

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.448.597 - RN
(2014/0084630-1)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : FERNANDA COSTA BEZERRA
ADVOGADO : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO - RN003898
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

I. DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM RESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ALEGADO ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AJUIZADA COM SUPORTE NOS ARTS. 9º., CAPUT (ENRIQUECIMENTO ILÍCITO) E 11, CAPUT (OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/1992.

II. CUMULAÇÃO INDEVIDA DOS CARGOS PÚBLICOS DE MÉDICA DA SECRETARIA DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE/RN, DE SUBCOORDENADORA REGIONAL DE SAÚDE PÚBLICA E DE COORDENADORA DO PROJETO CIDADÃO DO AMANHÃ. NA HIPÓTESE DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS, SE CONSIGNADAS A EFETIVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO, O VALOR IRRISÓRIO DA CONTRAPRESTAÇÃO PAGA AO PROFISSIONAL E A BOA-FÉ DO CONTRATADO, HÁ DE SE AFASTAR A VIOLAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992, SOBRETUDO QUANDO AS PREMISSAS FÁTICAS DO ACÓRDÃO RECORRIDO EVIDENCIAM A OCORRÊNCIA DE SIMPLES IRREGULARIDADE E INEXISTÊNCIA DE DESVIO ÉTICO OU INABILITAÇÃO MORAL PARA O EXERCÍCIO DO MÚNUS PÚBLICO (RESP 996.791/PR, REL. MIN. HERMAN BENJAMIN, DJE 27.4.2011). NA ESPÉCIE, PORÉM, O ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS INDICA QUE HOUE MALEFICÊNCIA DA DEMANDADA EM ASSUMIR CUMULADAMENTE AS FUNÇÕES EM ESPEQUE, FICANDO PATENTE, PELAS CIRCUNSTÂNCIAS, A AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS, RAZÃO PELA QUAL SE DEMONSTROU A OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS (ART. 11, CAPUT DA LIA).

III. DOSIMETRIA SANCIONATÓRIA. AS SANÇÕES IMPOSTAS À ORA RECORRENTE – MULTA CIVIL NO VALOR DE R\$ 44.000,00 E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU DELE RECEBER BENEFÍCIOS/INCENTIVOS FISCAIS POR 3 ANOS – NÃO ADMITEM GRADAÇÃO, POIS SE HARMONIZAM COM A DIRETRIZ DA RAZOABILIDADE.

IV. AGRAVO INTERNO DA IMPLICADA DESPROVIDO.

1. A parte acionada mantinha vínculos funcionais que exigiam jornada de 40 horas semanais no Município de Santa Cruz/RN, sendo certo que, em concomitância, cursava assiduamente Engenharia Civil numa faculdade em Natal/RN, cidade distante 120 quilômetros da referida capital potiguar. A Corte Regional afirmou, com percuciência e em alentado Acórdão, que, por essa razão, a efetiva prestação dos serviços dos cargos cumulados se mostrou humanamente impossível (fls. 685).

2. Por essa razão, não há falar-se em violação do art. 11, caput da Lei 8.429/1992 pelo Tribunal a quo, porquanto, de fato, identifica-se nos autos a maleficência da parte demandada em cumular indevidamente cargos públicos, circunstância que afronta os princípios nucleares da Administração Pública, especialmente a moralidade e a legalidade, pois ficou inconteste nos autos o não desempenho das funções públicas pela parte acionada, o que é gravíssimo em Saúde Pública, sobretudo no Brasil, tão carente de efetivos serviços médicos à população. Há um claro desvio ético que não pode ser abonado por esta Corte Superior.

3. Ademais, na vertente hipótese, tem-se que, a partir do substrato de fatos e provas estabilizado no Acórdão recorrido, as sanções impostas à implicada não admitem gradação, pois se harmonizam com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4. Entende-se, pela simples análise do Acórdão, que a sanção imposta à Ré de multa civil em R\$ 44.000,00 e de proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios/incentivos fiscais por 3 anos, ante a violação do art. 11, caput da Lei 8.429/1992, é proporcional à conduta imputada, qual seja, de cumulação indevida de cargos públicos, ausente a prestação dos serviços médicos.

5. De fato, na espécie, em devido temperamento, o Tribunal a quo já excluiu aquela que é uma das mais severas reprimendas do direito brasileiro, qual seja, a proscrição temporária dos direitos políticos. Ademais, assinale-se que nem mesmo foi aplicada a sanção de ressarcimento ao Erário, sendo certo que a Ré foi acionada e condenada com fulcro no art. 11 da LIA pela não prestação de serviços em cargos públicos indevidamente cumulados.

