



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.726 - PB (2017/0177147-6)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : MARIA LUIZA DO NASCIMENTO SILVA
ADVOGADO : NEWTON NOBEL SOBREIRA VITA E OUTRO(S) - PB010204
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE CARACTERIZAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA OBJETIVA E SUBJETIVA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7/STJ. DOSIMETRIA DE SANÇÕES. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7/STJ. ANÁLISE APENAS EM CASOS DE DESPROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. PRECEDENTES.

I - Na origem trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em que se sustenta, em síntese, que, durante a gestão da ex-prefeita do Município de Sapé/PB, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba verificou diversas irregularidades administrativas, dentre elas: o desequilíbrio financeiro, descumprimento de normas de contabilidade, irregularidades em procedimento licitatório, despesas não licitadas, não comprovadas ou em excesso, não aplicação dos percentuais mínimos do FUNDEB e aplicação de recursos do fundo com desvio de finalidade, priorização de servidores contratados em detrimento de servidores efetivos e concessão de gratificações indevidas e apropriação indébita de contribuições previdenciárias.

II - Tais condutas ensejaram a aplicação de multa e imputação de débito em desfavor da ré, através do processo n. 02.874/09.

III - Julgaram-se parcialmente procedentes os pedidos formulados em sede de ação civil pública, para condenar a ex-prefeita: a) ao ressarcimento integral do dano; b) ao pagamento de multa civil equivalente a 2 (duas) vezes o valor do dano; c) à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 (oito) anos; d) à proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária pelo prazo de 5 (cinco) anos; d) ao pagamento das custas e honorários arbitrado em 10% (dez por cento) do valor atribuído à causa (fls. 818/827). A decisão foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

IV - O enfrentamento das alegações atinentes à caracterização de ato de improbidade administrativa, sob as perspectivas objetiva – de existência ou não de prejuízo ao erário, de ocorrência ou não de enriquecimento ilícito e violação aos princípios da administração pública – e subjetiva – consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico – demanda



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inconteste revolvimento fático-probatório.

V - O conhecimento das referidas temáticas resta obstaculizado diante do verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.

IV - A reanálise da dosimetria de sanções impostas em ações de improbidade administrativa, esta implicaria, igualmente, em revolvimento fático-probatório, hipótese também inadmitida pelo verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.

V - Não se está diante de situação de manifesta desproporcionalidade da sanção, situação essa que, caso presente, autorizaria a reanálise excepcional da dosimetria da pena. Neste sentido: AgRg no AREsp 120.393/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/10/2016, DJe 29/11/2016; AgRg no AREsp 173.860/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/02/2016, DJe 18/05/2016) (grifos não constantes no original).

VI - Agravo interno 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, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 17 de maio de 2018(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.726 - PB (2017/0177147-6)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Trata-se de agravo interno interposto contra monocrática que decidiu agravo em recurso especial interposto em ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA em desfavor de MARIA LUIZA DO NASCIMENTO SILVA. À causa foi arbitrado o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Sustenta-se, em síntese, que, durante a gestão da ex-prefeita do Município de Sapé/PB, Maria Luiza do Nascimento Silva, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba verificou diversas irregularidades administrativas, dentre elas: o desequilíbrio financeiro, descumprimento de normas de contabilidade, irregularidades em procedimento licitatório, despesas não licitadas, não comprovadas ou em excesso, não aplicação dos percentuais mínimos do FUNDEB e aplicação de recursos do fundo com desvio de finalidade, priorização de servidores contratados em detrimento de servidores efetivos e concessão de gratificações indevidas e apropriação indébita de contribuições previdenciárias.

Tais condutas ensejaram a aplicação de multa e imputação de débito em desfavor da ré, através do processo n. 02.874/09.

