

# Superior Tribunal de Justiça

## AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.479.655 - SP (2019/0092312-9)

**RELATOR** : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**AGRAVANTE** : GERALDO ANTONIO VINHOLI  
**ADVOGADOS** : RAFAEL DELGADO CHIARADIA - SP199092  
ANDRÉ LUCAS FONTANA BERTO E OUTRO(S) - SP368525  
**AGRAVADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**INTERES.** : MUNICÍPIO DE CATANDUVA  
**ADVOGADO** : RAFAEL AUGUSTO DE MORAES NEVES - SP200713

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA PROVA NO MOMENTO OPORTUNO. SÚMULA N. 7/STJ. ART. 11, V, DA LEI N. 8.429/92. FRUSTRAÇÃO DA LICITUDE DE CONCURSO PÚBLICO. CONDUTA DEVIDAMENTE DELINEADA NO ACÓRDÃO RECORRIDO. EXIGÊNCIA DE DOLO GENÉRICO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 12 DA LEI N. 8.429/92. SANÇÕES PROPORCIONAIS E RAZOÁVEIS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. DÍSSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONHECIDO.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em desfavor de ex-Prefeito, alegando, em síntese, a prática de ato de improbidade administrativa consistente em frustrar a licitude de concurso público. Por sentença, julgou-se procedente o pedido condenando o agente político às sanções do art. 12, III, da Lei n. 8.429/92. Interpostos recursos de apelação, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou-lhes provimento, mantendo integralmente a sentença proferida. Inconformado, o réu interpôs recurso especial.

II - Agravo em recurso especial conhecido e provido, porquanto atende aos requisitos do art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ.

III - Alegação de cerceamento de defesa que não pode ser conhecida. O órgão julgador *a quo* asseverou que, a despeito de devidamente intimado para especificar as provas que pretendia produzir, o recorrente nem sequer postulou a respeito dos procedimentos administrativos relacionados em suas razões recursais. Assim, modificar as conclusões a que chegou o Tribunal de origem, quanto à necessidade ou não de se produzir referida prova nos autos, demandaria o reexame do contexto fático-probatório, o que é inviável em recurso especial, sob pena de violar a Súmula n. 7/STJ e de usurpar a competência das instâncias ordinárias, a quem compete amplo juízo de cognição da lide.

IV - É pacífica a orientação desta Corte Superior de que os atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da Lei n. 8.429/92 exigem a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico,

revelando-se suficiente o dolo genérico. A configuração do dolo genérico necessário à constituição do ato de improbidade imputado ao recorrente – frustração de licitude de concurso público (art. 11, V, da LIA) – decorre da própria contratação sem concurso público, pois é evidente que o gestor público precisa ter ciência de que não pode haver contratação de servidor efetivo sem a prévia aprovação em concurso público. Afastada a alegação de violação do art. 11, V, da Lei n. 8.429/92.

V - Inexistência de violação do art. 12, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 8.429/92. Omissão do ex-Prefeito quanto à realização de concurso público bem delineada no acórdão recorrido e na sentença proferida em primeira instância, razão pela qual as sanções aplicadas, ainda que cumuladas, mostram-se proporcionais e razoáveis ao ato ímprobo cometido, notadamente porque a conduta do réu importou em violação do princípio constitucional do concurso público (art. 37 da Constituição Federal).

VI - Alegação subsidiária de violação dos arts. 489, § 1º, II e III e 1.022, II, ambos do CPC afastada. Primeiro, porque o Tribunal *a quo* foi claro ao delinear a conduta do agente, asseverando que ele, apesar de alertado diversas vezes acerca da necessidade de instauração de concurso público, não tomou nenhuma providência, frustrando, pois, a licitude de concurso público. Segundo, porque é firme a jurisprudência desta Corte de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável também aos agentes políticos, como prefeitos, não havendo *bis in idem* nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967. Terceiro, porque, em respeito à autonomia e independência das esferas civil, penal e administrativa, a existência de processo em trâmite na esfera criminal não impede a deflagração da persecução administrativa, tampouco enseja o seu trancamento. Quarto, porque, além de ter o Tribunal de origem devidamente fundamentado suas razões para manter integralmente a decisão proferida em primeira instância, as sanções aplicadas mostram-se proporcionais e razoáveis ao ato ímprobo cometido. Aliás, a despeito de cumuladas – situação plenamente autorizada pela legislação –, foram fixadas no patamar mínimo.