Ou seja, não se pode jamais afirmar que o adequado balanceamento das sanções não foi realizado na hipótese.

6. Agravo Interno da parte implicada desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator. Impedido o Sr. Ministro Gurgel de Faria (Presidente). Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília/DF, 23 de novembro de 2020 (Data do Julgamento).

MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1448597 - RN (2014/0084630-1)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : FERNANDA COSTA BEZERRA
ADVOGADO : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO - RN003898
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

I. DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM RESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ALEGADO ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AJUIZADA COM SUPORTE NOS ARTS. 9º., *CAPUT* (ENRIQUECIMENTO ILÍCITO) E 11, *CAPUT* (OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/1992.

II. CUMULAÇÃO INDEVIDA DOS CARGOS PÚBLICOS DE MÉDICA DA SECRETARIA DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE/RN, DE SUBCOORDENADORA REGIONAL DE SAÚDE PÚBLICA E DE COORDENADORA DO PROJETO CIDADÃO DO AMANHÃ. NA HIPÓTESE DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS, SE CONSIGNADAS A EFETIVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO, O VALOR IRRISÓRIO DA CONTRAPRESTAÇÃO PAGA AO PROFISSIONAL E A BOA-FÉ DO CONTRATADO, HÁ DE SE AFASTAR A VIOLAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992, SOBRETUDO QUANDO AS PREMISSAS FÁTICAS DO ACÓRDÃO RECORRIDO EVIDENCIAM A OCORRÊNCIA DE SIMPLES IRREGULARIDADE E INEXISTÊNCIA DE DESVIO ÉTICO OU INABILITAÇÃO MORAL PARA O EXERCÍCIO DO MÚNUS PÚBLICO (RESP 996.791/PR, REL. MIN. HERMAN BENJAMIN, DJE 27.4.2011). NA ESPÉCIE, PORÉM, O ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS INDICA QUE HOUE MALEFICÊNCIA DA DEMANDADA EM ASSUMIR CUMULADAMENTE AS FUNÇÕES EM ESPEQUE, FICANDO PATENTE, PELAS CIRCUNSTÂNCIAS, A AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS, RAZÃO PELA QUAL SE DEMONSTROU A OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS (ART. 11, *CAPUT* DA LIA).

III. DOSIMETRIA SANCIONATÓRIA. AS SANÇÕES IMPOSTAS À ORA RECORRENTE – MULTA CIVIL NO VALOR DE R\$ 44.000,00 E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU DELE RECEBER BENEFÍCIOS/INCENTIVOS FISCAIS POR 3 ANOS – NÃO ADMITEM GRADAÇÃO, POIS SE HARMONIZAM COM A DIRETRIZ DA RAZOABILIDADE.

IV. AGRAVO INTERNO DA IMPLICADA DESPROVIDO.

1. A parte acionada mantinha vínculos funcionais que exigiam

jornada de 40 horas semanais no Município de Santa Cruz/RN, sendo certo que, em concomitância, cursava assiduamente Engenharia Civil numa faculdade em Natal/RN, cidade distante 120 quilômetros da referida capital potiguar. A Corte Regional afirmou, com percuciência e em alentado Acórdão, que, por essa razão, a efetiva prestação dos serviços dos cargos cumulados se mostrou humanamente impossível (fls. 685).

2. Por essa razão, não há falar-se em violação do art. 11, *caput* da Lei 8.429/1992 pelo Tribunal *a quo*, porquanto, de fato, identifica-se nos autos a maleficência da parte demandada em cumular indevidamente cargos públicos, circunstância que afronta os princípios nucleares da Administração Pública, especialmente a moralidade e a legalidade, pois ficou incontestado nos autos o não desempenho das funções públicas pela parte acionada, o que é gravíssimo em Saúde Pública, sobretudo no Brasil, tão carente de efetivos serviços médicos à população. Há um claro desvio ético que não pode ser abonado por esta Corte Superior.

3. Ademais, na vertente hipótese, tem-se que, a partir do substrato de fatos e provas estabilizado no Acórdão recorrido, as sanções impostas à implicada não admitem gradação, pois se harmonizam com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4. Entende-se, pela simples análise do Acórdão, que a sanção imposta à Ré de multa civil em R\$ 44.000,00 e de proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios/incentivos fiscais por 3 anos, ante a violação do art. 11, *caput* da Lei 8.429/1992, é proporcional à conduta imputada, qual seja, de cumulação indevida de cargos públicos, ausente a prestação dos serviços médicos.

