



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.203.203 - GO (2010/0128792-0)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
RECORRENTE : SÉRGIO ALVES BRAGA E OUTROS
ADVOGADOS : ARNALDO SILVA JUNIOR
RODRIGO RIBEIRO PEREIRA
RECORRENTE : ROMÁRIO VIEIRA DA ROCHA
ADVOGADO : RODRIGO RIBEIRO PEREIRA
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
INTERES. : IROAN CARLOS BORGES
ADVOGADO : ROBERTO VAGNER ALVES FERREIRA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. LEI PERMISSIVA, CUJA VOTAÇÃO NÃO OBEDECEU ÀS REGRAS DA CÂMARA MUNICIPAL, QUE PADECE DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PREMISSAS FÁTICAS QUE NÃO PODEM SER REVISTAS EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. SÚMULA N. 7 DO STJ. DESPROPORCIONALIDADE NA CONDENAÇÃO À PENA DE RESSARCIMENTO. ANÁLISE OBRIGATÓRIA A RESPEITO DA EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC CARACTERIZADA.

1. O STJ tem entendimento firmado de que o não pronunciamento do Tribunal de origem sobre questão relevante para o resolução da lide viola o art. 535 do CPC. Precedentes: EDcl no AgRg no Ag 826.264/MG, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, DJe 18/12/2009; REsp 765.958/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19/11/2009; REsp 877.331/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19/11/2009; REsp 1.116.424/BA, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 16/09/2009.

3. No caso, porque controvertido o juízo de proporcionalidade das sanções e porque, por força do art. 21, inciso I, da Lei n. 8.429/1992 e à luz do entendimento jurisprudencial do STJ, a pena de ressarcimento é vinculada à existência de dano ao erário, sem o qual, se mostra desproporcional sua aplicação (v.g. REsp 1214605/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 13/06/2013), deveria o Tribunal de origem ter-se pronunciado sobre a existência de prejuízo, conforme provocação dos embargos de declaração.

3. Recursos especiais providos.

ACÓRDÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA Turma do Superior Tribunal de Justiça prosseguindo o julgamento, por unanimidade, dar provimento aos recursos especiais, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator (voto-vista).

Brasília (DF), 19 de setembro de 2013(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.203.203 - GO (2010/0128792-0)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : **SÉRGIO ALVES BRAGA E OUTROS**
RECORRENTE : **ROMÁRIO VIEIRA DA ROCHA**
ADVOGADO : **RODRIGO RIBEIRO PEREIRA**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**
INTERES. : **IROAN CARLOS BORGES**
ADVOGADO : **ROBERTO VAGNER ALVES FERREIRA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Trata-se de recursos especiais interpostos por Sérgio Alves Braga, Hélio Antônio da Silva, Jean Sebastião de Paula e Roseli Aparecida da Silva Pires, primeiros recorrentes, e por Romário Vieira da Rocha, segundo recorrente, contra acórdão proferido pelo TJ/GO, cuja ementa é a seguinte:

DUPLO APELO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS SEM CONCURSO PÚBLICO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPLEMENTAÇÃO DE CUSTAS. DESERÇÃO.

[...]

2. A regra constitucional que permite a contratação de servidores públicos temporários (artigo 37, IX, da CF), caracteriza-se por sua excepcionalidade e exige que o recrutamento se dê para situações tópicas e peculiares e não para as funções ordinárias, sendo que a exigência do concurso público se enuncia como salutar meio para a vinculação à atividade pública.

3. Se a situação fática não contempla a hipótese de inexigibilidade de licitação prevista na lei, não há como acolhê-la.

4. A não observância do primado da legalidade redundaria no desgarrar da orientação constitucional, inclusive ferindo a moralidade administrativa e a doutrina acerca do princípio ético embutido na Carta Política e Social.

5. A pena de Multa deve ser adequada aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Os primeiros recorrentes, vereadores à época da prática do ato ímprobo, alegam dissídio jurisprudencial e violação do art. 535 do CPC, dos artigos 2º e 12, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992. Defendem as teses de que o Tribunal de origem foi omissivo quanto à não aplicação da Lei n. 8.429/1992 aos agentes políticos, tese que também se sustenta; da desproporcionalidade das sanções impostas, porquanto, não se comprovando o dano ao erário nem enriquecimento ilícito, não haveria razão para a cumulação das penas, em especial as de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública e de contratação com o poder público.

O segundo recorrente, prefeito da municipalidade à época, alega dissídio jurisprudencial e violação do art. 535 do CPC e do art. 2º da Lei n. 8.429/1992. Defende a tese de que houve omissão, quanto à análise da legalidade da contratação do advogado, mesmo ante a não realização do procedimento licitatório, quanto à desarrazoabilidade das penas impostas, e quanto à inaplicação da Lei de Improbidade aos agentes políticos,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

estas últimas também sustentadas.

