



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.457.238 - MG (2013/0148082-6)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RECORRIDO : **FRANCISCO CARLOS CHICO FERRAMENTA DELFINO**
ADVOGADO : **KARLESSO SANTOS NUNES E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **SEBASTIÃO DE BARROS QUINTÃO**
ADVOGADO : **EFIGENIO DE FREITAS VIMIEIRO E OUTRO(S)**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE IPATINGA**
INTERES. : **MORGANA DE OLIVEIRA**
INTERES. : **ALEIXO ALSENIO DE MENEZES**
INTERES. : **LUCIENE FERNANDES GONÇALVES**
INTERES. : **JOSÉ RAMILO DE ASSIS NETO**
INTERES. : **MARIA LÚCIA MARTINS**
INTERES. : **MINERVINA CATARINA DE OLIVEIRA**
INTERES. : **REGINALDO DE ASSIS COELHO**
INTERES. : **KATIA BENEVENUTO BARBOSA**
INTERES. : **CRISTINA MÁRCIA DE MIRANDA REIS**
INTERES. : **ROZARIA DE FÁTIMA ARAUJO VALADARES**
ADVOGADO : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. OMISSÃO INEXISTENTE. SUPOSTA PRÁTICA DE VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. PRECEDENTES DO STJ. EXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO COMBATIDO. SÚMULA 283/STF. DOLO. CIRCUNSTÂNCIA EXPRESSAMENTE AFASTADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA A EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA. REVISÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS N. 7/STJ E 280/STF.

1. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa, sob o argumento de que o então prefeito do Município de Ipatinga teria realizado a contratação de servidores sem a realização de concurso público e fora das hipóteses previstas no art. 37, II, V e IX, da Constituição Federal.

2. Inexiste violação do art. 535 do Código de Processo Civil quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes.

3. No presente caso, o Tribunal de origem afastou a prática de ato ímprobo sob o entendimento de que as contratações se deram sob a égide de Lei Municipal, que, segundo consta, não teve declarada a sua inconstitucionalidade, razão pela qual far-se-ia imperiosa sua observância pelo administrador público.

4. Contudo, não houve impugnação ao referido fundamento, o qual deve ser



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

considerado apto, por si só, para manter o julgado impugnado, o que atrai a incidência da Súmula 283/STF: *"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."*

5. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10.

6. Na hipótese, a Corte de origem, com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, reconheceu não ter havido nenhuma comprovação de dolo ou má fé por parte do agente público, diante da existência de lei municipal que autorizava as contratações. Desta forma, a revisão de tal entendimento demanda, no caso específico, a análise de lei local e dos elementos fático-probatórios dos autos, o que é inviável em recurso especial, ante as orientações contidas nas Súmulas 280/STF e Súmula 7/STJ, respectivamente.

7. Nesse sentido: AgRg no REsp 1358493/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe 25/06/2014; AgRg no AREsp 279.581/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 06/12/2013; AgRg no AREsp 70.789/MG, 1ª Turma, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 15/10/2012; AgRg no REsp 1227191/MG, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 23/02/2012.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 17 de setembro de 2015.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0148082-6

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.457.238 /
MG

Números Origem: 1031306206828005 10313062096828004 10313062096828007 2096828 313062096828

