

# Superior Tribunal de Justiça

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.123.605 - RJ (2017/0149587-8)

**RELATOR** : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**  
**R.P/ACÓRDÃO** : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**AGRAVANTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AGRAVADO** : **ARGEMIRO CAVALCANTI PIMENTEL**  
**ADVOGADOS** : **EDUARDO DAMIAN DUARTE - RJ106783**  
**DANIANE MANGIA FURTADO - DF021920**  
**FILIPE ORLANDO DANAN SARAIVA - RJ159011**  
**LAURO VINICIUS RAMOS RABHA - RJ169856**

## EMENTA

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECONHECIMENTO DO ATO ÍMPROBO PELA CORTE DE ORIGEM DISPENSANDO-SE O EXAME DO ELEMENTO VOLITIVO DO AGENTE. IMPOSSIBILIDADE, SOB PENA DE SE RECONHECER A RESPONSABILIDADE OBJETIVA ÀS SANÇÕES POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPRESCINDÍVEL O RETORNO DOS AUTOS AO COLEGIADO A *QUO* A FIM DE QUE SEJA APRECIADA A QUESTÃO.**

1. Hipótese em que o réu, ora agravado, foi condenado por improbidade administrativa pela Corte de origem, dispensando-se a apreciação do elemento volitivo de sua conduta.

2. Para que se tenha por configurado o ato de improbidade administrativa é imprescindível o exame do elemento subjetivo do agente, ou seja, o dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa grave, quando o enquadramento se faz nos tipos contidos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992. Nesse sentido, confirmam-se: AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/9/2011; REsp 507.574/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 20/2/2006; e REsp 1.512.047/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/06/2015.

3. A falta ou a dispensa do exame do elemento volitivo do acusado pelo ato ímprobo torna nula a sentença ou o acórdão que reconheceu um dos ilícitos qualificados nos arts. 9º, 11 e 10 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), pois não é admissível a responsabilização objetiva da conduta do administrador ou de terceiro. Nesse sentido: AgInt no AREsp 761.173/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 12/12/2019; AgInt no AREsp 1.143.533/PI, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 28/6/2018; REsp 1.713.044/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 21/9/2020; REsp 1.319.541/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/9/2013.

4. Agravo interno parcialmente provido para conhecer do agravo e dar parcial provimento ao recurso especial, anulando o acórdão recorrido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e Sérgio Kukina, dar parcial provimento ao agravo interno para, conhecendo do agravo, prover parcialmente o recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Benedito Gonçalves os

# *Superior Tribunal de Justiça*

Srs. Ministros Regina Helena Costa e Gurgel de Faria (Presidente).  
Brasília (DF), 13 de outubro de 2020(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES  
Relator p/ Acórdão





# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 1.123.605 / RJ  
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2017/0149587-8

Número de Origem:

201724502430 04085315120138190001 201101453566

Sessão Virtual de 22/09/2020 a 28/09/2020

### Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

### Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

### AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ARGEMIRO CAVALCANTI PIMENTEL

ADVOGADOS : EDUARDO DAMIAN DUARTE - RJ106783

DANIANE MANGIA FURTADO - DF021920

FILIFE ORLANDO DANAN SARAIVA - RJ159011

LAURO VINICIUS RAMOS RABHA - RJ169856

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

### AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGRAVADO : ARGEMIRO CAVALCANTI PIMENTEL

ADVOGADOS : EDUARDO DAMIAN DUARTE - RJ106783

DANIANE MANGIA FURTADO - DF021920

FILIFE ORLANDO DANAN SARAIVA - RJ159011

LAURO VINICIUS RAMOS RABHA - RJ169856

### TERMO

O presente feito foi retirado de pauta.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 28 de setembro de 2020

# Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.123.605 - RJ (2017/0149587-8)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
AGRAVANTE : ARGEMIRO CAVALCANTI PIMENTEL  
ADVOGADOS : EDUARDO DAMIAN DUARTE - RJ106783  
                  DANIANE MANGIA FURTADO - DF021920  
                  FILIPE ORLANDO DANAN SARAIVA - RJ159011  
                  LAURO VINICIUS RAMOS RABHA - RJ169856  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO interposto contra decisão monocrática de minha lavra, que contou com a seguinte ementa:

