."

(AgRg no REsp 1456844/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/08/2014, DJe 25/09/2014)

A inicial, ajuizada pela municipalidade e posteriormente titularizada pelo *Parquet*, aponta a ocorrência de diversas irregularidades em licitações, fazendo expressa enumeração dos diversos contratos ilícitos. Vejamos:

"(...)

4. O Requerente realizou auditoria contábil em suas contas, onde foram constatadas algumas irregularidades praticadas pela administração anterior, sob a administração do Requerido.

(...)

10. Junta-se, ainda, cópias dos processos licitatórios ditos como



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*irregulares para a devida apreciação judicial, através da presente ação: 01/97, 01/97 A, 02/97, 03/97, 04/97, 05/97, 06/97, 07/97, 08/97, 08/97 A, 09/97, 09/97 A, 10/97, 10/97 A, 11/97, 12/97, 13/97, 14/97, 15/97, 16/97, 17/97, 17/97 A; 18/97, 19/97, 20/97, 21/97, 22/97, 23/97, 23/97 A, 24/97, 25/97, 26/97, 27/97, 28/97, 29/97, 30/97, 31/97, 32/97, 33/97, 34/97, 35/97, 36/97; 01/98, 02/98, 02/98 A; 03/98, 04/98, 05/98, 06/98, 07/98, 08/98, 08/98 A, 09/98, 10/98, 11/98, 12/98, 13/98, 14/98, 15/98, 16/98, 18/98, 19/98, 20/98, 21/98, 22/98, 23/98, 24/98, 24/98 A, 25/98, 26/98, 27/98, 28/98, 29/98, 30/98, 31/98, 32/98, 33/98, 01/99, 02/99, 03/99, 04/99, 05/99, 06/99, 07/99, 08/99, 09/99, 10/99, 11/99, 12/99, 13/99, 14/99, 15/99, 16/99, 17/99, 18/99, 01/00, 02/00, 03/00, 04/00, 06/00, 09/00, 12/00, 13/00, 25/00, 31/00, 33/00, 35/00, 36/00, 038/00, 039/00, 40/00, 43/00 e 44/00.
(...)"*

Elencados os processos suspeitos de irregularidade, requereu-se ao juízo a análise pormenorizada de cada contrato, de modo a reconhecer a configuração de atos de improbidade em decorrência dos atos ilícitos perpetrados pelo então prefeito, ora recorrente, o que efetivamente ocorreu.

Neste diapasão, o acolhimento da tese de violação aos arts. 264, 303 e 460 do CPC demandaria incursão na seara fática dos autos, inviável na via estreita do recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PROGRAMA "BANCO CARIOCA DE BOLSA DE ESTUDOS". VIOLAÇÃO AOS DEVERES ANEXOS AO CONTRATO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. ART. 128 DO CPC. LIMITES DA LIDE - INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA QUE SE FAZ NECESSÁRIA. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. "Não viola os arts. 128, 293 e 460 do CPC o acórdão que interpreta de forma ampla o pedido formulado na petição inicial, pois o pedido é o que se pretende com a instauração da demanda e extrai-se da interpretação lógico-sistemática da petição inicial" (AgRg no Ag 567.773/RJ, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/08/2004, DJ 20/09/2004, p. 192).

2. Inviável a análise de pretensão que demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ.

3. Agravo regimental não provido."

(AgRg no AREsp 324.927/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEGUNDA TURMA, julgado em 18/6/2013, DJe 26/6/2013)

"PROCESSUAL CIVIL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 128 E 460 DO CPC. DECISÃO EXTRA PETITA. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Verifica-se que a decisão recorrida embasou-se na prova dos autos para chegar à conclusão de que o pedido de pagamento da GDATA consta da petição inicial, sendo assente nesta Corte que o 'pleito inicial deve ser interpretado em consonância com a pretensão deduzida na exordial como um todo, sendo certo que o acolhimento da pretensão extraído da interpretação lógico-sistemática da peça inicial não implica julgamento extra petita' (AgRg no AREsp 322.510/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11.6.2013, DJe 25.6.2013).

