



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1985746 - MS (2022/0040071-9)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : JOSE ANTONIO ASSAD E FARIA
ADVOGADO : JOSÉ VALERIANO DE SOUZA FONTOURA - MS006277
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTERES. : PANTUR VIAGENS E TURISMO LTDA
INTERES. : ROBERTO GUIMARAES
ADVOGADO : ARTUR ABELARDO DOS SANTOS SALDANHA - MS015208

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 10, *CAPUT* E VIII, DA LEI 8.429/92. DESPROPORCIONALIDADE DA PENA. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. No caso dos autos, o Recurso Especial do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul foi provido pelo STJ para reformar o acórdão do TJMS e reconhecer a caracterização de atos de improbidade descritos no art. 10, *caput* e inc. VIII, e art. 11, I, da Lei n. 8.429/92, bem como para condenar os réus nas penalidades constantes no art. 12, II e III, da mesma lei. A decisão transitou em julgado.

2. Os autos foram devolvidos à Corte de origem para proceder com a dosimetria da pena, o que foi feito nos seguintes termos (fls. 1.549-1.557, grifei): "Da leitura do acórdão oriundo do Superior Tribunal de Justiça de fls. 1.258/1275, verifica-se que a conduta ilegal dos réus consistiu em 'comprovada inexistência de procedimento prévio de dispensa de licitação e a contratação informal/verbal no período de 30/04/2011 a 30/06/2011, para serviço de prestação continuada e essencial, como é o caso do transporte público escolar para o município.' (fl. 1266). (...) Assim, com base no ensinamento doutrinário e no acórdão paradigma acima transcritos, **entendo que não há valores a serem ressarcidos** e, por consequência, não á que se se falar em aplicação de multa civil de até duas vezes o valor do dano. Prosseguindo, **o inc. II do art. 12 da LIA prevê também a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos.** (...) Para esse fim, observa-se que a lei estabeleceu um período de **03 a 05 anos de suspensão dos direitos políticos**, de tal forma que **atento aos elementos já antes indicados quanto à conduta dos agentes**, entendo que em relação ao prefeito que autorizou a contratação sem licitação, **deva ser aplicada a pena de 03 (três) anos, que é o mínimo previsto na lei. De igual forma em relação ao secretário** que participou do ato de improbidade, há que se impor idêntica pena, para que não participe da vida pública por idêntico período, período, muito embora não haja informação de que estariam, ambos, objetivando retorno às

atividades políticas".

3. O STJ possui orientação de que a dosimetria das sanções aplicadas em Ação de Improbidade Administrativa implicam reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente quando, da leitura do acórdão recorrido, não exsurge a desproporcionalidade das penas aplicadas, como no caso dos autos. Nesse norte: AgInt no AREsp 1.206.630/SP, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, DJe de 1/3/2024 e AgInt no AREsp 1.934.515/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 29/3/2022.

4. Agravo Interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 13/08/2024 a 19/08/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Mauro Campbell Marques, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 19 de agosto de 2024.

Ministro Herman Benjamin
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1985746 - MS (2022/0040071-9)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : JOSE ANTONIO ASSAD E FARIA
ADVOGADO : JOSÉ VALERIANO DE SOUZA FONTOURA - MS006277
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTERES. : PANTUR VIAGENS E TURISMO LTDA
INTERES. : ROBERTO GUIMARAES
ADVOGADO : ARTUR ABELARDO DOS SANTOS SALDANHA - MS015208

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 10, *CAPUT* E VIII, DA LEI 8.429/92. DESPROPORCIONALIDADE DA PENA. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. No caso dos autos, o Recurso Especial do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul foi provido pelo STJ para reformar o acórdão do TJMS e reconhecer a caracterização de atos de improbidade descritos no art. 10, *caput* e inc. VIII, e art. 11, I, da Lei n. 8.429/92, bem como para condenar os réus nas penalidades constantes no art. 12, II e III, da mesma lei. A decisão transitou em julgado.