*SANCIONADOR E PROCESSO CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM DESFAVOR DE EX-VEREADOR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ. UTILIZAÇÃO DE CARTÃO COMBUSTÍVEL PARA ATIVIDADES NÃO INSTITUCIONAIS. SUPOSTO ATO QUE IMPORTA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (ART. 9º., XII DA LIA). O ACÓRDÃO RECORRIDO CONSIGNOU QUE BASTA A CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO OBJETIVO DA CONDUTA E QUE É DISPENSADA A DEMONSTRAÇÃO DE DOLO OU MÁ-FÉ DO AGENTE. ENTENDIMENTO DISSONANTE AO ESPOSADO POR ESTA CORTE SUPERIOR. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO RECURSAL. AGRAVO CONHECIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL DO PARTICULAR A FIM DE JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO, SEM CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS, CONTUDO (fls. 678).*

2. Nas razões de seu Recurso, a parte vindica a reforma da solução unipessoal, aos seguintes argumentos: (a) seria aplicável à espécie o enunciado 284/STF; (b) *a alegação relativa à existência ou não do elemento subjetivo da conduta, a caracterização de má-fé, bem como do dano ao erário, a ensejar a configuração do ato de improbidade são temas que demandam, inexoravelmente, o revolvimento da matéria fática e probatória dos autos* (fls. 698).

3. Impugnação do agravado às fls. 705/722.

# Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.123.605 - RJ (2017/0149587-8)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
AGRAVANTE : ARGEMIRO CAVALCANTI PIMENTEL  
ADVOGADOS : EDUARDO DAMIAN DUARTE - RJ106783  
                  DANIANE MANGIA FURTADO - DF021920  
                  FILIPE ORLANDO DANAN SARAIVA - RJ159011  
                  LAURO VINICIUS RAMOS RABHA - RJ169856  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## VOTO VENCIDO

1. Apesar dos laboriosos esforços defensivos da parte agravante, a decisão recorrida não está a merecer reparos.

2. Com efeito, primeiramente, *muito embora não se tenha indicado a alínea a do permissivo constitucional, a fundamentação e a perfeita indicação de artigos tidos por violados permitiram o conhecimento do recurso especial*(REsp. 1.677.903/SP, Rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, DJe 7.3.2018), razão pela qual o Apelo comporta cognição.

3. Além disso, quanto à alegação de omissão persistente por ausência de demonstração de dolo, verifica-se que o Tribunal de origem, expressamente, adotou tese jurídica sobre o tema, qual seja, a configuração dos atos ímprobos *dispensa para sua tipificação a comprovação de dolo ou má-fé do agente*.

4. *Afasta-se a ventilada ofensa ao art. 535 do CPC/73, porquanto a instância ordinária dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional*(REsp. 1.331.406/RJ, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 10.10.2018).

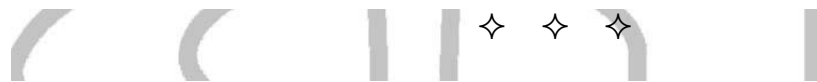
5. No mais, cinge-se a controvérsia em saber se a conduta imputada a então Vereador no Município do Rio de Janeiro/RJ configura ou não ato de improbidade administrativa. A acusação é a de que o então Edil teria praticado apropriação indébita de valores atinentes a cota de combustível

# Superior Tribunal de Justiça

disponibilizada ao gabinete, circunstância que teria propiciado enriquecimento ilícito ao Agente, em detrimento dos cofres da Câmara Municipal.

6. Para negar provimento ao recurso de apelação do implicado, o Tribunal Fluminense adotou os seguintes fundamentos:

*Alerte-se que os artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade estatuem três categorias de condutas dos agentes públicos que são passíveis de suas sanções, sendo certo que para comprovação daquelas previstas nos artigos 9º e 10, que envolvem obtenção de bens e vantagens indevidas em razão da função pública e em regra ensejam enriquecimento ilícito do agente ou prejuízo ao erário, como é o caso da hipótese dos autos, basta a comprovação do elemento objetivo da conduta ilícita, qual seja, o enriquecimento ilícito e a lesão ao erário (fls. 404)*