Julgaram-se parcialmente procedentes os pedidos formulados em sede de ação civil pública, para condenar a ex-prefeita Maria Luiza do Nascimento Silva: a) ao ressarcimento integral do dano; b) ao pagamento de multa civil equivalente a 2 (duas) vezes o valor do dano; c) à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 (oito) anos; d) à proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária pelo prazo de 5 (cinco) anos; e) ao pagamento das custas e honorários arbitrado em 10% (dez por cento) do valor atribuído à causa (fls. 818/827).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os embargos aclaratórios opostos foram rejeitados (fls.846/847), conforme ementa:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Alegação de Contradição e Omissão. Inexistência. Rejeição dos embargos. – Inocorrente a contradição, omissão e obscuridade alegada na sentença atacada, impõe-se a rejeição dos embargos de declaração que lhe foram opostos.

A decisão foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (fls. 957/968), nos termos assim ementados:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINARES: A) INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL; B) CERCEAMENTO DE DEFESA E C) INAPLICABILIDADE DA LEI AOS AGENTES POLÍTICOS – REJEIÇÃO – ATOS DE IMPROBIDADE DEMONSTRADOS– DANO AO ERÁRIO – ART.10 DA LEI 8.429/92 – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA– ART.11 DA LEI 8.429/92 – DESPROVIMENTO DO RECURSO. –A Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa veio a Juízo contra a apelante, ex-prefeito do município de Sapé, com o escopo de reconhecer a prática de diversos atos de improbidade praticados no ano de 2008, são eles: desequilíbrio financeiro da administração; descumprimento de normas de contabilidade; irregularidades em procedimentos licitatórios e despesas não lícitas; despesas não comprovadas ou excesso; não aplicações de percentuais mínimos do FUNDEB e aplicação de recursos desse fundo com desvio de finalidade; priorização de servidores contratados em detrimento de servidores efetivos, e, por fim, concessão indevida de gratificações e apropriação indébita de contribuições previdenciárias. – Constituiu improbidade administrativa o ato que atenta contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, conforme art.11, caput, do CPC. – A improbidade administrativa não se confunde com mera ilegalidade mormente ante o caráter repressivo das sanções aplicadas pela Lei n.8.429/92. A configuração do ato ímprobo depende da prova do elemento subjetivo da conduta do agente público, não se admitindo a sua responsabilização objetiva. – A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública, nos termos do art.11 da Lei 8.429/92, exige apenas a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Presente elementos que evidenciem tal conduta por parte da promovida, é de se reconhecer a prática do ato ímprobo.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 993/996), nos seguintes termos assim:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO – INEXISTÊNCIA – PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA DETALHADA NO ACÓRDÃO HOSTILIZADO – IMPOSSIBILIDADE – REJEIÇÃO. Os embargos de declaração não se prestam à rediscussão das questões debatidas no corpo do édito judicial pelejado. Não servem para a substituição do decisório primitivo. Apenas se destinam a suprir eventuais omissões, contradições ou obscuridades. Inocorrendo tais hipóteses, os declaratórios devem ser rejeitados.

Maria Luíza do Nascimento Silva interpôs o presente recurso especial, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal e 1.029 e seguintes do Código de Processo Civil de 2015 (fls. 998/1020). Sustenta a violação aos preceitos normativos contidos no artigo 10, *caput*, 11, *caput* e 12, parágrafo único, todos da Lei n. 8.429/92

Em resumo, alega a recorrente que o Tribunal *a quo* teria inadequadamente avaliado os elementos fático-jurídicos do presente processo, na medida em que: a) inexistente prejuízo ao erário e este é fundamental para caracterização do ato de improbidade administrativa; b) não restou demonstrado o dano ao patrimônio público (elemento objetivo) nem sequer dolo ou culpa grave do agente público (elemento subjetivo); c) percebe-se no presente caso a completa atipicidade na conduta da recorrente; d) o ato ímprobo não pode ser meramente presumido, e sim devidamente comprovado nos autos; e) foram inobservados os princípios da adequação, da individualização punitiva, da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das sanções.

Foram apresentadas contrarrazões pelo Ministério Público do Estado da Paraíba (fls. 1028/1031).

Em juízo de admissibilidade, o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba inadmitiu o recurso especial (fls. 1037/1038).