2. Destarte, para infirmar as conclusões a que chegou o Tribunal de origem, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ, nos termos da jurisprudência desta Corte.

Agravo regimental improvido."

(AgRg no REsp 1400223/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2013, DJe 25/10/2013).

DOS ATOS DE IMPROBIDADE

O recorrente suscita também violação ao art. 11 da Lei n. 8.429/92. A uma, porque não haveria o elemento subjetivo dolo para legitimar o enquadramento do recorrente em ato de improbidade administrativa. A duas, porque não configuraria sequer improbidade meras irregularidades.

O Tribunal de origem reconheceu a efetivação de atos de improbidade administrativa em decorrência dos extenso acervo fático-probatório dos autos, com a constatação de uma sistemática que burlava o procedimento licitatório legalmente instituído.

Para melhor ilustração do caso, transcrevo a decisão proferida pelo Tribunal de origem:

"Do mérito do recurso:

No que pertine ao mérito do recurso, propriamente dito, também não há como atender à pretensão de reforma do Apelante.

Como se vê, o ponto nodal do feito limita-se à aferição da (ir)regularidade dos procedimentos licitatórios levados a efeito pelo Município de Tapejara, à época em que o Apelante foi Prefeito



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Municipal, especificamente no período de 1997 a 2000.

Da extensa prova documental carreada aos autos, somada à prova oral produzida, tem-se que a sentença corretamente concluiu pela existência de inúmeras irregularidades nos procedimentos licitatórios que configuram a prática de ato ímprobo.

Iniciando pela inserção de letras na sequência numérica dos procedimentos licitatórios, bem se infere dos autos que não tratou de fato a sugerir mera irregularidade formal, mas sim uma manobra para justificar gastos sem prévio procedimento licitatório. Explica-se.

Os procedimentos licitatórios do Município no período de 1997 a 2000, em sua maioria, possuíam apenas sequência numérica (ex.: n.º 02/97, 03/97, 04/97, 05/97, 06/97, 07/97, e assim por diante, até o de n.º 44/00). Ocorre que entre essa sequência numérica, por quase uma dezena de vezes, foi alternada, aleatoriamente, por repetição da numeração acrescida pela letra A, interrompendo a sucessão harmônica dos procedimentos feita só pelos numerais. Assim, passou-se, por exemplo, com o procedimento n.º 01/97, seguido pelo de n.º 01-A/972, e depois, sem interrupções (02/97, 03/97, 04/97, 05/97, 06/97, 07/97) até o 08/97, quando foi inserido o procedimento 08-A/973, o mesmo ocorrendo com os procedimentos 09/97 e 10/97, entre os quais foram inseridos os de n.º 09-A/974 e 10-A/975, e, posteriormente, após uma sequência numérica direta até o de n.º 17/97 veio o de n.º 17-A/976, depois o de n.º 23-A/977. No ano de 1998 isso também ocorreu por três vezes, com a inserção dos procedimentos de n.ºs 02-A/988 e 08-A/989 e 24-A/9810.

Tais procedimentos acrescidos da letra A demonstram a tentativa do Agravante, gestor do Município e responsável final por todos os seus atos, de regularizar despesas (compras) feitas sem o prévio procedimento licitatório.

Observe-se que não há qualquer critério ou justificativa nos atos administrativos para a inserção desses procedimentos licitatórios acrescidos da alínea A, que se deram de modo esporádico e de forma aleatória, sem seguir qualquer sequência lógica, o que afasta a alegação recursal de que a adoção dessa numeração tinha por fim 'manter certo nível de organização e seriedade nos procedimentos licitatórios' ou 'uniformizar ou padronizar os atos administrativos' (fl. 3594). Demonstra, sim, a ofensa ao disposto no artigo 40 da Lei de Licitações, não como mera irregularidade formal, mas com o intuito de fraude.