*Restou, dessa forma, patenteada a apropriação indébita por parte do réu de valores atinentes a cota de combustível disponibilizada ao seu gabinete, com evidente enriquecimento ilícito deste em detrimento dos cofres da Câmara Municipal, que suportou lesão patrimonial no valor total de 24.719,66 (vinte quatro mil, setecentos e dezenove reais e sessenta e seis centavos), sendo evidente a configuração dos delitos administrativos tipificados nos artigos 9º, inciso XII e artigo 10 caput da Lei 8.429/92 e, em consequência, configurado o ato ímprobo no caso concreto que, como se viu, dispensa para sua tipificação a comprovação de dolo ou má-fé do agente, afastar as razões esposadas pelo réu em seu recurso (fls. 410).*

7. Ao afirmar que a configuração de ato de improbidade administrativa dispensa para sua tipificação a comprovação de dolo ou má-fé do agente, o acórdão recorrido afrontou diretamente o entendimento desta Corte Superior sobre o tema. Nesse sentido:

*PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE DEMONSTRA A PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. SÚMULA 7/STJ. DANO AO ERÁRIO. NÃO CONSTITUIÇÃO DE PENA. CONSEQUÊNCIA NECESSÁRIA DO PREJUÍZO CAUSADO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.*

*1. O entendimento do STJ é que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do*

# Superior Tribunal de Justiça

*elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.*

*(...)*

(AgInt no REsp. 1.616.365/PE, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 30.10.2018).



*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. PRESENÇA DE DOLO GENÉRICO E MÁ-FÉ. REVISÃO DAS CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. INVIABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.*

*1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.*

*2. Além da compreensão de que basta o dolo genérico - vontade livre e consciente de praticar o ato - para configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, este Tribunal Superior exige a nota especial da má-fé, pois a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.*

*(...)*

(AgInt no AREsp 1.069.262/SP, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 28.6.2018).

8. De fato, a ilegalidade e a improbidade não são, em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), uma vez que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, destarte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave.

9. É que a desnecessidade de demonstração do elemento



# Superior Tribunal de Justiça

volitivo, como encampado pelo Tribunal *a quo*, leva ao nefasto entendimento de que a responsabilidade por ato de improbidade é objetiva, o que é rechaçado por esta Corte:

*ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO DA CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE DOLO, AINDA QUE GENÉRICO. INEXISTÊNCIA NO CASO DOS PRESENTES AUTOS. RECEBIMENTO IRREGULAR DE BENEFÍCIO POR SERVIDOR PÚBLICO. MÁ FÉ. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. INVIABILIDADE NA VIA RECURSAL ELEITA. SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ.*

*1. A conduta discutida no presente recurso especial - aceitação de benefícios concedidos pelo então Prefeito Municipal de Catanduva (já falecido) a dois servidores do quadro de pessoal da municipalidade - diz respeito a ofensa ao art. 11 da Lei nº 8.429/92.*

*2. A esse respeito, é de ressaltar que, de acordo com a jurisprudência deste Sodalício, a configuração de conduta improba na modalidade de violação dos princípios da administração pública exige a demonstração do elemento subjetivo consistente no dolo, ainda que genérico.*

*3. Não obstante, a análise do acórdão recorrido prolatado pelo Tribunal *a quo* revela que tão somente foi demonstrada a ocorrência dos elementos objetivos da conduta, sem que tenha havido nenhuma menção à existência de dolo por parte dos recorridos em aceitar os referidos benefícios.*

*4. Assim, não consignado que tenha havido o elemento subjetivo exigido para a configuração da conduta, e, ainda, não alegada a existência de omissão a esse respeito pela parte recorrente, inviável a subsunção da conduta investigada à Lei nº 8.429/92, sob pena de caracterização da vedada responsabilidade objetiva nesta tema.*

*5. Agravo regimental não provido (AgRg no REsp. 1.316.928/SP, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 23.4.2013).*

10. Portanto, ao consignar que *basta a comprovação do elemento objetivo da conduta ilícita e que dispensa para sua tipificação a comprovação de dolo ou má-fé do agente*, o acórdão recorrido merece reproche. É que sem

# *Superior Tribunal de Justiça*

demonstração de dolo, não há falar em ato de improbidade, tornando insubsistente a demanda, consoante anotou a decisão agravada.

11. Mercê do exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do *Parquet* Fluminense.

12. É como voto.