2. Os autos foram devolvidos à Corte de origem para proceder com a dosimetria da pena, o que foi feito nos seguintes termos (fls. 1.549-1.557, grifei): "Da leitura do acórdão oriundo do Superior Tribunal de Justiça de fls. 1.258/1275, verifica-se que a conduta ilegal dos réus consistiu em 'comprovada inexistência de procedimento prévio de dispensa de licitação e a contratação informal/verbal no período de 30/04/2011 a 30/06/2011, para serviço de prestação continuada e essencial, como é o caso do transporte público escolar para o município.' (fl. 1266). (...) Assim, com base no ensinamento doutrinário e no acórdão paradigma acima transcritos, **entendo que não há valores a serem ressarcidos** e, por consequência, não á que se se falar em aplicação de multa civil de até duas vezes o valor do dano. Prosseguindo, **o inc. II do art. 12 da LIA prevê também a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos.** (...) Para esse fim, observa-se que a lei estabeleceu um período de **03 a 05 anos de suspensão dos direitos políticos**, de tal forma que **atento aos elementos já antes indicados quanto à conduta dos agentes**, entendo que em relação ao prefeito que autorizou a contratação sem licitação, **deva ser aplicada a pena de 03 (três) anos, que é o mínimo previsto na lei. De igual forma em relação ao secretário** que participou do ato de improbidade, há que se impor idêntica pena, para que não participe da vida pública por idêntico período, período, muito embora não haja informação de que estariam, ambos, objetivando retorno às

atividades políticas".

3. O STJ possui orientação de que a dosimetria das sanções aplicadas em Ação de Improbidade Administrativa implicam reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente quando, da leitura do acórdão recorrido, não exsurge a desproporcionalidade das penas aplicadas, como no caso dos autos. Nesse norte: AgInt no AREsp 1.206.630/SP, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, DJe de 1/3/2024 e AgInt no AREsp 1.934.515/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 29/3/2022.

4. Agravo Interno não provido.

RELATÓRIO

Cuida-se de Agravo Interno interposto da decisão monocrática às fls. 1.647-1.650, que não conheceu do Recurso Especial em razão da incidência da Súmula 7 do STJ.

Na origem, cuida-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF), interposto de acórdão assim ementado:

EMENTA — APELAÇÃO CÍVEL — IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA — RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO — AUTOS COM RETORNO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA — ACÓRDÃO ANTERIOR DESTA E. TRIBUNAL REFORMADO PARA RECONHECIMENTO DA PRÁTICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTOS NO ART. 10, CAPUT E INC. VIII, E ART. 11, INC. I, DA LEI N.º 8.429/92 — APLICAÇÃO DE DOSIMETRIA DA PENA INCUMBIDA A ESTE E. TRIBUNAL POR DECISÃO DO STJ — PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 12, INC. II E III, DA LEI N.º 8.429/92 — PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE — RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

Caso dos autos em que o Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao REsp n.º 1.784.581 (fls. 1.258/1275), reconhecendo a caracterização de atos de improbidade descritos no art. 10, caput e inc. VIII, e art. 11, inc. I, da Lei n.º 8.429/92. Mas, em análise a embargos de declaração opostos pelo Ministério Público, concluiu que as penalidades devem ser aplicadas por este e. Tribunal de Justiça (fls.1315/1316), determinando o retorno dos autos para este Tribunal, em conformidade com o artigo 12, incisos II e III da mesma lei federal.

"Não há qualquer óbice a que um único ato de improbidade administrativa seja enquadrado em múltiplas capitulações legais. No entanto, não se faz possível pretender que os responsáveis, na mesma ação, sejam condenados a penalidades em regime de cumulação decorrente de tipos legais diversos. Nessas hipóteses, deve ser aplicado o princípio da consunção, prevalecendo a norma de nível punitivo mais elevado." (AgInt no REsp 1563621/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 03/08/2018).

No caso vertente, e seguindo as diretrizes acima mencionadas, a condenação dos réus deve observar as sanções correspondentes aos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (art. 10 da Lei n.º 8.429/1992), porquanto mais danoso do que o ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei n.º 8.429/1992), devendo ser aplicadas unicamente as sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei n. 8.429/1992.

Além disso, a necessidade de adequação das penas, abstratamente previstas na Lei 8.429/92, ao caso concreto, é expressamente prevista no parágrafo

único do art. 12.