Adveio a interposição de agravo (fls. 1041/1052), a fim de possibilitar a subida do recurso interposto. Foram apresentadas contrarrazões pelo Ministério Público do Estado da Paraíba (fls. 1055/1059).

O Ministério Público Federal opinou pelo improvimento do agravo (fls.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1078/1080), em parecer assim ementado:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. I – ALEGAÇÕES DE INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO, DE AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO E DE DESPROPORCIONALIDADE DAS PENALIDADES. APLICADAS. A ANÁLISE DAS REFERIDAS TESES IMPLICA NÍTIDA INCURSÃO NO MATERIAL FÁTICOPROBATÓRIO DOS AUTOS, O QUE É VEDADO NA VIA DO ESPECIAL. SÚMULA Nº 07/STJ. II – PARECER PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo:

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 34, inciso VII, e 253, parágrafo único, inciso II, *a*, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, conheço do recurso de agravo para não conhecer do recurso especial.

Interposto agravo interno, a parte agravante traz argumentos contrários aos fundamentos da decisão recorrida.

A parte agravada foi intimada para apresentar impugnação ao recurso.

É relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.726 - PB (2017/0177147-6)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

O recurso de agravo interno não merece provimento.

Conforme pacífico entendimento desta Corte, o órgão julgador não é obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A determinação contida no art. 489 do CPC/2015 "veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida" (EDcl no MS 21.315/DF, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/06/2016, DJe 15/06/2016).

A parte agravante insiste nos mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

Sem razão a parte agravante.

A Corte de origem entendeu pela inadmissibilidade do recurso especial interposto com fundamento na Súmula n. 7 deste Superior Tribunal de Justiça.

O enfrentamento das alegações atinentes à caracterização de ato de improbidade administrativa, sob as perspectivas objetiva – de existência ou não de prejuízo ao erário, de ocorrência ou não de enriquecimento ilícito e violação aos princípios da administração pública – e subjetiva – consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico – demanda incontestemente revolvimento fático-probatório.

Por consequência, o conhecimento das referidas temáticas resta obstaculizado diante do verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça. O raciocínio jurídico



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apresentado não discrepa do adotado por esta Corte:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PRESSUPOSTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.**

INTRODUÇÃO 1. Narra a petição inicial que houve pedido de providências que culminou no requerimento de busca e apreensão na Câmara Municipal de Arapoti, que, deferido, motivou a primeira Ação Civil Pública proposta contra Orlando de Souza, presidente, e outros vereadores, para averiguação de desvios de dinheiro público (esquema de adiantamentos de numerário a vereadores e funcionários). Em auditoria, constatou-se a existência de contrato de prestação de serviços advocatícios por Luiz Setembrino Von Holleben em favor de Orlando de Souza, celebrado sem prévia licitação pela Câmara Municipal, para acompanhamento do referido pedido de providências, no valor de R\$ 30.000,00. Ulteriores atos administrativos apontaram para a dispensa/inexigibilidade do certame. Há notícia de contratação do mesmo patrono para defesa dos interesses pessoais do presidente da Câmara e da assessora jurídica que aprovara o parecer pela inexigibilidade/dispensa de licitação.

2. Tais fatos ensejaram a presente Ação Civil Pública, com o fito de declarar a nulidade do contrato e condenar os recorrentes nas sanções da LIA. A sentença de procedência foi reformada em pequena parte pelo Tribunal de origem, mantendo-se a condenação.

3. O eminente Relator afasta a violação do art. 535 do CPC.

Acompanho a posição.

A DIVERGÊNCIA

4. Em relação ao mérito, peço vênias para divergir.

5. As considerações sobre a complexidade e urgência não são referentes ao tema da inexigibilidade, mas à dispensa de licitação suscitada anteriormente.

6. O cerne do debate está na subsunção dos fatos aos arts. 13 e 25, II, § 1º, da Lei de Licitações ("Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: (...) V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...) II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. (...) § 1º. Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato").