VII - Tese de dissídio jurisprudencial não conhecida. A inadmissão do recurso especial interposto com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, em razão da incidência do enunciado sumular n. 7 do STJ – especialmente na parte em que apontada violação do art. 373, II, do Código de Processo Civil – inviabiliza, por conseguinte, a análise da alegada divergência a respeito desse mesmo dispositivo legal. Em relação à divergência acerca da alegação de violação do art. 12, parágrafo único, da LIA, entre o acórdão recorrido e o acórdão proferido nos EDcI no REsp 1.238.301/MG (utilizado como paradigma), deixou o recorrente de demonstrar a similitude fática entre os julgados.

VIII - Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, na parte conhecida, negar-lhe provimento.

**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, "Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, acompanhando o Sr. Ministro Francisco Falcão, a Turma, por unanimidade, conhecer do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (voto-vista) e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator

Brasília (DF), 1º de dezembro de 2020(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO  
Relator



**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.479.655 - SP (2019/0092312-9)**

**RELATÓRIO**

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

Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em desfavor de Geraldo Antonio Vinholi e do Município de Catanduva.

Alegou o autor, em síntese, que os réus praticaram ato de improbidade administrativa ao manter três pessoas (duas professoras e um recreacionista), as quais não prestaram concurso público, nos cargos municipais de supervisor educacional, e que, além disso, na gestão do primeiro réu, iniciada em 2013, ocorreu a aposentadoria da última ocupante concursada do cargo e não foi realizado novo concurso, não obstante vários pedidos da Secretaria Municipal de Educação.

À vista disso, requereu a:

[...] condenação da Prefeitura Municipal de Catanduva à obrigação de fazer consistente em exonerar de imediato os atuais ocupantes dos cargos de supervisores educacionais que não tenham feito concurso para ocupá-los e à obrigação de não fazer consistente em não nomear pessoas para aqueles cargos públicos sem concurso público, bem como à obrigação de fazer consistente em abrir concurso público para aqueles cargos no prazo máximo de 30 dias, cujo final do certame não poderá ultrapassar 180 dias, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00(fl. 7),

[...] condenação do réu Geraldo Antonio Vinholi, exceto a Prefeitura Municipal, vítima na realidade do ato ilegal, por infração ao art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92, às penas previstas no art. 12, inciso III, da mesma Lei n. 8.429/1992, de forma cumulativa, menos condenação por ressarcimento de danos, já que a Prefeitura, na realidade, não sofreu danos (fl. 8).

Por sentença (fls. 442-445), julgaram-se procedentes os pedidos nos seguintes termos:

Por tais razões, impõe-se o enquadramento da conduta do corréu Geraldo Antonio Vinholi no disposto no artigo 11 da Lei 8.429/92, reconhecendo a prática de ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, inciso V, da Lei 8.429/92, com aplicação das seguintes penas: a) perda de função pública, se estiver exercendo; b) suspensão dos direitos políticos por três anos; c) pagamento de multa civil de

# Superior Tribunal de Justiça

cinco vezes o valor da remuneração percebida pelo agente na data em que foi deferida a tutela antecipada, a qual terá correção monetária contada desde aquela data e juros de mora contados da citação e d) 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 três anos (fl. 444).