Analisando o caso em questão, o dolo dos réus, a situação fática ocorrida, o prazo e, por fim, o prejuízo ao erário, tem-se por adequada, razoável e proporcional a aplicação da pena de suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 03 anos, ao prefeito e secretário municipal que participaram do ato de improbidade (contratação sem prévia e necessária licitação) e à empresa contratada a pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Recurso conhecido e parcialmente provido.

Nas razões do Recurso Especial, a parte recorrente sustenta ter havido violação ao art. 12, II, da Lei 8.429/1992. Aduz que foi desproporcional a dosimetria da pena aplicada pela Corte de origem. Sustenta que não deve recair a pena de suspensão dos direitos políticos.

Nas razões do Agravo Interno (fls. 1.656-1.669), aduz que não incide a Súmula 7 do STJ e reitera suas razões de que houve desproporção relativamente às sanções aplicadas.

Contrarrazões às fls. 1.675-1.685.

É o **relatório**.

VOTO

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 20 de junho de 2024.

Não obstante os argumentos expendidos, o inconformismo do agravante não merece guarida.

No caso dos autos, o Recurso Especial do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul foi provido pelo STJ para reformar o acórdão do TJMS e reconhecer a caracterização de atos de improbidade descritos no art. 10, *caput* e inc. VIII, e art. 11, I, da Lei n. 8.429/92, bem como para condenar os réus às penalidades constantes no art. 12, II e III, da mesma lei. A decisão transitou em julgado.

Os autos foram devolvidos à Corte de origem para proceder com a dosimetria da pena, o que foi feito nestes termos (fls. 1.549-1.557):

Da leitura do acórdão oriundo do Superior Tribunal de Justiça de fls. 1.258/1275, verifica-se que a conduta ilegal dos réus consistiu em "comprovada inexistência de procedimento prévio de dispensa de licitação e a contratação informal/verbal no período de 30/04/2011 a 30/06/2011, para serviço de prestação continuada e essencial, como é o caso do transporte público escolar para o município." (fl. 1266).

(...)

Desde logo se verifica que o Superior Tribunal de Justiça enquadrou uma única conduta em duas hipóteses diversas de improbidade administrativa, ou seja, houve subsunção da conduta a mais de um tipo previsto na lei, o que se afigura perfeitamente possível segundo a doutrina especializada.

(...)

Nesse trilhar, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou pelo reconhecimento do princípio da consunção para fazer prevalecer a penalidade mais severa, senão vejamos:

(...)

No caso vertente, e seguindo as diretrizes acima mencionadas, a condenação dos réus deve observar as sanções correspondentes aos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (art. 10 da Lei n.º 8.429/1992), porquanto mais danoso do que o ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei n.º 8.429/1992), devendo ser aplicadas unicamente as sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei n. 8.429/1992, que dispõem:

(...)

Os documentos encartados ao autos demonstram que os réus foram responsáveis pela contratação de empresa para prestação de serviço público de transporte escolar rodoviário, no valor de R\$ 86.233,00 (oitenta e seis mil, duzentos e trinta e três reais), pelo prazo de dois meses, no período de 30/04/2011 a 30/06/2011 (fls. 428), oportunidade em que dispensaram indevidamente o processo de licitação.

Uma das penas previstas nos dispositivos citados é, exatamente, a de ressarcimento integral dos valores dispendidos para a contratação. Ocorre que, na particularidade destes autos, há de se reconhecer que os serviços de transporte rodoviário foram efetivamente prestados pela empresa PANTUR VIAGENS E TURISMO LTDA.

(...)

Não se está aqui a justificar a ilegalidade, mas sim a justificar a existência de contraprestação do serviço que faz jus ao recebimento do valor.

(...)

Assim, com base no ensinamento doutrinário e no acórdão paradigma acima transcritos, **entendo que não há valores a serem ressarcidos** e, por consequência, não á que se se falar em aplicação de multa civil de até duas vezes o valor do dano.

Prosseguindo, **o inc. II do art. 12 da LIA prevê também a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos.**

(...)