7. O acórdão recorrido afirma: "no caso em tela, tem-se que o apelante Luiz Setembrino Von Holleben não logrou êxito em comprovar sua notória especialização em Direito Administrativo (matéria discutida nos autos), pois, conforme se observa de suas alegações, comprovou que ministrou aulas em Direito Processual Penal, Direito Previdenciário, Direito Processual Civil II, Direito Penal, Execução da Pena, sendo que tais documentos não evidenciam a notória especialização em Direito Administrativo, até mesmo porque, se tivesse tal



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

qualificação saberia que o presente caso depende de licitação para a efetiva contratação dos serviços advocatícios".

8. In casu, a aferição das condições para a contratação direta por inexigibilidade demanda, como regra, reexame fático-probatório, vedado pela Súmula 7/STJ. Cito, na íntegra, trechos de acórdão referido pelo próprio Relator: "a notória especialização jurídica, para legitimar a inexigibilidade de procedimento licitatório, é aquela de caráter absolutamente extraordinário e incontestável - que fala por si. É posição excepcional, que põe o profissional no ápice de sua carreira e do reconhecimento, espontâneo, no mundo do Direito, mesmo que regional, seja pela longa e profunda dedicação a um tema, seja pela publicação de obras e exercício da atividade docente em instituições de prestígio. (...) A análise da alegação de que foram atendidos os requisitos para a contratação sem licitação demandaria, na hipótese dos autos, reexame dos elementos fático-probatórios do acórdão recorrido, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ" (REsp 448.442/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24.9.2010, grifei). No mesmo sentido, confirmam-se: AgRg no AREsp 20.469/GO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14.9.2011; AgRg nos EDcl no AREsp 156.226/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18.3.2013; REsp 1.285.378/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 28.3.2012; AgRg no Ag 581.848/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJ 28.8.2006; REsp 1.202.715/AC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8.11.2011; AgRg no Ag 1.052.231/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 2.9.2009; REsp 764.956/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 7.5.2008.

9. Na hipótese dos autos, "O cotejo da versão do voto vencedor ('não há justificativa para a ausência de licitação prévia') com a versão do voto vencido ('vislumbro no profissional contratado a notória especialização') demanda o revolvimento de matéria fática. Súmula 7/STJ" (AgRg no AREsp 148.306/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8.3.2013).

10. Os serviços advocatícios não constituem exceção per se à regra prevista constitucionalmente para a contratação de serviços pela Administração Pública (art. 37, inc. XXI). Os precedentes sobre o tema apuram a presença dos requisitos legais para a situação de exceção à regra constitucional (v. STF, RE 466.705/SP, Primeira Turma, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 28.4.2006; STJ, REsp 1.285.378/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 28.3.2012).

11. A fiscalização da legitimidade e legalidade do ato administrativo depende da sua prévia ou contemporânea motivação. Vislumbro que o eminente Ministro Relator, brilhante como sempre, não se debruçou, s.m.j., sobre o tema, que julgo relevante para o deslinde da controvérsia; além disso, o Recurso Especial de Orlando de Souza não impugna tal fundamento, suficiente para a manutenção do acórdão recorrido (Súmula 283/STJ); e, finalmente, esmiuçar eventual controvérsia sobre o cumprimento do requisito demanda, como regra, incursão em matéria probatória (Súmula 7/STJ).

QUESTÕES ESPECÍFICAS: RECURSO DE ORLANDO DE SOUZA

12. Sobre o apelo de Orlando de Souza, aplicam-se, no que for pertinente, as mesmas considerações feitas acima, às quais agrego: a) os vícios apontados no procedimento e na qualificação da inexigibilidade declarada tornam irrelevantes as ponderações sobre a natureza do serviço demandado no contrato; a impertinência do fundamento afasta a violação do art. 535 do CPC. No mais, não houve obscuridade na identificação do elemento subjetivo do ato ímprobo, porquanto a) compreensível a motivação utilizada (os recorrentes



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"certamente sabiam que o contrato celebrado era irregular, e mesmo assim não tomaram qualquer providência para justificar a seleção do profissional contratado, por sua conta e risco"); e b) não há no texto legal (ou na mais razoável interpretação sistemática) algo que vede a aplicação do inc. VIII do art. 10 da LIA às hipóteses de supressão do certame por inexigibilidade indevidamente reconhecida - que igualmente se configura como "frustração ilegítima" da licitude do processo licitatório.