Além disso, vislumbra-se que tais procedimentos foram iniciados e terminados no mesmo dia - sendo que os de n.º 08-A/97 e 08-A/98 foram realizados um dia após o outro -, o que reforça a conclusão de tiveram sua formalização após a efetiva realização da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

despesa, com a única tentativa de tentar legalizar o que já estava ilegal, ou seja, burlar o sistema licitatório.

Isso ainda é corroborado com a prova oral produzida nos autos. A testemunha Nivaldo Gerotti, contratado como auditor contabilista para examinar as contas do Município na gestão do Apelante, que em depoimento transcrito à fl. 2973 mencionou que 'examinadas as contas da gestão anterior foram abertos treze processos via Ministério Público por procedimentos em desacordo com a legislação que regula a Administração (...)' e que o que deu origem à presente ação 'trata apenas das licitações e que a prática comprovado do requerido era a aquisição e pagamento de materiais e serviços e posterior justificativa mediante carta-convite em que uma empresa saia vencedora, aquela que já havia fornecido o produto ou os procedimentos licitatórios em que foram constatadas as irregularidades.(...)'.

Resta comprovada, portanto, a ilegalidade e má-fé do Apelante em tal proceder.

Mas não é só o fato de inserção dessas alíneas nos procedimentos, isoladamente, que demonstra a ilicitude do atuar administrativo.

Soma-se a isso o fato de que doze procedimentos realizados no ano de 1997 - apenas no período de janeiro a setembro - pela modalidade carta convite - entre eles aqueles antes citados, acrescidos da alínea A - foram destinados à compra de combustível e lubrificante, totalizando, nesse ano, o importe de R\$81.842,10, o que demonstra o fracionamento ilegal de licitação, com o intuito de que não alcançasse valor suficiente a promoção de outra modalidade de licitação, qual seja, a de tomada de preços, nos termos do artigo 23, II, a, da Lei 8666/9313 - a qual deve ser adotada nos casos de compras e serviços acima de R\$80.000,00 -, que possibilitaria uma maior competitividade e a busca do melhor preço à administração pública.

Em nem se diga que esse fracionamento se justificaria pela necessidade de aquisição de combustíveis para destinatários diversos - para o Poder Executivo e para o Transporte Escolar -, ao longo do ano. Ora, todas as aquisições se deram para atender a necessidade de combustível e acessórios da Prefeitura Municipal durante o ano de 1997 e superaram o limite previsto na legislação própria a autorizar a adoção da Carta Convite. Na verdade, deveriam ter sido objeto de uma licitação total pela modalidade Tomada de Preço, nos termos do artigo 23, II, b, da Lei 8666/93.

Ademais, ainda que não tivesse certeza do total de gastos que teria para o ano, deveria o Apelante, por cautela, ordenar a adoção do procedimento de Tomada de Preço, nos termos autorizados no § 4.º do mesmo artigo 23, que dispõe que 'nos casos em que couber



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência', *para garantir o atendimento aos princípios da legalidade, da igualdade e da busca do melhor preço, entre outros, como ensina Jessé Torres Pereira Júnior:*

'A concorrência pode substituir qualquer outra modalidade de licitação, o que se compreende por tratar-se da mais ampla e completa. A tomada de preços pode ser preferida ao convite, no que se percebe o mesmo fundamento: a modalidade cabível para objetos de pequeno valor. O que não se admite é o caminho inverso, ou seja, a Administração, ao seu talante, optar por convite quando o valor do objeto corresponda a tomada de preços, ou por esta se o valor alcança o campo próprio da concorrência.

Trocar a modalidade mais completa por outra mais simples é expediente censurável, em que se presume que a Administração pretendeu contornar as exigências legais para favorecer fornecedores determinados, o que fraudava o dever de licitar segundo os princípios da igualdade e da probidade administrativa.'