5. De fato, na espécie, em devido temperamento, o Tribunal *a quo* já excluiu aquela que é uma das mais severas reprimendas do direito brasileiro, qual seja, a proscrição temporária dos direitos políticos. Ademais, assinala-se que nem mesmo foi aplicada a sanção de ressarcimento ao Erário, sendo certo que a Ré foi acionada e condenada com fulcro no art. 11 da LIA pela não prestação de serviços em cargos públicos indevidamente cumulados. Ou seja, não se pode jamais afirmar que o adequado balanceamento das sanções não foi realizado na hipótese.

6. Agravo Interno da parte implicada desprovido.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno interposto por FERNANDA COSTA BEZERRA contra decisão monocrática de minha lavra, que contou com a seguinte ementa:

DIREITO SANCIONADOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ALEGADO ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AJUIZADA COM SUPORTE NOS ARTS. 9º., CAPUT (ENRIQUECIMENTO ILÍCITO) E 11, CAPUT (OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/92.

PRELIMINAR DE NULIDADE DO ARESTO A QUO POR ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73 QUE ORA SE REJEITA, POR SE CONSTATAR QUE OS VÍCIOS APONTADOS FORAM INTEGRALMENTE AFASTADOS PELA CORTE DE ORIGEM. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL AFASTADA, POR SE TRATAR DE ACP AJUIZADA PELO MPF, ÓRGÃO FEDERAL. PRECEDENTE: AGRG NO CC 122.629/ES, REL. MIN. BENEDITO GONÇALVES, DJE 2.12.13.

ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO, PELO ACÓRDÃO A QUO, DOS ARTS. 125 E 333, I DO CPC/73 A QUE SE NÃO SE DÁ GUARIDA, POIS É CERTO QUE INCUMBE AO AUTOR DA AÇÃO DE IMPROBIDADE O ÔNUS DA PROVA SOBRE OS FATOS IMPUTADOS AO SUPOSTO AGENTE PÚBLICO (RESP. 1.314.122/MG, REL. MIN. BENEDITO GONÇALVES, DJE 9.4.2014) E HOUE, NA ESPÉCIE, O OPORTUNO DESATE DE PROVIDÊNCIAS PROBATÓRIAS, POR FORÇA DE OFÍCIO OU A PEDIDO DO AUTOR, QUE, AO FIM, PERMITIRAM A COLHEITA DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS A EVIDENCIAR A OCORRÊNCIA DE ATO ÍMPROBO.

CUMULAÇÃO INDEVIDA DOS CARGOS PÚBLICOS DE MÉDICA DA SECRETARIA DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE/RN, DE SUBCOORDENADORA REGIONAL DE SAÚDE PÚBLICA E DE COORDENADORA DO PROJETO CIDADÃO DO AMANHÃ. NA HIPÓTESE DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS, SE CONSIGNADAS A EFETIVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO, O VALOR IRRISÓRIO DA CONTRAPRESTAÇÃO PAGA AO PROFISSIONAL E A BOA-FÉ DO CONTRATADO, HÁ DE SE AFASTAR A VIOLAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992, SOBRETUDO QUANDO AS PREMISAS FÁTICAS DO ACÓRDÃO RECORRIDO EVIDENCIAM A OCORRÊNCIA DE SIMPLES IRREGULARIDADE E INEXISTÊNCIA DE DESVIO ÉTICO OU INABILITAÇÃO MORAL PARA O EXERCÍCIO DO MÚNUS PÚBLICO (RESP. 996.791/PR, REL. MIN. HERMAN BENJAMIN, DJE 27.4.2011). NA ESPÉCIE, PORÉM, O ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS INDICA QUE HOUE MALEFICÊNCIA DA DEMANDADA EM ASSUMIR CUMULADAMENTE AS FUNÇÕES EM ESPEQUE, FICANDO PATENTE, PELAS CIRCUNSTÂNCIAS, A AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS, RAZÃO PELA QUAL SE DEMONSTROU A OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS (ART. 11, CAPUT DA LIA).

DOSIMETRIA SANCIONATÓRIA. AS SANÇÕES IMPOSTAS À ORA RECORRENTE – MULTA CIVIL NO VALOR DE R\$ 44.000,00 E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU DELE RECEBER BENEFÍCIOS/INCENTIVOS FISCAIS POR 3 ANOS – NÃO ADMITEM GRADAÇÃO, POIS SE HARMONIZAM COM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. INEXISTEM EXCESSOS NO ROL DE SANÇÕES IMPOSTAS, NÃO HAVENDO FIXAÇÃO DE REPRIMENDAS NEM IRRISÓRIAS, NEM ELEVADAS AO ZÊNITE, SENDO SUFICIENTES PARA PENALIZAR A OFENSA DA RÉ AOS MAIS CAROS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS, BEM COMO PARA DESESTIMULAR PRÁTICAS SEMELHANTES, REAFIRMANDO, ALÉM DE TUDO, O DESVALOR DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO APELO RARO. RECURSO ESPECIAL DE FERNANDA COSTA BEZERRA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO (fls. 813/833).