CONCLUSÃO 13. Diante do exposto, rogo vênha ao eminente Relator para, respeitosamente, dele divergir, conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte, negar-lhe provimento.

(REsp 1220005/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/10/2014, DJe 10/11/2016) (grifos não constantes no original).

No tocante à reanálise da dosimetria de sanções impostas em ações de improbidade administrativa, esta implicaria, igualmente, em revolvimento fático-probatório, hipótese também inadmitida pelo verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.

Oportuno salientar que não se está diante de situação de manifesta desproporcionalidade da sanção, situação essa que, caso presente, autorizaria a reanálise excepcional da dosimetria da pena.

A propósito do tema, vejam-se os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM ARESP. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. DOSIMETRIA. AJUSTE.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. A jurisprudência de ambas as Turmas que integram a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório, esbarrando na dicção da Súmula 7 do STJ, salvo quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas.

3. No caso concreto, a conduta perpetrada pelo recorrente, prefeito municipal, consubstanciada na contratação de três servidoras, sem a observância do concurso público, por curto período, e a sanção a ele imposta, consistente na perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos, proibição de contratar com o Poder Público por três anos e multa civil equivalente a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

duas vezes a remuneração do cargo de prefeito evidenciam que o acórdão atacado vulnerou, indubitavelmente, o art. 12 da Lei n. 8.429/1992, à vista da desproporcionalidade havida entre a reprimenda e a gravidade do ilícito.

4. Agravo regimental parcialmente provido e, em consequência, também o AREsp, para dar parcial provimento ao recurso especial, de modo a excluir da condenação a perda da função pública.

(AgRg no AREsp 120.393/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/10/2016, DJe 29/11/2016) (grifos não constantes no original).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. SUJEIÇÃO AO REGIME DA LEI 8.429/1992. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. LEIS E RESOLUÇÃO MUNICIPAIS. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS (PREFEITOS, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS E VEREADORES) PARA A MESMA LEGISLATURA. CONDUTAS PREVISTAS NO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. REQUISITOS. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. REVISÃO FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COMO CAUSA DE PEDIR. VIABILIDADE. INCOMPETÊNCIA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. FUNDAMENTO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. **CUMULAÇÃO DE SANÇÕES. POSSIBILIDADE. REVISÃO DA DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA 7/STJ.** SALVO FLAGRANTE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

1. Trata-se, na hipótese, de Ação Civil Pública proposta contra prefeito, vice-prefeito, secretários e vereadores do Município de Chapadão do Sul/MS que editaram resolução e leis municipais para aumentar seus subsídios.

2. Os ora agravantes foram condenados pela prática de atos de improbidade administrativa (arts. 11 da Lei 8.429/1992), consistentes no vício de iniciativa de lei municipal, inobservância do prazo de 180 dias do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal e atribuição de efeito financeiro do reajuste dos subsídios para a mesma legislatura (arts. 21 da LRF; 29, V e VI; 39, § 4º, e 37, X e XI, da CF).

3. A penalidade imposta resultou no "ressarcimento integral do valor recebido a maior decorrente das Leis Municipais n. 503/2004, 507/2004 e Resolução n. 98/04, devidamente corrigido, com aplicação de multa civil no montante de uma vez o valor da remuneração recebida pelo agente" (fl. 949/STJ).

4. Acerca da incompetência do membro do Ministério Público que determinou a petição inicial para propor ação contra Prefeito, não houve combate a fundamento autônomo do acórdão recorrido, que assentou que "Em que pese o julgamento da ADI 1916/MS pelo STF declarando a constitucionalidade do artigo 30, inciso X da LC 72/94, certo é que à época da propositura da ação civil pública, em 09/06/2006, encontravam-se suspensos os efeitos do referido artigo desde 26/10/2001, por força de liminar concedida na Medida Cautelar da ADI 1916/MS. Note-se que a liminar deferida na cautelar, suspendeu com eficácia ex nunc, até decisão final da ação direta, a execução e a aplicação da expressão "e a ação civil pública" do referido dispositivo. Logo, a vigência da norma que legitima tão somente o Procurador-Geral do Justiça para a propositura da Ação Civil Pública encontrava-se suspensa, não havendo portanto, falar em defeito de representação do Ministério Público no presente caso". Incide, por analogia, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Súmula 283/STF.