PAUTA: 03/09/2015

JULGADO: 03/09/2015

Relator

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

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO	: FRANCISCO CARLOS CHICO FERRAMENTA DELFINO
ADVOGADO	: KARLESSO SANTOS NUNES E OUTRO(S)
RECORRIDO	: SEBASTIÃO DE BARROS QUINTÃO
ADVOGADO	: EFIGENIO DE FREITAS VIMIEIRO E OUTRO(S)
INTERES.	: MUNICÍPIO DE IPATINGA
INTERES.	: MORGANA DE OLIVEIRA
INTERES.	: ALEIXO ALSENIO DE MENEZES
INTERES.	: LUCIENE FERNANDES GONÇALVES
INTERES.	: JOSÉ RAMILO DE ASSIS NETO
INTERES.	: MARIA LÚCIA MARTINS
INTERES.	: MINERVINA CATARINA DE OLIVEIRA
INTERES.	: REGINALDO DE ASSIS COELHO
INTERES.	: KATIA BENEVENUTO BARBOSA
INTERES.	: CRISTINA MÁRCIA DE MIRANDA REIS
INTERES.	: ROZARIA DE FÁTIMA ARAUJO VALADARES
ADVOGADO	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTERES.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.457.238 - MG (2013/0148082-6)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RECORRIDO : **FRANCISCO CARLOS CHICO FERRAMENTA DELFINO**
ADVOGADO : **KARLESSO SANTOS NUNES E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **SEBASTIÃO DE BARROS QUINTÃO**
ADVOGADO : **EFIGENIO DE FREITAS VIMIEIRO E OUTRO(S)**
INTERES. : **MUNICÍPIO DE IPATINGA**
INTERES. : **MORGANA DE OLIVEIRA**
INTERES. : **ALEIXO ALSENIO DE MENEZES**
INTERES. : **LUCIENE FERNANDES GONÇALVES**
INTERES. : **JOSÉ RAMILO DE ASSIS NETO**
INTERES. : **MARIA LÚCIA MARTINS**
INTERES. : **MINERVINA CATARINA DE OLIVEIRA**
INTERES. : **REGINALDO DE ASSIS COELHO**
INTERES. : **KATIA BENEVENUTO BARBOSA**
INTERES. : **CRISTINA MÁRCIA DE MIRANDA REIS**
INTERES. : **ROZARIA DE FÁTIMA ARAUJO VALADARES**
ADVOGADO : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, nestes termos sintetizado (e-STJ fl. 551):

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM DOLO E MÁ-FÉ NÃO DEMONSTRADOS - SENTENÇA MANTIDA.

A contratação de servidores sem concurso público, mas respaldada na Lei Municipal n.º 1.610/98, cuja constitucionalidade não foi questionada, afasta o reconhecimento de conduta ímproba notadamente se não demonstrado o dolo ou a má-fé do administrador.

Opostos embargos de declaração, restaram rejeitados nos seguintes termos (e-STJ fl. 598):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - OMISSÃO E CONTRADIÇÃO-REDISCUSSÃO DE MATÉRIA - VIA IMPRÓPRIA - EMBARGOS REJEITADOS.

Os embargos de declaração têm o objetivo de introduzir o estritamente necessário para eliminar a obscuridade ou contradição ou suprir a omissão existente no julgado, cuja ausência não permite rediscussão de matéria.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nas razões do recurso especial, o recorrente sustenta violação dos artigos: a) 535 do CPC, alegando a existência de omissão e contradição no acórdão recorrido, tendo deixado o Tribunal de origem de se manifestar acerca de fundamentos relevantes à solução da controvérsia; b) 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa, posto que, para a caracterização do ato de improbidade, não é necessária a comprovação do dolo do agente público. Aduz, ainda, que, mesmo que se admita o acolhimento da tese que exige a presença do elemento subjetivo dolo ou má fé para configuração do ato de improbidade administrativa, o caso concreto revela que o ex-prefeito agiu com vontade livre e consciente de burlar a lei, residindo aí o elemento subjetivo perquirido.

Não foram apresentadas contrarrazões.

O Ministério Público Federal, por meio do parecer de e-STJ fls. 755/759, opina pelo não provimento do recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.457.238 - MG (2013/0148082-6)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. OMISSÃO INEXISTENTE. SUPOSTA PRÁTICA DE VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. PRECEDENTES DO STJ. EXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO COMBATIDO. SÚMULA 283/STF. DOLO. CIRCUNSTÂNCIA EXPRESSAMENTE AFASTADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA A EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA. REVISÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS N. 7/STJ E 280/STF.

1. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa, sob o argumento de que o então prefeito do Município de Ipatinga teria realizado a contratação de servidores sem a realização de concurso público e fora das hipóteses previstas no art. 37, II, V e IX, da Constituição Federal.