O Ministério Público do Estado de São Paulo e Geraldo Antonio Vinholi interuseram, então, recursos de apelação (fls. 446-448 e fls. 472-500, respectivamente). O *Parquet* requereu o aumento do valor da multa civil e do tempo de suspensão dos direitos políticos. O réu, ora agravante, alegou, preliminarmente, nulidade da sentença por cerceamento de defesa e, no mérito, aduziu a necessidade de inversão do julgado.

Por unanimidade, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento aos recursos, (i) rejeitando a preliminar de cerceamento de defesa, (ii) asseverando que, embora o réu afirmasse que atuou desprovido de dolo, não apresentou elementos que sustentassem sua alegação, (iii) constatando a ausência de retidão de conduta no modo de proceder em relação à Administração Pública, ofendendo princípios ético-administrativos e (iv) mantendo as penas aplicadas pelo Juízo de primeiro grau, porquanto não observada contrariedade aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade (fls. 539-551).

Segue a ementa do acórdão:

CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FRUSTRAÇÃO DA REGRA CONSTITUCIONAL DE NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO.

PRELIMINAR Cerceamento de defesa Inocorrência Produção de prova documental Desnecessidade Ausência de requerimento, ademais, no momento oportuno - Preliminar rejeitada.

MÉRITO Administração direta - Admissão de pessoal - Obediência cogente à regra geral de concurso público, excetuadas as hipóteses de investidura em cargos em comissão e contratação destinada a atender necessidade temporária e excepcional - Dolo em fraudar a regra de observância da necessidade de realização de concurso público não afastado, no caso Evidente ausência de retidão de conduta, no modo de proceder em relação à Administração Pública Violação de princípios da moralidade e legalidade - Inteligência dos artigos 11, caput e inciso V, da Lei n. 8.429/92 e 37, caput, e incisos II e IX, da Constituição Federal - Penalidades bem aplicadas.

Apelos desprovidos.

# Superior Tribunal de Justiça

Contra essa decisão, Geraldo Antonio Vinholi opôs embargos de declaração (fls. 558-578), nos quais sustentou que a decisão foi omissa quanto (i) à “análise da prova dos autos, que evidencia o início do procedimento do concurso público antes mesmo da propositura da demanda” (fl. 561), (ii) “a indicação do suposto ato desonesto praticado” (fl. 561), (iii) a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face de prefeitos, tendo em vista a existência de regime especial previsto no Decreto-Lei n. 201/67, (iv) a existência de procedimento em trâmite na 1ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (n. 0044022-27.2015.8.26.0000) no qual o recorrente responde pelos mesmos fatos analisados nos autos que ensejaram o presente recurso, nos termos do Decreto-Lei n. 201/67 e (v) falta de dosimetria da pena aplicada.

Os aclaratórios foram rejeitados pelo Tribunal de origem (fls. 585-591), em acórdão assim ementado:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - Cabimento do recurso condicionado à existência dos vícios previstos no art. 1.022 do CPC/15 - Ausência de vício - Fundamentos do "decisum" suficientes à resolução da controvérsia - Prequestionamento da matéria está adstrito às hipóteses de omissão, obscuridade, contradição e/ou erro material.

Embargos rejeitados.

Irresignado, Geraldo Antonio Vinholi interpôs o presente recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal (fls. 597-634), sustentando violação dos arts. 373, II e 435, *caput* e parágrafo único, todos do CPC, dos arts. 11 e 12, III e parágrafo único, ambos da Lei n. 8.429/92 e, subsidiariamente, dos arts. 489, § 1º, III, 1.022, II, do CPC, além da existência de dissídio jurisprudencial.