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

6. Ademais, o STJ entende ser possível a análise de constitucionalidade de norma como fundamento para decidir matéria ventilada em Ação Civil Pública.

7. O entendimento do STJ é 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 8.

É pacífico a orientação do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

9. Sobre o elemento subjetivo, o Tribunal de origem consignou: "Além de atentarem contra os princípios que devem embasar a atuação dos agentes públicos, é inegável que geraram dano ao erário. E certo que os réus agiram em desconformidade com os princípios que regem a administração pública. Além disso, restou comprovado a conduta ímproba, porque se beneficiaram diretamente com o recebimento dos valores indevidos - indevidos porque só se tornaram possíveis diante de procedimento que não obedeceu as disposições legais -, e assim efetivamente causaram prejuízo ao erário. Agiram dolosamente os réus, visando à prática do ato lesivo à Administração Pública, o que ocorreu, ainda que por tempo certo. Então, o ato praticado é ilegal, imoral, é ímprobo. Os requeridos, conhecedores da ilegalidade que praticavam, já que ninguém pode se escusar do cumprimento da lei, mesmo assim, instituíram o aumento dos subsídios e houve recebimento, por parte destes, dos valores acima do permitido, contrariamente às normas legais. Ademais, a existência do recebimento de valores com violação de dispositivos legais e constitucionais, faz militar em desfavor dos requeridos a presunção de conhecimento da ilicitude, invertendo-se o ônus da prova, cabendo aos demandados provarem sua inocência, no caso ausente"

10.

Verifica-se que o Tribunal de origem foi categórico ao afirmar a existência do elemento subjetivo. Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com o revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.

11. Consoante orientação sedimentada neste Tribunal Superior, não ocorre julgamento ultra petita se o Tribunal local decide questão que é reflexo do pedido na exordial. O pleito inicial deve ser interpretado em consonância com a pretensão deduzida na exordial como um todo, sendo certo que o acolhimento do pedido extraído da interpretação lógico-sistemática da peça inicial não implica julgamento extra petita.

12. A jurisprudência do STJ é no sentido de que a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, "a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo).

Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

13. Ademais, é pacífico no âmbito do STJ o entendimento de que, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode ser considerado propriamente sanção, mas apenas consequência imediata e necessária de reparação do ato ímprobo, razão pela qual não pode figurar isoladamente como penalidade. Dessa forma, não prospera a alegação dos agravantes de que houve violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação cumulativa das penas de ressarcimento de danos e de multa civil.

14. O STJ estabeleceu que não é possível, em exame de Recurso Especial, redefinir a dosimetria da pena em ação de improbidade administrativa, sob pena de revolvimento fático-probatório vedado pela Súmula 7/STJ. Por outro lado, ressalva-se a hipótese de desproporcionalidade flagrante, como nas penalizações ínfimas ou exorbitantes, o que não se afigura no presente caso.

15. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp 173.860/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/02/2016, DJe 18/05/2016) (grifos não constantes no original).

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0177147-6

AgInt no
AREsp 1.138.726 /
PB

Números Origem: 00038523820128150351 03520120038522 38523820128150351

PAUTA: 17/05/2018

JULGADO: 17/05/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República
(AUSENTE)

Secretária

Bela. SAMARA DAPHNE BERTIN

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MARIA LUIZA DO NASCIMENTO SILVA
ADVOGADO : NEWTON NOBEL SOBREIRA VITA E OUTRO(S) - PB010204
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MARIA LUIZA DO NASCIMENTO SILVA
ADVOGADO : NEWTON NOBEL SOBREIRA VITA E OUTRO(S) - PB010204
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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 agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

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