2. Inexiste violação do art. 535 do Código de Processo Civil quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes.

3. No presente caso, o Tribunal de origem afastou a prática de ato ímprobo sob o entendimento de que as contratações se deram sob a égide de Lei Municipal, que, segundo consta, não teve declarada a sua inconstitucionalidade, razão pela qual far-se-ia imperiosa sua observância pelo administrador público.

4. Contudo, não houve impugnação ao referido fundamento, o qual deve ser considerado apto, por si só, para manter o julgado impugnado, o que atrai a incidência da Súmula 283/STF: *"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."*

5. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10.

6. Na hipótese, a Corte de origem, com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, reconheceu não ter havido nenhuma comprovação de dolo ou má fé por parte do agente público, diante da existência de lei municipal que autorizava as contratações. Desta forma, a revisão de tal entendimento demanda, no caso específico, a análise de lei local e dos elementos fático-probatórios dos autos, o que é inviável em recurso especial, ante as orientações contidas nas Súmulas 280/STF e Súmula 7/STJ, respectivamente.

7. Nesse sentido: AgRg no REsp 1358493/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe 25/06/2014; AgRg no AREsp 279.581/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 06/12/2013; AgRg no AREsp 70.789/MG, 1ª Turma, Rel.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 15/10/2012; AgRg no REsp 1227191/MG, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 23/02/2012.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

A pretensão não merece acolhida.

A hipótese dos autos diz respeito ao ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sob o argumento de que o então prefeito do Município de Ipatinga, Francisco Carlos Chico Ferramenta Delfino, teria realizado a contratação de servidores sem a realização de concurso público e fora das hipóteses previstas no art. 37, II, V e IX, da Constituição Federal.

Inicialmente, quanto à suposta violação do art. 535 do CPC, sabe-se que as proposições poderão ou não ser explicitamente dissecadas pelo magistrado, que só estará obrigado a examinar a contenda nos limites da demanda, fundamentando o seu proceder de acordo com o seu livre convencimento, baseado nos aspectos pertinentes à hipótese *sub judice* e com a legislação que entender aplicável ao caso concreto.

In casu, o Tribunal analisou integralmente todas as questões levadas à sua apreciação. Assim, tendo sido abordados de forma suficientemente fundamentos todos os aspectos essenciais para o deslinde da controvérsia, é de se rejeitar a alegação de contrariedade ao art. 535 do CPC suscitada pela parte recorrente.

Neste sentido, o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ÁGUA E ESGOTO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. OFENSA AO 535 DO CPC QUE NÃO SE VERIFICA. LEGITIMIDADE PASSIVA. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283/STF. INEXISTÊNCIA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E DANOS MORAIS CONFIGURADOS. ACÓRDÃO RECORRIDO FUNDAMENTADO EM FATOS E PROVAS. REVISÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ.

1. Tendo a Corte de origem examinado todas as questões de relevo pertinentes à lide e fundamentado suas conclusões, inexistente violação ao art. 535 do CPC.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Conforme asseverou o acórdão recorrido, a legitimidade passiva foi decidida em outros autos, fundamento que não foi impugnado nas razões do Recurso Especial, atraindo a aplicação, por analogia, da Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal.

3. A conclusão assumida pelo Tribunal de origem, quando reconheceu a ausência da prestação do serviço e a responsabilidade da recorrente frente ao dano suportado pela parte recorrida, bem como sua legitimidade para figurar na presente demanda, resultou da análise dos fatos e provas anexadas aos autos, e só com o reexame desse conteúdo seria possível alcançar provimento judicial diverso, finalidade a que não se destina o recurso especial. Inteligência da Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 179.684/RJ, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 22/06/2012)

No mérito, igualmente não merece prosperar a pretensão recursal.

No que tange à controvérsia suscitada nos autos - configuração do ato de improbidade administrativa consistente na manutenção no quadro de pessoal da municipalidade de servidores admitidos sem concurso público -, o Tribunal *a quo* se manifestou nos seguintes termos (e-STJ fls. 555/559):

Observe-se que as condutas do prefeito e do ex-prefeito Sebastião de Barros Quintão e Francisco Carlos Chico Ferramenta Delfino, respectivamente, foram inquinadas de ímprobos porque enquadradas na situação prevista pelo caput do artigo 11, ao argumento de que houve violação dos deveres de imparcialidade e legalidade com a contratação e manutenção dos servidores nos quadros municipais sem a realização de concurso público.