2. Nas razões do recurso que dirige ao Colegiado, a parte implicada vindica a reforma da decisão unipessoal, aos seguintes argumentos: (a) as preliminares de nulidade não foram suficientemente analisadas. Sustenta que ficou demonstrada nos autos a inversão do ônus da prova, o que não poderia ocorrer; (b) não está evidenciado o prejuízo aos cofres públicos, especialmente porque não se pode presumir a impossibilidade de desempenho de funções cumuladas; (c) o tema da dosimetria não foi submetido à análise. Requer a reconsideração do julgado ou sua submissão ao julgamento Colegiado.

3. A parte agravada formulou razões de contrariedade às fls. 839/848.

4. Em síntese, é o relatório.

VOTO

1. Apesar dos louváveis esforços da parte agravante, a decisão agravada não merece reparos.

2. Com efeito, acerca da alegação de que o *Tribunal de origem afastou o vício* do art. 535 do CPC/1973, de que não abordou os temas da *competência jurisdicional* e do alegado *cerceamento de defesa*, a decisão agravada enfrentou de modo especificado cada uma das questões preliminares, registrando os pontos nos seguintes termos:

9. Inicialmente, a parte Recorrente verbera nulidade do Acórdão, ao argumento de que, apesar de ter manejado os competentes Embargos de Declaração, não teria sido afastado o vício de omissão do julgado. Confirmam-se os termos da suscitada alegação de nulidade por violação do art. 535 do CPC/73:

(...).

19. Ao analisar a preliminar de incompetência da Justiça Federal, deduzida conjuntamente com a alegação de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, o Eg. TRF5 não manifestou-se acerca do teor dos artigos 5o., LIII e LIV; e 109, I, todos da Constituição Federal, e da Súmula 209 deste STJ, muito embora existisse pleito expresso nesse sentido, limitando-se a utilizar-se dos art. 71, VI da Constituição e da Súmula 208, do STJ.

20. Reitere-se que o ponto é relevante pois há jurisprudência no sentido de que afasta-se a competência da Justiça Federal quando ausentes os sujeitos processuais arrolados no referido art. 109, I, da CF, uma vez que a União Federal abriu mão de participar do processo quando instada a fazê-lo.

21. No caso da preliminar de cerceamento de defesa por violação ao art. 125, I do CPC (pars conditio) esse argumento (desequilíbrio entre as partes) sequer foi analisado, tendo a preliminar sido afastada mediante o mero argumento de que a ora Recorrente teria apresentado sua defesa.

22. Ora, a alegação é de que o cerceamento se deu na medida em que ao Ministério Público foi permitido a oitiva de testemunha enquanto a Recorrente teve esse direito negado.

23. A resposta resumiu-se a dizer que ao Juiz é lícito indeferir provas que entender desnecessárias. O que não há, nos autos, é o fundamento pelo qual somente as testemunhas da Recorrente são dispensáveis.

24. Além disso, também não prequestionados o teor do artigo 125, I do CPC e do art. 5o., LIV e LV da Constituição Federal.

25. Com relação à preliminar de nulidade por ausência de fundamentação, o julgamento dos embargos limitou-se a repetir os argumentos lançados na r. sentença monocrática, permanecendo sem apreciar o ponto fulcral que a motivou: a necessária ausência de característica pública da função desempenhada pela Recorrente

para fins de reconhecimento de acumulação indevida de cargos.

26. O art. 93, IX da Constituição também não foi apreciado, mesmo havendo pleito expresso.

27. E na tardia apreciação da preliminar de inversão do ônus da prova que mais se observa a persistência da omissão e da contradição no julgado. O Eg. TRF5 reconhece que a prova foi suprimida - ainda que entenda legal a atitude do Juiz de piso - para, logo depois, tachar a ora Recorrente de ter sido omissa em seu ônus probatório!

28. Contentou-se o Regional em absolver a eiva da primeira instância e asseverar que a Recorrente não logrou êxito em comprovar sua boa-fé, quando é certo que em direito a boa-fé se presume e a má-fé há de ser comprovada (fls. 712/713).