Em resumo, alega que: *a*) não teve acesso aos procedimentos administrativos de números 50926/2014, 50122/2014 e 8151/2014, todos anteriores à propositura da demanda, os quais comprovam a inexistência de omissão na realização de concurso público; *b*) ao requerer, em preliminar de contestação, diligência consistente na solicitação de cópias

# Superior Tribunal de Justiça

dos referidos procedimentos por parte do Poder Judiciário, teve seu pedido negado, sob o fundamento de ausência de necessidade da prova requerida; *c*) “de acordo com os elementos delimitados no v. acórdão recorrido, a condenação se deu apenas com fundamento de mera ilegalidade, ensejando imputação de responsabilidade objetiva. Contudo, a configuração do ato de improbidade previsto no artigo 11, e incisos, da Lei nº 8.429/92, exige o elemento subjetivo do agente, consubstanciado no dolo, sob pena de não se caracterizar o tipo legal em relação ao agente” (fl. 612); *d*) “o v. acórdão recorrido incidiu em latente equívoco na qualificação jurídica da pena imposta ao Recorrente, em contrariedade aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, violando diretamente o artigo 12, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92” (fl. 622); *e*) o acórdão recorrido foi omissivo quanto à indicação do suposto ato desonesto praticado e quanto à falta de dosimetria da pena; *f*) o acórdão foi contraditório, haja vista que “condenou o Recorrente por suposta fraude a concurso público sem que, no entanto, fosse apontado vício no concurso público aberto pela Prefeitura Municipal. De fato, consta dos autos que a Prefeitura abriu concurso público, a fim de contratar novos servidores. Ocorre que, em relação a esse concurso, o v. aresto não aponta absolutamente nenhum vício” (fl. 632).

Contrarrazões ao Recurso Especial foram apresentadas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (fl. 695-699).

Em juízo de admissibilidade, o recurso foi inadmitido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (fls. 700-701), com base nos seguintes argumentos:

*a*) “A apregoada afronta aos artigos 489 e 1022 do Código de Processo Civil não enseja a abertura da via especial porque o acórdão não está desprovido de fundamentação. Deve observar-se que a motivação contrária ao interesse da parte, ou mesmo omissa em relação a pontos considerados irrelevantes pelo decisum, não se traduz em maltrato às normas apontadas como violadas” (fl. 700);

*b*) “os argumentos expendidos não são suficientes para infirmar as conclusões do v. acórdão combatido que contém fundamentação adequada para lhe dar respaldo, tampouco ficando evidenciado o suposto maltrato às normas legais enunciadas” (fl. 701);

*c*) “rever o entendimento firmado pela D. Turma Julgadora implicaria no reexame dos elementos fáticos que serviram de base à decisão recorrida, o que importaria em nova incursão no campo fático, objetivo divorciado do âmbito do recurso especial de acordo com a Súmula 7 da Corte Superior” (fl. 701) e;

*d*) “Quanto à letra “c” do permissivo constitucional, deixou o recorrente de

# Superior Tribunal de Justiça

atender ao requisito previsto no art. 541, parágrafo único do revogado Código de Processo Civil (correspondente ao art. 1029, §1º, da Lei 13.105, de 16 de março de 2015), e art. 255, § 1º, do RISTJ” (fl. 701).

Adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso especial (fls. 706-725).

Foram apresentadas contrarrazões ao agravo em recurso especial pelo *Parquet* (fls. 760-762).

O Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento do agravo em recurso especial e, caso seja conhecido, pelo seu desprovimento (fls. 780-789):

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÕES DIRETAS. FRAUDE À OBRIGATORIEDADE DE CONCURSO PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 489 E 1022, DO CPC/15. INOCORRÊNCIA. FUNDAMENTAÇÃO BASTANTE A JUSTIFICAR O DISPOSITIVO DO JULGADO. CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. REDUÇÃO DAS SANÇÕES. RAZOABILIDADE. PRETENSÃO DE REVOLVIMENTO DO CONTEXTO FÁTICO PROBATÓRIO DOS AUTOS. ÓBICE DA SÚMULA Nº 07/STJ. ENUNCIADO QUE TAMBÉM OBSTA A ADMISSÃO DO APELO PELA ALÍNEA “C”, INCISO III, DO ART. 105, DA LEI MAIOR.