Contudo, entendo que os atos administrativos em análise não podem ser inquinados de ímprobos.

A contratação dos servidores sem concurso público é incontroversa, eis que não negada pela defesa de ambos os réus.

Contudo, observo que a situação retratada nos autos diferencia-se das demais em que se discute acerca da contratação irregular de servidores para ocupação de cargos na administração pública, sem concurso público e em confronto com os ditames constitucionais.

Colhe-se dos autos que o apelado Francisco Carlos Chico Ferramenta Delfino, como Prefeito de Ipatinga, sancionou a Lei nº 1.610/93, cujos artigos 2º e 3º dispunham o seguinte:

(...)

Ressalto-se que, mesmo alterada pelas Leis Municipais nº 1.785/2000, 1.830/2001 e 1.076/2003, manteve-se a possibilidade de contratação excepcional nos termos acima transcritos.

Com o advento da Lei Municipal n.º 2.133/2005 foram alteradas as condições para contratação por tempo determinado para atender à necessidade de excepcional interesse público, sendo feito da seguinte forma:

(...)

Na peça inicial, verifica-se informação de que os servidores apontados como réus na presente demanda foram contratados em 1º de junho e 1º de julho de 2004.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assim, foram eles contratados em momento anterior a promulgação da Lei nº 2.133/2005, que alterou os critérios anteriormente vigentes.

É de se verificar, portanto, que as contratações se deram sob a égide de Lei Municipal, que, segundo consta, não teve declarada a sua inconstitucionalidade.

Em razão disso, não se pode afirmar que o então Prefeito de Ipatinga - Francisco Carlos Chico Ferramenta - tenha cometido ato de improbidade, pois, embora ausente o certame público, aludidas contratações deram-se com arrimo em leis municipais que possuem presunção de constitucionalidade.

Certo é que havendo lei em sentido formal, vigente no Município de Ipatinga, sem submeter-se a prévio controle - difuso ou concentrado - de constitucionalidade por órgão jurisdicional próprio, impõe-se sua observância pelo administrador público, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. Do contrário, concluir-se-ia que o cumprimento estrito do dever legal acarretaria o incito e, não, sua afronta pelo não cumprimento.

[...]

Outrossim, não vejo demonstrado nos autos o elemento subjetivo (dolo ou culpa)

[...]

Destarte, tenho que a análise isolada da prática de ato em desacordo com os princípios e regras norteadoras da Administração Pública (art. 37, da CF/88), não é suficiente para caracterização do ato de improbidade, o que exige também o cotejo de outros elementos no caso concreto, tais como a caracterização de dano ao erário, ou de proveito patrimonial do agente ou a quem interesse, ou mesmo a presença de má-fé ou dolo do administrador público como condição para a aplicação de penalidades em sede de ação civil pública.

No caso vertente, repita-se, não há sequer indício de que agiram os recorridos com dolo ou má-fé na realização das contratações temporárias indicadas na exordial.

De outro lado, e como alhures fundamentado, as contratações para os cargos de Auxiliar de Serviços I, Motorista I e Vigilante I tiveram amparo em Lei Municipal (n.º 1.610/98). E, embora não se tratem de funções de necessidade temporária e excepcional (art. 37, IX, da CF), a conduta do ex-prefeito não enseja o reconhecimento de improbidade administrativa tendo em vista a inexistência de prova ou de indício forte de má-fé ou dolo bem ainda de prejuízo ao patrimônio do Município.

Contudo, verifica-se não houve impugnação ao fundamento autônomo de que "as contratações se deram sob a égide de Lei Municipal, que, segundo consta, não teve declarada a sua inconstitucionalidade", de modo que, "havendo lei em sentido formal, vigente no Município de Ipatinga, sem submeter-se a prévio controle - difuso ou concentrado - de constitucionalidade por órgão jurisdicional próprio, impõe-se sua observância pelo administrador público", aplicando-se, por analogia, o disposto na Súmula 283/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."