10. Porém, especificamente quanto ao pontos da incompetência da Justiça Federal, da ilegitimidade ativa do MPF para o ajuizamento da ação, da preliminar de cerceamento de defesa, da nulidade por ausência de fundamentação do julgado e da inversão do ônus da prova, observa-se que a Corte de Origem, ao apresentar resposta aos aclaratórios opostos em face do julgamento da Apelação, se manifestou expressamente sobre tais questões, nestes termos:

Com relação às alegações de nulidade da sentença pela falta de pronunciamento acerca da ilegitimidade ativa do MPF, da ausência de fundamentação da sentença e da indevida inversão do ônus da prova, em prejuízo do Princípio da Inocência, verifico a ocorrência de omissões nestes pontos, de forma que passo a apreciá-los.

Com relação à ilegitimidade ativa do MPF, razão não assiste à Embargante.

No tocante ao Ministério Público Federal, a Lei Complementar 75/93, a Lei Orgânica do Ministério Público da União que se aplica subsidiariamente aos Ministérios Públicos dos Estados, no artigo 6o., inciso XIV, letra f, prevê expressamente a legitimidade do MP para a defesa da probidade administrativa (fls. 682).



Ao contrário do que alegou o ora Embargante em sua Apelação, a sentença, vazada em 11 (onze) laudas, encontra-se devidamente fundamentada, com a análise do ato tido como ímprobo e também com relação à responsabilidade da Embargante, conforme trechos que ora destaco:

No caso em tela, o suposto enriquecimento ilícito teria ocorrido em função da percepção remuneratória decorrente de acumulação ilegal de cargos públicos, sem possibilidade de compatibilidade de horários.

18. Na verdade, não há que se falar em tentativa de enriquecimento ilícito, para fins de condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, podendo se configurar, em casos tais, a violação ao art. 11, da Lei de Improbidade. desde que comprovada a eiva de desonestidade do agente.

19. É sob esse aspecto que deve ser analisada a conduta combatida pelo MPF, ou seja, resta saber se está caracterizado o dolo ou a má-fé da requerida, uma vez que não há dúvida em relação à natureza pública da função de Coordenadora Geral do Programa Cidadão do Amanhã, desempenhada pela demandante de forma simultânea, devido ao aporte de verbas federais, o que atrai a competência da Justiça Federal, como já frisado.

20. Assim, é indubitoso que a senhora FERNANDA COSTA BEZERRA acumulou cargos públicos de forma irregular. No entanto, o que interessa é saber se as funções foram ao menos, de fato, desempenhadas a contento, pois, em caso, afirmativo, poderíamos estar diante de uma acumulação meramente formal, uma irregularidade suscetível de correção administrativa ou de caráter irrisório.

21. Entretanto, analisados os elementos carreados aos autos é de se concluir pela aplicação do gravoso sancionamento em perspectiva, uma vez que a defesa não conseguiu afastar a comprovação da má-fé por parte da requerida, mesmo porque os fatos são claros: ela acumulou cargos públicos de maneira indevida, sem haver qualquer comprovação de que exercesse efetivamente seu ofício público por completo, diante da evidente impossibilidade de compatibilidade de carga horária.

22. Há, no caso concreto, alguns agravantes que merecem vir à baila. Primeiramente, a demandada, à época, era primeira dama do município de Santa Cruz, tendo sido nomeada Secretária municipal pelo próprio esposo, o prefeito da época, o que denota uma prática senão nepotista, ao menos reprovável aos olhos da sociedade. Em segundo lugar, durante a fase de instrução, o juízo teve dificuldade em obter resposta célere às diligências efetuadas, com a finalidade averiguar, junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, o efetivo registro de frequência da requerida. Foram necessárias reiteraões de Ofícios, imposição de multa e majoração para que enfim a resposta viesse, ainda que incompleta e inócua, acompanhada apenas das folhas de ponto da servidora nos anos de 2010 e 2011.

23. Por outro lado, a Universidade Potiguar - UNP, remeteu as folhas de frequência da estudante de engenharia civil FERNANDA COSTA BEZERRA, nos anos de 2005 e 2006, onde se constata que ela era aluna assídua, com frequência praticamente diária. Esse fato, per si, comprova a má-fé da demandada no afã de perceber remuneração pública de diversas origens sem que houvesse a mínima condição de desempenhá-las concomitantemente, cada qual com carga horária de 40 horas semanais, no município de Santa Cruz, a 120 km de Natal, e ainda assim, cursar engenharia na capital, onde tinha aulas todas as noites. Humanamente impossível.