# Superior Tribunal de Justiça

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.123.605 - RJ (2017/0149587-8)

**RELATOR** : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**  
**AGRAVANTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AGRAVADO** : **ARGEMIRO CAVALCANTI PIMENTEL**  
**ADVOGADOS** : **EDUARDO DAMIAN DUARTE - RJ106783**  
**DANIANE MANGIA FURTADO - DF021920**  
**FILIFE ORLANDO DANAN SARAIVA - RJ159011**  
**LAURO VINICIUS RAMOS RABHA - RJ169856**

## EMENTA

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECONHECIMENTO DO ATO ÍMPROBO PELA CORTE DE ORIGEM DISPENSANDO-SE O EXAME DO ELEMENTO VOLITIVO DO AGENTE. IMPOSSIBILIDADE, SOB PENA DE SE RECONHECER A RESPONSABILIDADE OBJETIVA ÀS SANÇÕES POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPRESCINDÍVEL O RETORNO DOS AUTOS AO COLEGIADO A *QUO* A FIM DE QUE SEJA APRECIADA A QUESTÃO.**

1. Hipótese em que o réu, ora agravado, foi condenado por improbidade administrativa pela Corte de origem, dispensando-se a apreciação do elemento volitivo de sua conduta.
2. Para que se tenha por configurado o ato de improbidade administrativa é imprescindível o exame do elemento subjetivo do agente, ou seja, o dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa grave, quando o enquadramento se faz nos tipos contidos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992. Nesse sentido, confirmam-se: AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/9/2011; REsp 507.574/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 20/2/2006; e REsp 1.512.047/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/06/2015.
3. A falta ou a dispensa do exame do elemento volitivo do acusado pelo ato ímprobo torna nula a sentença ou o acórdão que reconheceu um dos ilícitos qualificados nos arts. 9º, 11 e 10 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), pois não é admissível a responsabilização objetiva da conduta do administrador ou de terceiro. Nesse sentido: AgInt no AREsp 761.173/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 12/12/2019; AgInt no AREsp 1.143.533/PI, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 28/6/2018; REsp 1.713.044/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 21/9/2020; REsp 1.319.541/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/9/2013.
4. Agravo interno parcialmente provido para conhecer do agravo e dar parcial provimento ao recurso especial, anulando o acórdão recorrido.

## VOTO-VENCEDOR

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES:** Trata-se de agravo interno interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra decisão do Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, na qual foi conhecido do agravo para dar provimento ao recurso especial de Argemiro Cavalcanti Pimentel, julgando improcedente a ação de improbidade administrativa.

# Superior Tribunal de Justiça

A decisão agravada contém a seguinte ementa (fl. 678):

SANCIONADOR E PROCESSO CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM DESFAVOR DE EX-VEREADOR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ. UTILIZAÇÃO DE CARTÃO COMBUSTÍVEL PARA ATIVIDADES NÃO INSTITUCIONAIS. SUPOSTO ATO QUE IMPORTA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (ART. 9º., XII DA LIA). O ACÓRDÃO RECORRIDO CONSIGNOU QUE BASTA A CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO OBJETIVO DA CONDUTA E QUE É DISPENSADA A DEMONSTRAÇÃO DE DOLO OU MÁ-FÉ DO AGENTE. ENTENDIMENTO DISSONANTE AO ESPOSADO POR ESTA CORTE SUPERIOR. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO RECURSAL. AGRAVO CONHECIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL DO PARTICULAR A FIM DE JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO, SEM CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS, CONTUDO.

O agravante sustenta, em síntese, que (fls. 691-701): (a) o recurso especial encontra óbices nas Súmulas 284/STF e 7/STJ; (b) o acórdão proferido pela Corte de origem "[...] não nega que houve dolo do réu nos atos praticados (fl. 698)" e os fatos demonstram que o ora agravante agiu dolosamente e com má-fé, não sendo possível "[...] extrair do acórdão que não houve dolo nos atos ímprobos praticados pelo réu (fl. 700)".

Com impugnação às fls. 705-722.

O Ministro Relator apresentou voto no qual mantém o provimento do recurso especial e, por conseguinte, nega provimento ao agravo interno do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Peço vênias ao Relator para dele divergir.

No caso dos autos, o acórdão recorrido condenou o réu, ora agravante, pela prática dos atos de improbidade previstos nos arts. 9º, XII, e 10, *caput*, da Lei n. 8.429/1992, consubstanciado na utilização de verba pública em proveito próprio, com lesão ao erário.