Contrarrazões apresentadas.

Parecer do Ministério Público Federal pelo não provimento dos recursos especiais.

É o relatório necessário.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.203.203 - GO (2010/0128792-0)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. LEI PERMISSIVA, CUJA VOTAÇÃO NÃO OBEDECEU ÀS REGRAS DA CÂMARA MUNICIPAL, QUE PADECE DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PREMISSAS FÁTICAS QUE NÃO PODEM SER REVISTAS EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. SÚMULA N. 7 DO STJ. DESPROPORCIONALIDADE NA CONDENAÇÃO À PENA DE RESSARCIMENTO. ANÁLISE OBRIGATÓRIA A RESPEITO DA EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC CARACTERIZADA.

1. O STJ tem entendimento firmado de que o não pronunciamento do Tribunal de origem sobre questão relevante para o resolução da lide viola o art. 535 do CPC. Precedentes: EDcl no AgRg no Ag 826.264/MG, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, DJe 18/12/2009; REsp 765.958/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19/11/2009; REsp 877.331/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19/11/2009; REsp 1.116.424/BA, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 16/09/2009.

3. No caso, porque controvertido o juízo de proporcionalidade das sanções e porque, por força do art. 21, inciso I, da Lei n. 8.429/1992 e à luz do entendimento jurisprudencial do STJ, a pena de ressarcimento é vinculada à existência de dano ao erário, sem o qual, se mostra desproporcional sua aplicação (v.g. REsp 1214605/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 13/06/2013), deveria o Tribunal de origem ter-se pronunciado sobre a existência de prejuízo, conforme provocação dos embargos de declaração.

3. Recursos especiais providos.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): No que interessa, o Tribunal de origem consignou que os primeiros recorrentes, à época vereadores do Município, juntamente com o então prefeito, segundo recorrente, agiram com dolo, ao aprovar projeto de lei a pedido deste último, sabidamente inconstitucional e com inobservância das regras regimentais da Câmara de Vereadores, com a finalidade de autorizar a contratação de servidores, sem a realização de concurso público, para funções não temporárias, mesmo havendo candidatos aprovados em certame anterior.

Ainda, com relação à contratação do escritório de advocacia, sem licitação, atentando-se à regra do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, consignou que, no caso, os serviços a serem desempenhados pelo advogado não permitiriam a tese de inexigibilidade de licitação, porquanto não seriam singulares.

E, com relação às penas, reformando a sentença tão somente para reduzir a de multa, **fixando-a em seis vezes a remuneração bruta dos réus**, manteve as demais, por considerar observado o princípio da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

proporcionalidade, nos seguintes termos (fls. 1.915 e seguintes):

[...] Além da presença do dolo que restou analisado anteriormente, também deve ser levada em consideração a capacidade financeira dos réus na época em que praticaram o ilícito, e, tendo como patamar os vencimentos de Prefeito Municipal e Vereadores, é possível avaliar que o valor fixado a título de multa, mostra-se proporcional à conduta, atingindo, dessa forma, o caráter punitivo e pedagógico da pena.

Quanto à condenação dos réus/apelantes em não poderem contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos, ressarcimento integral do dano e suspensão dos direitos políticos por cinco anos, também não merece guarida, uma vez que mostra-se razoável e dentro do previsto na lei.

Com isso, tendo havido ofensa aos princípios da administração, tenho como razoáveis as penas aplicadas, em consonância com o disposto no art. 12, III, da Lei n. 8.429/1992, aplicada a graduação às espécies de sanção lá dispostas, a fim de estabelecer relação equilibrada entre o ato, o efeito e a pena.

Deve-se registrar que a sentença de primeiro grau julgou procedentes os pedidos para:

[...] reconhecer a inconstitucionalidade e declarar a nulidade da Lei n. 404/2001, bem como dos contratos de assessoria e consultoria jurídica firmado entre a Prefeitura Municipal de Corumbá e o advogado Ricardo César Gomes. Como consectário lógico do reconhecimento do ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da administração pública, especialmente o da legalidade, lealdade às instituições, moralidade e impessoalidade, com a prática de ato visando fim proibido em lei (violação do princípio do concurso público como meio de provimento de cargos da administração), aplico as seguintes sanções previstas no art. 12, III, da Lei n. 8.429/1992: 1) a todos os réus, **a suspensão dos direitos políticos por cinco anos**, bem como 2) **ressarcimento integral do dano**, a ser apurado em liquidação por artigo; 3) **pagamento de multa civil de 12 vezes** o valor da remuneração percebida por cada um dos Vereadores e Prefeito (agentes réus), em valores da época devidamente corrigidos pelo INPC, além de 4) **proibição de qualquer deles 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 sejam eventualmente sócios majoritários, esta última penalidade pelo **prazo de três anos**.