24. Além de não haver nos autos comprovação acerca das efetivas atividades desempenhadas pela demandada, inexistente qualquer prova do registro de ponto no período. Ademais, a distância entre as cidades onde trabalhava e estudava é considerável, tornando inviável um deslocamento diário de mais de 240 quilômetros (ida e

volta). E, por fim, a dissolução da Cooperativa de Trabalho do Trairy pelo Ministério Público do Trabalho, em face de irregularidades detectadas no curso do Procedimento Preparatório 0007/2006, onde ficou constatado que a Cooperativa se apresentava como uma espécie de empresa interposta de mão-de-obra, como se fosse uma pessoa jurídica mercantil, com finalidades lucrativas, tendo encerrado suas atividades por meio de Termo de Ajuste de Conduta.

25. Anote-se que a prova testemunhal corrobora a alegação do MPF, no sentido de que, desde que passou a acumular as funções e cursar nova faculdade na capital, a requerida era cada vez menos vista em Santa Cruz/RN, o que caracteriza o dolo da ré em atentar contra a probidade administrativa, em função da inviabilidade e ilegalidade de tais acumulações.

26. Nesse passo, é importante que se diga que, o princípio da moralidade detém intima relação com os padrões éticos de um dado tecido social, vedando condutas eticamente inaceitáveis e transgressoras do senso moral ali reinante. Não se deve, portanto, confundir moralidade com moralismo (intolerante e não universalizável) e, por seu caráter autônomo, também não há de reconhecer a sua violação como mera ofensa à lei (fls. 683/685).



Com relação ao pedido de inversão do ônus da prova, formulado pela parte, sob pena de infringir o princípio da inocência, razão não assiste ao Embargante. Nos termos do art. 333, I, e II, do CPC, não basta alegar, devem também ser provadas as alegações das partes, cujo ônus é de que as faz.

Caberia ao Embargante, nos termos do art. 333, I e II, do CPC, apresentar as provas de suas alegações, não podendo arguir violação ao Princípio da Inocência para isentar-se de provar os seus argumentos.

O fato de a tese defendida pela ora Embargante não ter sido analisada aos seus gostos não configura omissão, eis que a decisão encontra-se devidamente fundamentada.

O Magistrado não tem o dever de apreciar todos os pontos trazidos pelas partes se apenas um deles tem força para firmar sua convicção.

Não há obrigatoriedade de se esmiuçar todos os pontos arrazoados pelas partes, pois basta a explicitação dos motivos norteadores do convencimento (fls. 686).

11. Como se vê, no tocante ao art. 535 do CPC/73, inexistente a violação apontada. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade. Observe-se que o julgamento diverso do pretendido, como na espécie, não implica ofensa à norma ora invocada,

razão pela qual deve ser rejeitada a preliminar de nulidade do Aresto suscitada no presente Apelo Raro.

*12. No tocante ao tema da competência jurisdicional, assinale-se não adquirir ressonância a tese da Recorrente de que a Justiça Federal é incompetente para apreciar e julgar o presente feito, na medida em que a 1a. Seção desta Corte Superior firmou o entendimento de que a presença do Ministério Público Federal, órgão da União, na relação jurídica processual como autor faz competente a Justiça Federal para o processo e julgamento da ação (competência *ratione personae*); é o que ocorre na presente demanda. Eis os precedentes da 1a. Seção desta Corte:*

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AJUIZAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ATOS PRATICADOS POR DIRIGENTES DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, CUJO CAPITAL MAJORITÁRIO PERTENCE À UNIÃO. INTERESSE ECONÔMICO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Conforme o entendimento jurisprudencial da Primeira Seção, o mero ajuizamento da ação pelo Ministério Público Federal, por entender estar configurado ato de improbidade administrativa, fixa a competência na Justiça Federal (AgRg no AgRg no CC 104.375/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 04/09/2009). No mesmo sentido: CC 100.300/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 25/05/2009.

2. Agravo regimental não provido (AgRg no CC 122.629/ES, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 2.12.13).



PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

*1. Nos termos do inciso I do art. 109 da CRFB/88, a competência cível da Justiça Federal define-se pela natureza das pessoas envolvidas no processo - *rationae personae* -, sendo desnecessário perquirir a natureza da causa (análise do pedido ou causa de pedir), excepcionando-se apenas as causas de falência, de acidente do trabalho e as sujeitas às Justiças Eleitoral e do Trabalho.*

2. In casu, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública pleiteando o recolhimento de contribuição previdenciária, especificamente a contribuição destinada ao Plano de Assistência Social (PAS). Segundo mandamento constitucional, o fato de a demanda ter sido ajuizada pelo Parquet Federal, por si só, determina a competência da Justiça Federal.

3. Em ação proposta pelo Ministério Público Federal, órgão da União, somente a Justiça Federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença que

vincule tal órgão, ainda que seja sentença negando a sua legitimação ativa (CC 40534/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU de 17.05.04).