O fato, ao que consta do voto condutor, está delimitado e diz respeito à utilização de valores referentes à cota de combustível disponibilizada ao gabinete do ex-vereador para abastecer automóveis de terceiros, em outro Estado da Federação, para fins de pré-campanha eleitoral ao cargo de Prefeito do Município de Machado/PE. Confira-se (fl. 409):

# Superior Tribunal de Justiça

Segundo a prova produzida nos autos, o réu, entre março de 2011 e abril de 2012, período em que exercia cargo de Vereador na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, utilizou o cartão de combustível que lhe fora disponibilizado pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro para uso, exclusivo, no exercício de suas funções legislativas, para abastecer carros de terceiros - cabos eleitorais - em outro Estado da Federação, na realização de tarefas sem qualquer nexos causal com a atividade por ele exercida, acarretando lesão ao erário no valor de R\$ 24.719,66 (vinte quatro mil, setecentos e dezenove reais e sessenta e seis centavos).

[...]

Esse fato foi comprovado no Inquérito Civil nº 2011.01453566 que instrui a inicial, e expressamente admitido pelo réu em procedimentos administrativos nº 1303/12 e nº 3975/2012 instaurados no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, nos quais réu efetuou o ressarcimento parcial do prejuízo acarretado ao ente público.

Destaque-se que a cota de combustível disponibilizada aos gabinetes dos vereadores não constitui parte integrante de sua remuneração a título indenizatório, configurando-se esta, ao revés, em verba pública de custeio da frota de veículos da Câmara Municipal, cujo custo era integralmente suportado pelos cofres daquele órgão Legislativo.

Ressalto que a configuração do ato de improbidade administrativa requer do julgador o exame do elemento subjetivo do agente, ou seja, o dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa grave, quando o enquadramento se faz nos tipos contidos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992.

A propósito:

**AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECCIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE.**

1. A jurisprudência firmada pela Corte Especial do STJ é no sentido de que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza (Rcl 2.790/SC, DJe de 04/03/2010).

2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.

3. No caso, aos demandados são imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei 8.429/92 por terem, no exercício da Presidência de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de

# Superior Tribunal de Justiça

suas funções, para que proferissem sentenças em processos pendentes.

Embora enfatize a ilegalidade dessas Portarias, a petição inicial não descreve nem demonstra a existência de qualquer circunstância indicativa de conduta dolosa ou mesmo culposa dos demandados.

4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92). (AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).

Ocorre que o acórdão, embora tenha exposto de forma clara e fundamentada os fatos, entendeu ser dispensável o exame do elemento subjetivo da conduta do agente, como bem posto no recurso especial do ora agravado, o que destoava da jurisprudência e da doutrina que se dedica aos estudos da improbidade administrativa.

No ponto, confira-se o seguinte fragmento do que decidiu pela Corte de origem (fl. 410): "[...] evidente a configuração dos delitos administrativos tipificados nos artigos 9º inciso XII e artigo 10 *caput* da Lei 8.429/92 e, em consequência, configurado o ato ímprobo no caso concreto que, como se viu, **dispensa para sua tipificação a comprovação de dolo ou má-fé do agente**, afastar as razões esposadas pelo réu em seu recurso (grifo nosso)".

O fato, supostamente ímprobo, é inequivocamente grave, mas não dispensa o exame do elemento subjetivo do agente, sob pena de se admitir a responsabilização objetiva da conduta, o que, como se sabe, não encontra guarida no sancionamento dos comportamentos tipificados nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992. É, portanto, nulo o acórdão ou a sentença que deixa de analisar, ou dispensa, expressamente, o exame do elemento subjetivo para fins de reconhecimento dos tipos sancionadores previstos nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei n. 8.429/1992.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO EXTRA PETITA. MATÉRIA DE FATO. SÚMULA 7/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO PARA A PENA APLICADA. NULIDADE.

1. A ofensa à lei federal, para ensejar recurso especial, deve ser direta, como tal considerada a que decorre de dicção contrária ao preceito normativo. Não tendo o acórdão recorrido afirmado a possibilidade de adoção, como fundamento para a condenação, de causa de fato não veiculada na inicial, inexistente controvérsia sobre a interpretação dos arts. 128 e 460 do CPC a ser dirimida por esta Corte. A investigação a respeito de ter sido invocada matéria de fato estranha à causa de pedir posta na inicial, é atividade que consiste, não em juízo sobre o conteúdo de norma federal, e sim a respeito do conteúdo da petição inicial e de sua confrontação com os fundamentos do acórdão recorrido. Trata-se de atividade estranha ao âmbito

# Superior Tribunal de Justiça

constitucional do recurso especial, vedada pela Súmula 7/STJ.