Nesse sentido:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ARTS. 165, 458, II E III, E 535, II, DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CONFIGURADA. ÁGUA E ESGOTO. TARIFA PROGRESSIVA. IMPOSSIBILIDADE. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. DISSÍDIO PRETORIANO. SIMILITUDE FÁTICA. INEXISTÊNCIA.

- Inexiste ofensa ao disposto nos arts. 165, 458, II e III, e 535 do CPC, quando o aresto atacado decide, de forma fundamentada, as questões postas.

- Ausente a devida similitude fática entre o paradigma citado e o acórdão impugnado, não se acolhe a irresignação no que tange à alínea "c" do permissor constitucional.

- Não impugnado fundamento autônomo e suficiente à manutenção do acórdão recorrido, incide, *mutatis mutandis*, o verbete n. 283 da Súmula do Supremo Tribunal Federal.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no Ag 1.416.616/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJe 25.10.2011)

Nas razões recursais, sustenta o recorrente que a exigência de comprovação do dolo do agente público para que o ato de improbidade seja enquadrado no inciso I, do artigo 11, da Lei 8429/92, cria "uma exigência não prevista e não querida pelo legislador" (e-STJ fl. 623), eis que a presença do elemento subjetivo, em se tratando de violação de princípios, é simplesmente inviável.

Contudo, a jurisprudência dessa Corte Superior de Justiça se firmou no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10.

A propósito, confira-se os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOLO OU PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO DEMONSTRADOS. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Para que seja configurado o ato de improbidade de que trata a Lei 8.429/99, "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" (REsp 1.261.994/PE, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 13/4/12).

2. No caso, o Tribunal de origem, após o exame das provas contidas nos autos, decidiu que o agravado, ex-prefeito, ao não prestar contas na época devida, não agiu com dolo ou má-fé, pois haviam justificativas plausíveis para o atraso.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assim, não há falar em improbidade administrativa.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1287027/GO, Primeira Turma, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 21/09/2012)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. NÃO-CONFIGURAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO. NECESSIDADE. ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA. INADEQUAÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. Inexiste violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes.

2. Na hipótese examinada, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra Ademir Ragazzi (ex-Prefeito do Município de Ponte Nova/MG), ora recorrido, e Outros, em razão da anulação indevida de processo licitatório para publicação de atos oficiais com o objetivo de favorecer órgão de imprensa local. Por ocasião da sentença, o pedido da referida ação foi julgado procedente (fls. 408/417), contra a qual foi interposto recurso de apelação.

3. A Corte a quo, ao analisar o caso concreto, apesar de indicar irregularidades no procedimento licitatório, concluiu que não houve lesão ao erário, tampouco a demonstração de dolo ou culpa na conduta praticada pelos agentes públicos.

4. A configuração do ato de improbidade administrativa não exige prejuízo ao erário, nos termos do art. 21 da Lei 8.429/92, salvo nas hipóteses do art. 10 da referida norma. Entretanto, é indispensável a presença de dolo ou culpa do agente público ao praticar o suposto ato de improbidade administrativa, sob pena de atribuição de responsabilidade objetiva, o que não é admitido por esta Corte Superior.

5. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 734.984/SP, 1ª Turma, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 16.6.2008; REsp 658.415/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 3.8.2006; REsp 604.151/RS, 1ª Turma, Rel. p/ acórdão Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 8.6.2006; REsp 626.034/RS, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 5.6.2006.

6. O Tribunal de origem analisou o conjunto probatório contido nos autos, e reconheceu expressamente a inexistência de provas da efetiva configuração do ato de improbidade administrativa cometido pelo ora recorrido. Assim, é manifesta a conclusão de que a reversão do entendimento exposto pela Corte a quo exigiria, necessariamente, o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

7. Recurso especial desprovido.

(REsp 950.662/MG, Primeira Turma, Rel. Ministra Denise Arruda, DJe 05/08/2009)

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – ATO DE IMPROBIDADE – ART. 10, INCISO XII DA LEI 8.429/92 – PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA – ELEMENTO SUBJETIVO – DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO.