4. Agravo regimental não provido (AgRg no CC 107.638/SP, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 20.4.2012).

13. Sobre o tema do ônus da prova, alega a parte Recorrente que o Acórdão Regional vulnerou o art. 333, I do CPC/73, ao argumento de que o Magistrado de Primeiro Grau teria exigido da parte Recorrente a prova de que não praticou ato ímprobo. Nesse particular, registre-se, inicialmente, que, de fato, incumbe ao autor da ação de improbidade o ônus da prova sobre os fatos imputados ao suposto Agente Público (REsp. 1.314.122/MG, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 9.4.2014).

14. Na espécie, porém, o Tribunal a quo cuidou de afastar, em resposta a aclaratórios, a afirmação de que a prova teria sido exclusivamente atribuída à parte demandada, ao pronunciar que a Sentença encontra-se devidamente fundamentada, com a análise do ato tido como ímprobo e também com relação à responsabilidade da Embargante (fls. 685), esclarecendo que o Juízo de Primeiro Grau expediu diversos ofícios a órgãos e entidades a fim de obter documentos e informações a respeito da acusação de cumulação ilegal de cargos públicos. Nessa oportunidade, asseverou o seguinte:

(...) a Universidade Potiguar - UNP, remeteu as folhas de frequência da estudante de engenharia civil FERNANDA COSTA BEZERRA, nos anos de 2005 e 2006, onde se constata que ela era aluna assídua, com frequência praticamente diária. Esse fato, per si, comprova a má-fé da demandada no afã de perceber remuneração pública de diversas origens sem que houvesse a mínima condição de desempenhá-las concomitantemente, cada qual com carga horária de 40 horas semanais, no município de Santa Cruz, a 120 km de Natal, e ainda assim, cursar engenharia na capital, onde tinha aulas todas as noites. Humanamente impossível.

15. Ao que se vê, o ônus da prova não ficou delegado à parte acionada, pois, a partir das diligências empreendidas por força de ofício ou à pedido da parte Autora, foram obtidos os elementos que não apenas demonstraram a cumulação indevida de cargos públicos, como também fundamentaram a condenação da Ré por improbidade administrativa, especialmente pela constatação de não prestação dos serviços. Portanto, não há falar-se em violação dos arts. 125 e 333, I do CPC/73, não merecendo guarida o Apelo Raro nesse quesito (fls. 819/824).

3. Portanto, ao contrário do que alega a parte agravante, os temas preliminares, especialmente os referentes à competência jurisdicional e ao pretensão cerceamento de defesa, foram exaustiva e suficientemente abordados.

4. Quanto ao mais, alega a parte agravante que não teria sido

praticada conduta ímproba na espécie, uma vez que *as legislações federal e estadual possuem mecanismo para corrigir o problema de acúmulo de cargos* (fls. 845). Sustenta que *deveria o MPF comprovar a incompatibilidade do cumprimento da carga horária e, nunca, presumir a impossibilidade de seu desempenho, especialmente quando ambas as funções exercidas pela Recorrente eram prestadas na mesma cidade de Santa Cruz/RN* (fls. 846).

5. Contudo, referido argumento não é suficiente para desarticular a compreensão de que houve prática de conduta malsã na espécie quanto ao não desempenho da função pública, derivada de acumulação de cargos. Note-se:

19. Na espécie, por outro, constata-se que o Tribunal a quo, com base na moldura fático-probatória que se decantou nos autos, afirmou não ser viável a cumulação de três cargos públicos na espécie, deixando claramente registrada nos autos a má-fé da parte acionada, porquanto houve, por um período de 22 (vinte e dois) meses, o acúmulo indevido do cargo de Médica do Estado do Rio Grande do Norte com 2 (duas) funções públicas. Durante uma parcela de tal período, a demandada chegou a manter 3 (três) vínculos, exercendo o aludido cargo e, ao mesmo tempo, as funções de Coordenação Geral do Programa Cidadão do Amanhã e SubCoordenação da V Unidade Regional de Saúde Pública (esta última, na esfera estadual) (fls. 636).

20. Ademais, conforme se deduz do acervo fático estabilizado pelo Tribunal a quo – impermeável a modificações em sede de recorribilidade especial –, a parte acionada mantinha vínculos funcionais que exigiam jornada de 40 horas semanais no Município de Santa Cruz/RN, sendo certo que, em concomitância, cursava assiduamente Engenharia Civil numa faculdade em Natal/RN, cidade distante 120 quilômetros da referida capital potiguar. A Corte Regional afirmou, com percuciência e em alentado Acórdão, que, por essa razão, a efetiva prestação dos serviços dos cargos cumulados se mostrou humanamente impossível (fls. 685).