2. Havendo, na Lei 8.492/92 (Lei de Improbidade Administrativa), a previsão de sanções que podem ser aplicadas alternativa ou cumulativamente e em dosagens variadas, é indispensável, sob pena de nulidade, que a sentença indique as razões para a aplicação de cada uma delas, levando em consideração o princípio da razoabilidade e tendo em conta "a extensão do dano causado assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (art. 12, parágrafo único).

3. Recurso especial parcialmente provido, para anular o acórdão recorrido, na parte em que aplicou penalidade ao recorrente, determinando-se que, quanto ao ponto, nova decisão seja proferida (REsp 507.574/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 20/2/2006).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL. VIA INADEQUADA. ART. 288 DO RISTJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, IX, DA LEI 8.429/1992. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. ERROR IN PROCEDENDO. OCORRÊNCIA. PENALIDADE APLICADA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO.

[...]

6. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a improbidade é o ato ilegal qualificado pelo elemento subjetivo do agente, sendo indispensável a correta identificação do dolo quando caracterizadas condutas tipificadas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos evitadas de culpa grave, nas hipóteses do artigo 10 da lei. Cito precedentes: (REsp 939.118/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 15.2.2011, DJe 1º.3.2011; AgRg no REsp 1.125.634/MA, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 16.12.2010, DJe 2.2.2011; EREsp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 25.8.2010, DJe 27.9.2010; REsp 758.639/PB, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 28.3.2006, DJ 15.5.2006).

7. Configura error in procedendo a decisão judicial que, embora afirme a ilegalidade da conduta, não reconhece a presença de conduta dolosa ou culposa indispensável à configuração de atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/92, além de não fazer a parametrização das sanções impostas na condenação. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.399.825/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5.2.2015, DJe 12.2.2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 24.2.2015, DJe 5.3.2015)

**8. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça julga necessário anular o acórdão recorrido para que nova decisão seja proferida. Precedente: REsp 507.574/MG, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 15.9.2005, DJ 20.2.2006).**

9. Recurso Especial provido (REsp 1.512.047/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/06/2015 - grifo nosso).

Assim, outra solução não antevejo, a não ser acolher parcialmente o recurso especial do réu, ora agravado, a fim de que a Corte de origem se manifeste, expressamente, a respeito do elemento volitivo da conduta.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Ante o exposto, e com a devida vênia do Relator, dou parcial provimento ao agravo interno para conhecer do agravo e dar parcial provimento ao recurso especial a fim de anular o acórdão recorrido, nos termos da fundamentação.

É como voto.





# Superior Tribunal de Justiça

## CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2017/0149587-8      PROCESSO ELETRÔNICO      AgInt no  
AREsp 1.123.605 /  
RJ

Números Origem: 04085315120138190001 201101453566 201724502430

PAUTA: 13/10/2020

JULGADO: 13/10/2020

### Relator

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

### Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

### AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ARGEMIRO CAVALCANTI PIMENTEL  
ADVOGADOS : EDUARDO DAMIAN DUARTE - RJ106783  
DANIANE MANGIA FURTADO - DF021920  
FILIPE ORLANDO DANAN SARAIVA - RJ159011  
LAURO VINICIUS RAMOS RABHA - RJ169856  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

### AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
AGRAVADO : ARGEMIRO CAVALCANTI PIMENTEL  
ADVOGADOS : EDUARDO DAMIAN DUARTE - RJ106783  
DANIANE MANGIA FURTADO - DF021920  
FILIPE ORLANDO DANAN SARAIVA - RJ159011  
LAURO VINICIUS RAMOS RABHA - RJ169856

### CERTIDÃO

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

A Primeira Turma, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e Sérgio Kukina, deu parcial provimento ao agravo interno para, conhecendo do agravo, prover

# *Superior Tribunal de Justiça*

parcialmente o recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Benedito Gonçalves os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Gurgel de Faria (Presidente).