1. Não infringe o princípio da congruência a decisão judicial que enquadra o ato de improbidade em dispositivo diverso do indicado na inicial, eis que deve a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

defesa ater-se aos fatos e não à capitulação legal.

2. Os tipos da Lei de Improbidade estão divididos em três categorias: a) art. 9º (atos que importam em enriquecimento ilícito); b) art.10 (atos que causam prejuízo ao erário) e c) art. 11 (atos que atentam contra os princípios da administração).

3. Os atos de improbidade só são punidos à título de dolo, indagando-se da boa ou má fé do agente, nas hipóteses dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92.

4. Embora mereçam acirradas críticas da doutrina, os atos de improbidade do art. 10, como está no próprio caput, são também punidos à título de culpa, mas deve estar presente na configuração do tipo a prova inequívoca do prejuízo ao erário.

5. Recurso especial provido.

(REsp 842.428/ES, Segunda Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJ 21/05/2007, p. 560)

Além disso, depreende-se do excerto anteriormente colacionado que a Corte de origem, com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, reconheceu não ter havido nenhuma comprovação de dolo ou má fé por parte do agente público, diante da existência de lei municipal que autorizava as contratações. Desta forma, a revisão de tal entendimento demanda, no caso específico, a análise de lei local e dos elementos fático-probatórios dos autos, o que é inviável em recurso especial, ante as orientações contidas nas Súmulas 280/STF e Súmula 7/STJ, respectivamente.

Sobre o tema, confira-se os seguintes precedentes que envolvem, inclusive, a parte recorrida no presente recurso especial:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO IRREGULAR, SEM CONCURSO PÚBLICO. REVISÃO DA CONSTATAÇÃO DA AUSÊNCIA DE DOLO. SÚMULA 7/STJ. PRESCINDIBILIDADE DO DANO MATERIAL PARA A CARACTERIZAÇÃO DO ATO ÍMPROBO.

1. No caso, a Corte de origem afastou, com base na ausência de prova, a existência de dolo na contratação irregular de servidores públicos.

2. Com base nessa premissa, não é possível imputar aos recorridos a prática de ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

3. Perquirir sobre a existência de dolo na hipótese, quando a Corte de origem afasta-o expressamente, implica a incursão nos elementos fático-probatórios da lide, o que é vedado, nos termos da Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1358493/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe 25/06/2014)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DE DANO. NÃO CONFIGURADA MÁ-FÉ. NÃO CARACTERIZADO ATO ÍMPROBO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. REVISÃO DESSE ENTENDIMENTO. PRETENSÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. Não cabe falar em ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil quando o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão colocada nos autos.

2. O Tribunal a quo decidiu de acordo com a Jurisprudência desta Corte, no sentido de que "a caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico" (EREsp 772.241/MG, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 6/9/2011). Outros precedentes: AgRg nos EREsp 1.260.963/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 3/10/2012; e AgRg nos EAREsp 62.000/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 18/9/2012. Incidência da Súmula 83/STJ.

3. A Corte de origem, procedendo com amparo nos elementos de convicção dos autos, expressamente assenta a ausência de má-fé dos agravados apta a caracterizar o ato ímprobo. Entendimento insuscetível de revisão, pois demandaria a apreciação de matéria fática em recurso especial, o que esbarra no óbice da Súmula 7/ STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 279.581/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 06/12/2013)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. ART. 535 DO CPC. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ELEMENTO SUBJETIVO. INDISPENSÁVEL À CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LIA. AUSÊNCIA DE DOLO. DESCONSTITUIÇÃO. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE NA VIA ELEITA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Os embargos de declaração, a teor do art. 535 do Código de Processo Civil, prestam-se a sanar obscuridade, contradição ou omissão eventualmente presentes no julgado, o que não ocorreu na espécie.

2. O Superior Tribunal de Justiça decidiu pela imprescindibilidade do elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade administrativa.

3. No caso em exame, as instâncias ordinárias concluíram pela ausência de comprovação do elemento subjetivo para a configuração do dolo nas condutas dos réus a evidenciar ato de improbidade.