21. Por essa razão, não há falar-se em violação do art. 11, caput da Lei 8.429/92 pelo Tribunal a quo, porquanto, de fato, identifica-se nos autos a maleficência da parte demandada em cumular indevidamente cargos públicos, circunstância que afronta os princípios nucleares da Administração Pública, especialmente a moralidade e a legalidade, pois ficou inconteste nos autos o não desempenho das funções públicas pela parte Ré, o que é gravíssimo em Saúde Pública, sobretudo no Brasil, tão carente de efetivos serviços médicos à população. Há um claro desvio ético que não pode ser abonado por esta Corte Superior. O Acórdão a quo não merece reproche algum no ponto (fls. 829).

6. Portanto, ficou evidenciado nos autos que a parte acionada mantinha vínculos funcionais que exigiam jornada de 40 horas semanais no Município de Santa Cruz/RN, sendo certo que, em concomitância, cursava assiduamente Engenharia Civil numa faculdade em Natal/RN, cidade distante

120 quilômetros da referida capital potiguar (fls. 829).

7. Assim, os argumentos constantes da decisão monocrática não são suficientes para desarticular a decisão unipessoal que confirmou o acórdão potiguar condenatório às sanções por improbidade.

8. Quanto ao tema da dosimetria das sanções, a parte agravante sustenta que o julgado monocrático não se dedicou suficientemente à alegada desarrazoabilidade das reprimendas. Alega que *não se afigura razoável, tampouco proporcional, a aplicação das penas de proibição em contratar com o Poder Público ou receber incentivos e perda da função pública, além da pena de multa possuir valor exacerbado* (fls. 847).

9. Contudo, o tema foi tratado de modo amiúde na solução agravada, conforme se deduz do seguinte trecho:

26. Posto isto, na vertente hipótese, tem-se que, a partir do substrato de fatos e provas estabilizado no Acórdão recorrido, as sanções impostas à ora Recorrente não admitem gradação, pois se harmonizam com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

27. Entende-se, pela simples análise do Acórdão, que a sanção imposta à Ré de multa civil em R\$ 44.000,00 e de proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios/incentivos fiscais por 3 anos, ante a violação ao art. 11, caput da Lei 8.429/92, é proporcional à conduta imputada, qual seja, de cumulação indevida de cargos públicos, ausente a prestação dos serviços médicos.

28. De fato, na espécie, em devido temperamento, o Tribunal a quo já excluiu aquela que é a uma das mais severas reprimendas do direito brasileiro, qual seja, a proscrição temporária dos direitos políticos. Ademais, assinala-se que nem mesmo foi aplicada a sanção de ressarcimento ao Erário, sendo certo que a Ré foi acionada e condenada com fulcro no art. 11 da LIA pela não prestação de serviços em cargos públicos indevidamente cumulados. Ou seja, não se pode jamais afirmar que o adequado balanceamento das sanções não foi realizado na hipótese.

29. Em conclusão, verifica-se inexistir excessos no rol de sanções impostas pela Corte Regional, não havendo fixação de reprimendas nem irrisórias, nem elevadas ao zênite, de modo que foram suficientes para penalizar a ofensa da Ré aos mais caros princípios administrativos, bem como para desestimular novas práticas semelhantes, reafirmando, além de tudo, o desvalor da improbidade administrativa. Não há falar-se em ofensa do art. 12 da LIA pelo Tribunal a quo (fls. 832/833).

10. Portanto, ao contrário do que alega a parte agravante, a decisão

agravada não deixou de verificar com percuciência se era caso de excepcionalidade apta a justificar, por alegado excesso, a alteração do rol de sanções adveniente da Corte Potiguar. No caso, entendeu-se que os castigos foram adequadamente dosificados, razão pela qual não houve a pretendida violação do art. 12 da Lei 8.429/1992.

11. Assim sendo, o Agravo Interno, apesar dos esforços defensivos, não possui estatura argumentativa para reformar a decisão agravada, que permanece incólume.

12. Mercê do exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno da parte implicada. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**AgInt no REsp 1.448.597 / RN
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2014/0084630-1

Número de Origem:

200984000102537 102537620094058400 553521 20098400010253701

Sessão Virtual de 17/11/2020 a 23/11/2020

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : FERNANDA COSTA BEZERRA

ADVOGADO : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO - RN003898

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : FERNANDA COSTA BEZERRA

ADVOGADO : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO - RN003898

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

TERMO

A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Gurgel de Faria (Presidente).

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 23 de novembro de 2020