- Parecer pelo não conhecimento do recurso, e caso conhecido, pelo seu desprovimento

É o relatório.



**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.479.655 - SP (2019/0092312-9)**

**VOTO**

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

Verifico que o agravo em recurso especial não encontra em seu caminho nenhum dos óbices do art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ. É dizer, o recurso de agravo atende aos requisitos de admissibilidade, não se acha prejudicado e impugnou especificamente todos os fundamentos da decisão de inadmissibilidade do especial.

Assim, autorizado pelo art. 1.042, § 5º, do CPC, promovo o julgamento do agravo conjuntamente com o recurso especial, passando a analisar, doravante, os fundamentos do especial.

Alega o recorrente ofensa aos arts. 373, II e 435, *caput* e parágrafo único, ambos do CPC, aos arts. 11 e 12, III e parágrafo único, da Lei n. 8.429/92 e, subsidiariamente, aos arts. 489, § 1º, II e III, 1.022, II, do CPC. Sustenta, também, a existência de dissídio jurisprudencial.

**I. Da violação dos arts. 373, II e 435, *caput* e parágrafo único, do Código de Processo Civil e 11 da Lei n. 8.429/92**

Os arts. 373, II e 435, *caput* e parágrafo único, do CPC e 11 da Lei n. 8.429/92 possuem a seguinte redação:

Art. 373, II, CPC. O ônus da prova incumbe:

[...]

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Art. 435, CPC. É lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos.

Parágrafo único. Admite-se também a juntada posterior de documentos formados após a petição inicial ou a contestação, bem como cabendo à parte que os produzir comprovar o motivo que a impediu de juntá-los anteriormente e incumbindo ao juiz, em qualquer caso, avaliar a conduta da parte de acordo com dos que se

# Superior Tribunal de Justiça

tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após esses atos, o art. 5º.

Art. 11, LIA. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

Quanto à violação dos arts. 373, II e 435, *caput* e parágrafo único, do CPC, o recorrente assevera que teve a sua defesa cerceada quando, ao requerer, em preliminar de apelação cópia dos Procedimentos Administrativos n. 50926/2014, 50122/2014 e 8151/2014, teve seu pedido negado. Afirma que “esses procedimentos têm por função demonstrar a existência de estudos e análise técnica-orçamentária acerca da necessidade de pessoal, bem como a prática dos atos administrativos necessários para conseqüente abertura de concurso” (fl. 606), os quais seriam essenciais para comprovar a inexistência de omissão dolosa.

A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a prova tem como destinatário o magistrado, a quem cabe avaliar a sua suficiência, necessidade e relevância. É dizer, poderá ele indeferi-la de forma fundamentada quando a julgar protelatória ou desnecessária e sem pertinência para a demonstração dos fatos alegados, não caracterizando tal ato cerceamento de defesa.

Com efeito, o órgão julgador *a quo*, ao afastar a preliminar arguida, asseverou que o ora recorrente foi regularmente intimado a especificar as provas que pretendia produzir, entretanto, nem sequer postulou a respeito dos documentos relacionados em suas razões recursais, requerendo, apenas, o depoimento pessoal. Além disso, ressaltou que os requerimentos foram protocolados em 2014, antes mesmo da propositura da ação, não se tratando, portanto, de documentos novos e desconhecidos pelo ex-Prefeito.

Nesse contexto, modificar as conclusões a que chegou o Tribunal de origem, soberano na análise das provas e dos fatos, quanto à necessidade ou não de se produzir referida prova nos autos, demandaria o reexame do contexto fático-probatório, o que é inviável em recurso especial, sob pena de violar a Súmula n. 7/STJ e de usurpar a competência

# Superior Tribunal de Justiça

das instâncias ordinárias, a quem compete amplo juízo de cognição da lide.

Nesse sentido, vejam-se os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. REVISÃO DE PENALIDADES. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. O Tribunal de origem 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.