Assim, no caso dos autos, foi ilícito o fracionamento havido das aquisições, pois teve por fim conduzir à adoção da modalidade Carta Convite, quando o correto seria a realização de uma única Tomada de Preços, que abarcasse as despesas de combustível e lubrificantes necessárias para todo o ano, o que demonstra o atuar ilícito e negligente do Apelante, como ensina Marçal Justen Filho:

'Não se admite o parcelamento de contratações que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente. (...) A regra subordina a Administração ao dever de prever todas as contratações que realizará no curso do exercício. Não se vedam contratações isoladas ou fracionadas - proíbe-se que cada contratação seja considerada isoladamente, para fim de determinação do cabimento de licitação ou da modalidade cabível. (...)'

Por isso, não se mostra aceitável a justificativa do Apelante para a dispensa de licitação e de seu fracionamento, e nem se pode afirmar que não tenha havido intenção direta na prática dos fatos descritos, na tentativa de fraudar modalidade de licitação.

Ao não buscar a proposta mais vantajosa para a prestação dos serviços necessários, o Apelante efetivamente se afastou dos princípios constitucionais da administração pública, deixando de atender, por consequência, aos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, bem como ao dever de realizar a melhor contratação possível, com tratamento isonômico a todos os possíveis licitantes.

Sobre essa aquisição fracionada de serviços esta Corte de Justiça já se manifestou:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(...)

Não fossem suficientes essas ilegalidades antes discurridas, as provas produzidas nos autos demonstram ainda outra, consubstanciada no descumprimento do prazo mínimo de cinco dias entre o convite e a homologação do certame, previsto no artigo 21, § 2.º, Inciso IV, cumulado com o seu § 3.º, da Lei 8666/93.

Vale dizer, ainda que fossem considerados corretos os procedimentos na modalidade carta convite adotados pelo Apelante, ainda assim muitos deles teriam desrespeitado esse prazo mínimo, como ocorreu com os procedimentos de n.ºs 19/97, 20/97, 22/97, 23/97, 23-A/97, 24/97, 27/97, 29/97, além de todos os outros procedimentos que tiveram inserida a letra A, antes citados, entre outros, os quais foram iniciados e finalizados no mesmo dia.

E diversamente do que alega o Apelante, isto não é mera irregularidade forma. Trata, sim, de ofensa aos princípios da publicidade e da ampla concorrência, na medida em que este prazo mínimo 'destina-se a permitir que eventuais interessados avaliem a conveniência de sua participação no certame, obtenham as informações necessárias e elaborem as suas propostas'.

E não é só. Outras irregularidades apontadas na inicial - especialmente no Relatório de auditoria interna realizado - também foram comprovadas, como é o caso de contratações, por três vezes, de empresa da qual era sócia a nora o ora Apelante, Sonia Regina Lavagnin Brant, para fornecimento de materiais de construção - Cartas Convite n.ºs 10/97 (fls. 136/144), 34/97 (fls. 314/323) e 01/2000 (fls. 879/894) -, o que também configura o direcionamento dos procedimentos licitatórios para contratação de parentes, em detrimento dos princípios da competitividade, da isonomia e da impessoalidade.

Assim, são inúmeros os fatores que demonstram o atuar ilícito do Apelante nos procedimentos licitatórios mencionados - objeto da presente ação civil pública - que denunciam, indubitavelmente, a prática de ato de improbidade administrativa, descritos nos artigos 10, VIII e 11, caput, da Lei 8429/92, e não apenas a prática de irregularidades ou in experiência na gestão pública.

Enfatize-se que na qualidade de Prefeito Municipal o Apelante tinha o poder de autorizar as despesas, assinar cheques e prestar contas, além de aprovar as licitações de preços para aquisições de serviços e obras e, assim, deveria fiscalizar e destinar da melhor forma possível referidas verbas públicas, zelando pelo bem maior que é o interesse público, pelo que não cabe, agora, alegar que a responsabilização pelas ilegalidades deveriam recair exclusivamente sobre os executores dos procedimentos licitatórios.