Nos embargos de declaração opostos contra o acórdão *a quo*, suscitou-se omissão quanto à análise da existência de dolo, dano ao erário, enriquecimento ilícito, hipótese de inexigibilidade de licitação, bem como quanto à inaplicação da lei de improbidade, quanto à individualização das condutas. Mas o recurso foi rejeitado, sem qualquer integração (fl. 1944).

Considerado o contexto acima, vejamos.

Com relação à readequação das sanções impostas, registra-se que o art. 12, inciso III, da Lei n. 8.429/1992 estabelece o seguinte:

Art. 12, III: na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, **se houver**, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de **três a cinco anos**, pagamento de **multa civil de até cem vezes** o valor da remuneração percebida pelo agente e 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**.

É fato que está sedimentado na jurisprudência o entendimento de que não é necessária,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

obrigatoriamente, a cumulação das penas descritas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 (v.g.: AgRg no AREsp 99.028/MG, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 15/06/2012), as quais, de outro lado, devem ser proporcionais à extensão do dano e ao proveito patrimonial, conforme estabelece o parágrafo único do art. 12 da Lei n. 8.429/1992 (v.g.: AgRg nos EDcl no AREsp 33.898/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 09/05/2013).

Isso considerado, deve-se observar que as premissas fáticas contidas no acórdão *a quo*, que não podem ser revistas em sede de recurso especial, à luz do que dispõe a Súmula n. 7 do STJ, não fornecem todos os elementos à análise de eventual desproporcionalidade na condenação imposta aos réus, vereadores e prefeito, à época, que, dolosamente, procederam a um esquema complexo no âmbito do Poderes Executivo e Legislativo para burlarem a regular votação de projeto de lei e conseguirem alcançar o objetivo ilícito, desvirtuando, completamente, o processo legislativo e violando o princípio constitucional do concurso público.

Com efeito, quanto à condenação de "ressarcimento integral do dano", não foi consignado no acórdão *a quo* qualquer fato que denotasse ter havido prejuízo ao erário, condição para a aplicação dessa espécie de pena, conforme entendimento jurisprudencial do STJ (v.g.: REsp 1214605/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 13/06/2013).

Nessa linha, a análise a respeito da desproporcionalidade dessa pena necessita da integração do acórdão *a quo*, que deveria ter decidido a respeito da correlata alegação constante dos embargos de declaração. Essa a razão de estar caracterizada a violação do art. 535 do CPC.

Ante o exposto, **dou provimento** a ambos os recursos especiais para, reconhecendo a violação do art. 535 do CPC, determinar que o Tribunal de origem proceda a novo julgamento dos embargos declaratórios, pronunciando-se, expressamente, sobre a existência de prejuízo ao erário e a adequação da pena de ressarcimento; prejudicadas as demais questões.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0128792-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.203.203 / GO**

Números Origem: 200102204491 2001022044910006 200805836904 46801 4682001
5836906320088090000

PAUTA: 17/09/2013

JULGADO: 17/09/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

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

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: SÉRGIO ALVES BRAGA E OUTROS
RECORRENTE	: ROMÁRIO VIEIRA DA ROCHA
ADVOGADO	: RODRIGO RIBEIRO PEREIRA
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
INTERES.	: IROAN CARLOS BORGES
ADVOGADO	: ROBERTO VAGNER ALVES FERREIRA

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

CERTIDÃO

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

Após o relatório, pediu vista para nova análise o Sr. Ministro Relator. Aguardam os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0128792-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.203.203 / GO**

Números Origem: 200102204491 2001022044910006 200805836904 46801 4682001
5836906320088090000

PAUTA: 17/09/2013

JULGADO: 19/09/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

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

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SÉRGIO ALVES BRAGA E OUTROS
RECORRENTE : ROMÁRIO VIEIRA DA ROCHA
ADVOGADO : RODRIGO RIBEIRO PEREIRA
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
INTERES. : IROAN CARLOS BORGES
ADVOGADO : ROBERTO VAGNER ALVES FERREIRA

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Manifestou-se pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL a Exma. Sra. Dra. **DARCY SANTANA VITOBELLO**, Subprocuradora-Geral da República.

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, a Turma, por unanimidade, deu provimento aos recursos especiais, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator (voto-vista).