**2. A jurisprudência desta Corte de Justiça é firme no sentido de que a prova tem como destinatário o magistrado, a quem cabe avaliar sua suficiência, necessidade e relevância, de modo que não constitui ofensa à legislação federal a mera existência de desacordo entre as premissas suscitadas pela defesa e as conclusões fixadas pelas instâncias ordinárias.**

**3. Tendo o Tribunal de origem esclarecido que ambas as partes foram intimadas a especificar provas que pretendiam produzir e que o agravante teve a oportunidade de falar nos autos, não tendo apontado qualquer nulidade, a alteração das conclusões adotadas demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.**

4. Este Superior Tribunal de Justiça tem firme entendimento no sentido de que a revisão das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não se verifica no caso vertente.

5. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1.243.623/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 5/6/2018, DJe 8/6/2018) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MORAIS DECORRENTE DA INTERRUPÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE PROVAS NO MOMENTO PROCESSUAL OPORTUNO. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. MERO DISSABOR RECONHECIDO PELA CORTE DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DAS PREMISSAS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. AGRAVO INTERNO DOS PARTICULARES A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

**1. Segundo a jurisprudência deste STJ, à vista do princípio do livre convencimento motivado, o Apelo Raro não se presta à reanálise do indeferimento da produção de prova, sob alegação de cerceamento de defesa, em especial quando a parte autora deixou de especificar as provas que gostaria de produzir no momento processual oportuno. Precedentes: REsp. 1.653.654/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 24.4.2017 e AgInt no**

# Superior Tribunal de Justiça

**AREsp. 472.767/RS, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 10.2.2017.**

2. Da mesma maneira, no tocante aos requisitos da responsabilidade civil, a alteração dos fundamentos do acórdão demandaria necessariamente a incursão no acervo fático-probatório dos autos, providência vedada, a princípio, nesta seara recursal especial.

3. Agravo Interno dos Particulares a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 964.314/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/3/2018, DJe 27/3/2018) (grifei)

Aduz o recorrente, ademais, que o acórdão “negou provimento ao recurso de apelação do Recorrente sob o fundamento de ausência de prova apta a afastar a suposta conduta omissiva e dolosa do Recorrente, isto é, justamente o que se pretendia evidenciar com a prova requerida” (fl. 607).

Como já demonstrado por meio da transcrição de trechos da petição de recurso especial – os quais, para melhor visualização, outra vez transcrevo –, o próprio recorrente afirma que esses procedimentos administrativos teriam por função “demonstrar a existência de estudos e análise técnica-orçamentária acerca da necessidade de pessoal, bem como a prática dos atos administrativos necessários para consequente abertura de concurso” (fl. 606).

Ocorre que (e aqui já entrando, também, na análise acerca da alegação de violação do art. 11 da LIA), é pacífica a orientação desta Corte Superior no sentido de que os atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da Lei n. 8.429/92, exigem a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, revelando-se suficiente o dolo genérico. É dizer, o dolo que se exige para a configuração do ato de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica – ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria –, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas. (AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/8/2016).

Assim, a configuração do dolo genérico necessário a constituição do ato de improbidade imputado ao recorrente – frustração de licitude de concurso público (art. 11, V,

# Superior Tribunal de Justiça

da LIA) – independe do exame da necessidade de pessoal e da prática dos atos administrativos necessários para a consequente abertura de concurso (situações que, segundo o recorrente, seriam provadas por meio dos procedimentos administrativos), bem como das demais circunstâncias por ele sugeridas em sua petição, a saber: (i) inexistência de dano, (ii) regularidade na prestação dos serviços por aqueles nomeados irregularmente e (iii) ausência de favorecimento ou conluio. Isso porque, nesse caso – frustração de licitude de concurso público –, o dolo genérico decorre da própria contratação sem concurso público, pois é evidente que o gestor público precisa ter ciência de que não pode haver contratação de servidor efetivo sem a prévia aprovação em concurso público.