E esse era um dever ínsito ao Apelante, o responsável, ainda



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que indireto, pelas atividades realizadas por seus subordinados. Neste sentido, Hely Lopes Meirelles destaca que 'claro está que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e transpassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e doutros subordinados). Mas todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica'.

No caso dos autos o Apelante burlou inúmeros procedimentos licitatórios, das mais diversas formas possíveis, seja para impossibilitar uma maior concorrência de licitantes e obter a melhor proposta, seja para tentar regularizar a ausência de procedimentos licitatórios, seja para direcionar o procedimento a parentes seus, o que fez de forma consciente tudo em ofensa à Lei de Licitações, e também em prejuízo ao erário - o qual, contudo, não foi contabilizado - e em ofensa aos princípios administrativos descritos no artigo 37 da Constituição Federal, pelo que não há como afastar sua responsabilidade pela conduta omissiva ímproba descrita nos artigos 10, VIII e 11, caput da Lei 8429/92.

Fábio Medina Osório, ao tratar do escopo da Lei de Improbidade Administrativa, ainda esclarece:

Deve-se partir, ab initio, da presunção de que o administrador público somente pode atuar nos limites e no estreito espaço que lhe é outorgado pelas normas regulamentares, legais e constitucionais, não podendo alegar desconhecimento a esse respeito.

De outro lado, a legislação é severa porque, ao administrador público, aos agentes públicos e políticos em geral, se incumbe a tarefa de adotar postura exemplar à sociedade, agindo honestamente, dentro dos padrões éticos dominantes, com lisura, transparência, lealdade, moralidade, e probidade administrativas.

Logo, a rigidez da legislação decorre da necessidade de se impor um caráter repreensivo e preventivo, com o intuito não apenas de aplicar sanções, mas, sobretudo, coibir a prática desses ilícitos administrativos.

Repita-se que no caso dos autos houve flagrante descumprimento à legislação federal e, conseqüentemente, aos princípios da moralidade administrativa, o que se deu, como já dito, de forma consciente, demonstrando o dolo do gestor público, a quem não era permitido ignorar a lei e tampouco agir em disparidade com o interesse público e com os demais princípios que regem a administração pública.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O dolo do administrador, segundo Mazzilli, se realiza na 'vontade genérica de fazer o que a lei veda, ou a de não fazer o que a lei manda' e prescinde de qualquer especial motivo, quer mesmo o de beneficiar a si ou a outrem com seu ato, bastando que coexistam a consciência e a vontade de se desviar da conduta preceituada pela norma.

Ao que acrescenta Fábio Medina Osório:

O dolo administrativo não se pode confundir com o desejo de enriquecimento ilícito ou de lesão ao erário, porque este só é um dos blocos normativos da LGIA. O dolo abrange os elementos factuais e jurídicos da conduta proibida, alcançando a legislação integradora e a norma matriz. Pretender enriquecer-se ilicitamente ou lesionar o erário é apenas a consequência de uma conduta que envolve, ou pode envolver, sinais externos de intencionalidade em relação a determinados fatos e regras inerentes ao proceder ilícito, cuja lógica intrínseca, por mais flexível que seja, não pode ser ignorada ou desprezada pelos intérpretes e operadores do direito.

Um administrador atua, ou pode atuar, dolosamente quando, de modo deliberado, vulnera, porque quer vulnerar, normas legais para satisfazer fins ilícitos, sejam públicos ou privados. O estilo autoritário do administrador que atropela o Estado de Direito, eis aí algo que pode marcar o dolo administrativo. Essa espécie de dolo dá uma configuração peculiar aos ilícitos de favorecimento indevido de interesses, porque acaba afastada da rígida ideia do enriquecimento ou das más intenções. Alguém dotado das melhores intenções pode atuar dolosamente, na persecução de fins públicos diversos daqueles encampados pela regra de competência. É claro que o dolo também se fará presente em tais hipóteses.