4. A desconstituição do julgado não encontra campo na via eleita, dada a necessidade de revolvimento do conjunto fático-probatório para se aferir a presença do elementos essenciais aptos a configurar o ato de improbidade administrativa, procedimento de análise próprio das instâncias ordinárias e vedado ao Superior Tribunal de Justiça, a teor da Súmula 7/STJ.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 70.789/MG, 1ª Turma, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 15/10/2012)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOVAÇÃO RECURSAL. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 211/STJ. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO POR PERÍODO TEMPORÁRIO. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA AUSÊNCIA DE DOLO E DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PREJUÍZO AO ERÁRIO. CARACTERIZAÇÃO DE CONTROVÉRSIA JURISPRUDENCIAL SOBRE EFICÁCIA DE LEI MUNICIPAL N. 1.610/98. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS N. 7/STJ E N. 280/STF.

1. Cabe afastar a alegada nulidade do acórdão recorrido por omissão quanto ao fato do recorrido ter continuado com as contratações sem concurso, mesmo tendo sido cientificado da irregularidade em 02.04.2003, bem como quanto à preliminar de reexame necessário, pois não houve impugnação na contestação e nem também no recurso de apelação do recorrente, ocorrendo a preclusão consumativa do tema por conformação da parte à sentença, não devolvendo a matéria ao Tribunal, constituindo inovação recursal sua apresentação somente em posteriores embargos de declaração na apelação. Dessa forma, por faltar-lhe o devido prequestionamento, exigido mesmo em questões de ordem pública, aplica-se a Súmula n. 211/STJ.

2. O Tribunal de origem, soberano em matéria de fatos e provas, consignou a não ocorrência de dano ao erário ou de dolo, em razão de que os demandados "valendo-se da Lei municipal nº 1.610/98, promoveram o ingresso no quadro de servidores de pessoas que não se submeteram ao devido concurso público".

3. No mesmo sentido, registro que no REsp n. 1.229.611/MG, no qual figuram as mesmas partes e o tema é o mesmo, contratação de servidores sem concurso público pela Prefeitura de Ipatinga/MG, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consignou que "a conformidade da Lei Municipal nº 1.610/98 com a exceção prevista no inciso IX do art. 37 da CRFB era questão de interpretação jurídica controversa à época da contratação", e que "os ex-administradores fiaram-se na presunção de constitucionalidade da lei".

4. Destarte, coerentemente, a verificação de que a conduta do recorrido não teve respaldo legal demandaria, no caso específico, a análise de lei local e dos elementos fático-probatórios dos autos quanto ao dolo genérico de se conduzir deliberadamente contra as normas legais, o que é inviável em recurso especial. Aplicação da Súmula 280/STF, por analogia, e da Súmula 7/STJ.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1227191/MG, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 23/02/2012)

Ante o exposto, o recurso especial deve ser parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0148082-6

**REsp 1.457.238 /
MG**

Números Origem: 1031306206828005 10313062096828004 10313062096828007 2096828 313062096828

PAUTA: 03/09/2015

JULGADO: 17/09/2015

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO	: FRANCISCO CARLOS CHICO FERRAMENTA DELFINO
ADVOGADO	: KARLESSO SANTOS NUNES E OUTRO(S)
RECORRIDO	: SEBASTIÃO DE BARROS QUINTÃO
ADVOGADO	: EFIGENIO DE FREITAS VIMIEIRO E OUTRO(S)
INTERES.	: MUNICÍPIO DE IPATINGA
INTERES.	: MORGANA DE OLIVEIRA
INTERES.	: ALEIXO ALSENIO DE MENEZES
INTERES.	: LUCIENE FERNANDES GONÇALVES
INTERES.	: JOSÉ RAMILO DE ASSIS NETO
INTERES.	: MARIA LÚCIA MARTINS
INTERES.	: MINERVINA CATARINA DE OLIVEIRA
INTERES.	: REGINALDO DE ASSIS COELHO
INTERES.	: KATIA BENEVENUTO BARBOSA
INTERES.	: CRISTINA MÁRCIA DE MIRANDA REIS
INTERES.	: ROZARIA DE FÁTIMA ARAUJO VALADARES
ADVOGADO	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTERES.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.