A vedação ao ingresso no serviço público sem a realização de concurso público deflui dos princípios assentados no art. 37 da Constituição Federal, motivo pelo qual não se faria possível afastar o dolo do agente público que realiza contratação sem observar a regra constitucional. Afinal, uma vez notória a afronta à Constituição, não pode o gestor público simplesmente afirmar desconhecimento do princípio constitucional ou mera ausência de habilidade administrativa.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IPATINGA. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO. DOLO GENÉRICO. AFRONTA AO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

I - Originariamente, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, consistente na contratação de servidores sem concurso público. Sob o fundamento de inexistência de prova do dolo ou má-fé do réu, os pedidos iniciais foram julgados improcedentes em primeiro grau. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais desproveu o recurso do Ministério Público.

II - **É pacífica a orientação desta Corte Superior 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 precisa ser específico, revelando-se suficiente o dolo genérico.**

III - **No presente caso, o dolo genérico decorre da própria contratação sem concurso público, pois é evidente que o gestor público precisa ter ciência de que não pode haver contratação de servidor efetivo sem a prévia aprovação em concurso público. A vedação ao ingresso no serviço público sem a realização de concurso público deflui dos princípios assentados no art. 37 da Constituição Federal, motivo pelo qual não se faria possível afastar o dolo do**

**agente público que realiza contratação sem observar a regra constitucional.**

IV - Agravo interno provido.

(AgInt no AREsp 1.366.330/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/5/2019, DJe 23/5/2019) (grifei)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO VERBAL. DESRESPEITO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. ELEMENTO SUBJETIVO EVIDENCIADO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADO. PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES.

1. O Tribunal de origem 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.

2. A Corte afirmou seu entendimento fundamentando-se em todos os elementos fáticos constantes dos autos, não havendo que se falar na ocorrência de cerceamento de defesa, notadamente porque a jurisprudência desta Corte de Justiça é firme no sentido de que a prova tem como destinatário o magistrado, a quem cabe avaliar sua suficiência, necessidade e relevância, de modo que não constitui ofensa à legislação federal a mera existência de desacordo entre as premissas suscitadas pela defesa e as conclusões fixadas pelas instâncias ordinárias.

3. **A Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 951.389/SC, firmou jurisprudência no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade, faz-se necessária a análise do elemento volitivo, consubstanciado pelo dolo, ao menos genérico, de agir no intuito de infringir os princípios regentes da Administração Pública.**

4. **Diante da ausência de instauração de um regular procedimento administrativo para justificar a contratação direta dos serviços prestados pela recorrente e da não observância dos requisitos necessários à realização de contratação verbal, o reconhecimento de que foi praticado ato ímprobo é medida que se impõe. Isso porque, sendo notória a afronta à Carta Magna, não pode o gestor público simplesmente afirmar desconhecimento do princípio constitucional ou ausência de má-fé quando da prática do ato.**

5. A agravante restou condenada tão somente ao pagamento de multa civil no importe R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e à 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 três anos. Assim, não há falar em desproporcionalidade, uma vez que as penalidades denotam correspondência com os atos ímprobos praticados.

6. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1.391.303/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/4/2018, DJe 26/4/2018) (grifei)

**II. Da violação do art. 12, caput e parágrafo único, da Lei n. 8.429/92**

# Superior Tribunal de Justiça

O art. 12, *caput* e parágrafo único, da Lei de Improbidade Administrativa possui a seguinte redação:

Art. 12, LIA. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

[...]

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

No tocante à sua violação, aduz o recorrente:

Verifica-se do quanto contido no v. aresto guerreado que não há propriamente nenhuma análise ou enfrentamento acerca da dosimetria a justificar as sanções impostas ao Recorrente. O v. acórdão recorrido se limitou em exarar que a r. sentença de primeiro grau deveria ser mantida pelo simples motivo de não ter contrariado os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

A mera afirmação de atendimento dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade não pode ser considerada como enfrentamento da matéria. *Data venia*, é imprescindível que na aplicação das sanções por ato ímprobo ocorra efetiva dosimetria, cotejando a sanção com os elementos dos autos.