(...)

Quando se percebem sinais de má-fé, ou de ignorância inescusável e grosseira, emergem sinais de atuação dolosa. Não se trata de um dolo tradicional, uma intenção necessariamente ostensiva, ou vinculada à persecução de objetivos de enriquecimento indevido.

O dolo de que se cogita aqui é mais sutil, sofisticado, delineando posturas autoritárias, prepotentes, vingativas, rancorosas ou simplesmente estúpidas. De uma forma ou de outra, e ainda que se faça presente o chamado interesse secundário da Administração, o agente público pode vir a ser censurado por ato ímprobo, uma vez presentes os requisitos da tipicidade.

O elemento subjetivo (dito, por vezes 'má-fé'), portanto, reside na vontade consciente e dirigida ao fim de vulnerar as regras da boa gestão e aos predicados éticos de responsabilidade que orientam a Administração Pública. E isto, não há dúvidas, está devidamente comprovado nos autos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Bom lembrar aqui lição imorredoura de Hely Lopes Meirelles, a quem:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal.

Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "poder fazer assim; para o administrador público significa "deve fazer assim".

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.

O descuido e descaso ao Estado de Direito demonstrado pelo Apelante no emprego dos recursos públicos, ao arrepio da lei, não dão margem a qualquer dúvida acerca da caracterização do dolo administrativo que se persegue no tipo de improbidade atribuído.

Por isso, repita-se, as circunstâncias do caso em concreto demonstram o conhecimento da ilicitude praticada pelo Apelante e, por decorrência, sua completa má-fé, 'tanto no que diz respeito aos elementos fáticos, como no que tange aos elementos normativos que regem as condutas dos homens públicos', satisfazendo 'um juízo reprovatório', como ensina como ensina Fábio Medina Osório, o que preenche o elemento subjetivo exigido para a caracterização do ato de improbidade descrito no artigo 11, caput I e II da Lei 8429/92.

(...)

De tudo o que se expôs, é certo concluir que o Apelante praticou ato de improbidade administrativa, que importou em ofensa aos princípios da administração pública e em lesão ao erário público, nos termos dos artigos 10, VIII e 11, caput, da Lei 8429/92.

Em razão da configuração das condutas dos agentes públicos requeridos ter se dado na forma dos artigos 10 e 11, correta a aplicação do artigo 12, III, da Lei de Improbidade, na forma e quantidade ali fixadas - suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de três anos; condenação no pagamento de multa civil, no valor de cinco vezes o valor da última remuneração percebida na função de Prefeito Municipal na gestão 1997/2000; e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ou creditícios, direta ou indiretamente, por três anos - o que restou corretamente individualizado e devidamente fundamentado pelo Juízo a quo.

Por isso, é de se manter íntegra a sentença recorrida, pelo que voto no sentido de conhecer e negar provimento ao agravo retido e conhecer e negar provimento ao recurso de apelação."

Portanto, concluíram as instâncias *a quo* que o recorrente incorreu nos atos de improbidade, porquanto, deliberadamente, frustrou a licitude do processo licitatório diante da não observância das regras legais e morais que lhe são ínsitas (art. 10, VIII, c/c art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92), ainda que não se tenha efetivamente demonstrada a lesão ao cofre público.

Consoante entendimento desta Corte, *"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).