Para esse fim, observa-se que a lei estabeleceu um período de **03 a 05 anos de suspensão dos direitos políticos**, de tal forma que **atento aos elementos já antes indicados quanto à conduta dos agentes**, entendo que em relação ao prefeito que autorizou a contratação sem licitação, **deva ser aplicada a pena de 03 (três) anos, que é o mínimo previsto na lei.**

De igual forma em relação ao secretário que participou do ato de improbidade, há que se impor idêntica pena, para que não participe da vida pública por idêntico período, período, muito embora não haja informação de que estariam, ambos, objetivando retorno às atividades políticas.

De outro tanto, incabível a imposição da penalidade de perda da função pública, por não ser de conhecimento que ocupem qualquer cargo na Administração Pública atualmente, o que os impossibilita de praticarem atos da mesma natureza.

Esta Corte Superior possui orientação de que a dosimetria das sanções aplicadas em Ação de Improbidade Administrativa implicam reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente quando, da leitura do acórdão recorrido, não exsurge a desproporcionalidade das penas aplicadas, como no caso dos autos. Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO. MÁCULA À IMPESSOALIDADE E À MORALIDADE MEDIANTE A PROMOÇÃO PESSOAL REALIZADA PELO PREFEITO EM PROPAGANDA OFICIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO E RAZOABILIDADE DAS PENAS APLICADAS. ATRAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. CONDENAÇÃO COM BASE NO CAPUT DO ART. 11 DA LIA. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. INEXISTÊNCIA DE ABOLIÇÃO DA IMPROBIDADE NO CASO CONCRETO. EXPRESSA TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA DO PREFEITO NO INCISO XII DO ART. 11 DA LIA. PROVIMENTO NEGADO.

(...)

3. A revisão do reconhecimento da presença do elemento subjetivo doloso na promoção pessoal realizada pelo Prefeito em propaganda oficial e a **dosimetria das sanções aplicadas** em ação de improbidade administrativa implicam reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela **Súmula 7** do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente quando, da leitura do acórdão recorrido, não exsurge a desproporcionalidade das penas aplicadas.

(...)

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 1.206.630/SP, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, DJe de 1/3/2024, grifei.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A TODOS OS ARGUMENTOS DA DECISÃO DENEGATÓRIA. SÚMULA 182 DO STJ. INCIDÊNCIA. REVISÃO DA DOSIMETRIA DA PENA APLICADA. ART. 12 DA LEI 8.429/92. SÚMULA 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

(...)

5. Em relação ao pedido de **revisão da dosimetria** da pena aplicada (art. 12, da Lei 8.429/92), é pacífica "a jurisprudência desta Corte de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, encontrando óbice na **Súmula 7/STJ**, salvo se, da leitura do julgado recorrido, exsurge a desproporcionalidade na aplicação das sanções, o que não é a hipótese dos autos. Precedentes: AgRg no REsp 1.307.843/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 10/8/2016; REsp 1.445.348/CE, Rel. Min. Sergio Kukina, Primeira Turma, DJe 11/5/2016; AgInt no REsp 1.488.093/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 17/3/2017" (AgInt no REsp 1.702.930/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.10.2020).

6. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 1.934.515/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 29/3/2022, grifei.)

Como se verifica, a decisão recorrida não merece reforma.

Diante do exposto, **nego provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no REsp 1.985.746 / MS
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2022/0040071-9

Número de Origem:

08015784320148120008 0801578432014812000850002 201803113590 8015784320148120008
801578432014812000850002

Sessão Virtual de 13/08/2024 a 19/08/2024

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOSE ANTONIO ASSAD E FARIA

ADVOGADO : JOSÉ VALERIANO DE SOUZA FONTOURA - MS006277

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTERES. : PANTUR VIAGENS E TURISMO LTDA

INTERES. : ROBERTO GUIMARAES

ADVOGADO : ARTUR ABELARDO DOS SANTOS SALDANHA - MS015208

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : JOSE ANTONIO ASSAD E FARIA

ADVOGADO : JOSÉ VALERIANO DE SOUZA FONTOURA - MS006277

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTERES. : PANTUR VIAGENS E TURISMO LTDA

INTERES. : ROBERTO GUIMARAES

ADVOGADO : ARTUR ABELARDO DOS SANTOS SALDANHA - MS015208

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 13/08/2024 a 19/08/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Mauro Campbell Marques, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 19 de agosto de 2024