No mesmo sentido:

"MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AUDITOR DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NULIDADES DO PAD NÃO CONFIGURADAS. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA PARA AFERIR A REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E LEGALIDADE DA DEMISSÃO. SANÇÕES DISCIPLINARES DA LEI N. 8.112/1990. APLICAÇÃO. INDEPENDÊNCIA EM RELAÇÃO ÀS PENALIDADES DA LIA. TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. DESNECESSIDADE. VARIAÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO. LICITUDE DA EVOLUÇÃO. ÔNUS DO INVESTIGADO. CONDUTA ÍMPROBA NÃO PRECISA ESTAR VINCULADA AO EXERCÍCIO DO CARGO. ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. DOLO GENÉRICO. FALTA DE TRANSPARÊNCIA E APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÕES DE BENS FALSAS. CONDUTA QUE SE AMOLDA NA HIPÓTESE DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA INEXISTENTE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADO.

(...)

- É entendimento deste Tribunal o de que os atos de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

improbidade administrativa, descritos no art. 11, caput, da Lei n. 8.429/1992, dependem da presença de dolo genérico, ou seja, dispensam a demonstração de ocorrência de dano para a administração pública ou enriquecimento ilícito do agente.

(...)

Segurança denegada."

(MS 12.660/DF, Rel. Ministra MARILZA MAYNARD (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/SE), TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/08/2014, DJe 22/08/2014)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. PRECATÓRIO. INOBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTO. CONDUTA DOLOSA NÃO COMPROVADA. SÚMULA 7/STJ.

1. O entendimento do STJ é no sentido de que, 'para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.' (AgRg no AgREsp 21.135/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/4/2013).

(...)

3. Agravo regimental a que se nega provimento."

(AgRg no AREsp 403.537/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/5/2014, DJe 30/5/2014).

No caso dos autos, cabe reiterar que o reconhecimento do dolo em frustrar a legalidade do processo licitatório decorreu da análise dos autos, o que torna o especial via inadequada à modificação do julgado.

A propósito:

"4. Examinar os elementos fático-probatórios coligidos aos autos, para rever as conclusões do Tribunal de origem sobre a existência, ou não, de dolo na conduta do agente imputado por ato de improbidade, é medida impossível em sede de recurso especial, incidência da Súmula 7/STJ."

(AgRg no AREsp 457.973/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/6/2014, DJe 25/6/2014)

"5. O Tribunal de origem reconheceu que o então prefeito incorreu em violação ao disposto no art. 11 da Lei n. 8.429/92. Neste



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

diapásão, a análise das condições que envolvem a existência de dolo na conduta do prefeito à época dos fatos, bem como a questão concernente à responsabilização ou não pela prática de ato de improbidade administrativa, nos termos traçados nas razões recursais, demandaria incursão na seara fática dos autos, inviável em sede de recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ."

(AgRg no AREsp 432.418/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/3/2014, DJe 24/3/2014)

No mesmo óbice incorre a pretensão de alterar as sanções aplicadas – suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de três anos; condenação no pagamento de multa civil, no valor de cinco vezes o valor da última remuneração percebida na função de Prefeito Municipal na gestão 1997/2000; e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por três anos –, sendo viável a modificação quando ultrapassar a barreira da razoabilidade, o que não se deduz dos autos.

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA.

1. Hipótese em que Corte local se manifestou sobre os dispositivos legais tidos por omissos (art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/1992 e art. 37, § 4º, da CF)

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

3. O Tribunal estadual concluiu, com base no contexto fático dos autos, que a pena aplicada estaria proporcional ao ato praticado. Rever esse entendimento esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

4. Agravo Regimental não provido."

(AgRg no Ag 1371321/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 3/4/2014, DJe 22/4/2014)

"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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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 1203149/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 7/2/2014).

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: 2013/0205897-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.391.789 / PR

Números Origem: 00002760820028160077 201100415250 2760820028160077 822002 8585957 858595702

PAUTA: 14/10/2014

JULGADO: 14/10/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : NOÉ CALDEIRA BRANT

ADVOGADOS : CARLOS ALBERTO GROLI E OUTRO(S)
CLÁUDIO ROGÉRIO MALACRIDA

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). CARLOS ALBERTO GROLI, pela parte RECORRENTE: NOÉ CALDEIRA BRANT

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, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.