Isso porque, o artigo 12, parágrafo único, da Lei no 8.429/92, estabelece que na fixação das penas será necessariamente levado em conta: (i) a extensão do dano causado e (ii) o proveito patrimonial obtido pelo agente (fl. 616).

[...]

Não houve, assim, análise adequada na dosimetria das sanções, acarretando a aplicação de pena desproporcional ao Recorrente.

Com efeito, o Recorrente foi condenado em absolutamente todas as sanções previstas no artigo 12, III, da Lei no 8.429/92, incluindo as penalidades mais drásticas em matéria de improbidade administrativa, isto é, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.

Acontece que de acordo com os elementos estritamente delimitados no próprio v. acórdão recorrido, há de se reconhecer, a título de argumentação, o grau mínimo de reprovabilidade da conduta do Recorrente, uma vez que o v. aresto guerreado foi expresso ao reconhecer que (i) inexistiu dano ao erário e que (ii) não houve enriquecimento ilícito (fl. 616).

No que concerne às sanções aplicadas pelas instâncias ordinárias, é firme o entendimento deste Tribunal de ser possível a revisão da dosimetria das penas no caso de se constatar a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas pelo Tribunal de origem.

# Superior Tribunal de Justiça

No caso, o recorrente foi condenado pela prática da conduta descrita no art. 11, V, da Lei n. 8.429/92, por ter, enquanto prefeito, mantido em cargos de supervisor educacional pessoas que não realizaram concurso público, limitando-se a, durante todo o exercício do seu mandato, apenas prorrogar nomeações anteriores, quando deveria ter promovido a abertura de concurso público.

Acerca da conduta do ex-Prefeito, o Tribunal *a quo* asseverou:

No entanto, diversa a situação no mandato do réu Geraldo Antônio Vinholi (2013 a 2015), porquanto se observa que, **na condição de Prefeito, foi alertado desde o início do mandato, da necessidade da realização de concurso público para provimento dos cargos em análise**, senão vejamos:

Conforme o ofício de fl. 22, subscrito pela então Secretária de Educação e datado de 04 de abril de 2013, foi noticiada a preocupante “situação da Supervisão Educacional na Secretaria Municipal de Educação”. Não havendo providências por parte do chefe do executivo, a mesma Secretária de Educação, em junho de 2013, comunicou a situação, novamente, e solicitou ao Prefeito a prorrogação da nomeação de dois dos três nomeados pelo Prefeito anterior (fl. 55), já que a terceira nomeada teve sua nomeação revogada logo no início do mandato do réu (fl. 56). Foram prorrogadas, então, tais nomeações (fls. 33, 34, 60 e 61), por mais um ano, já que este é o prazo da Resolução SME n. 12/2012, conforme fls. 28/30. Ainda no prazo da nomeação anterior, a Secretária de Educação, novamente, em 04 de fevereiro de 2014, solicitou ao então Prefeito, ora réu nesta ação, a abertura de concurso público (fl. 23). O réu, porém, não tomou qualquer providência no sentido de realização do concurso solicitado.

Diante de tal conduta, a Secretária de Educação expediu nova Resolução, SME n.º 17/2014, prorrogando o prazo das referidas nomeações “emergenciais” por mais um ano (fl. 54). Então, em julho de 2014, ainda no prazo da nova prorrogação de um ano, a mesma Secretária de Educação solicitou, por mais uma vez, a abertura de concurso público para os cargos de Supervisor Educacional, dentre outros vagos na Administração Municipal (fl. 24). O réu, contudo, não tomou qualquer providência no sentido de realização do concurso solicitado.

Em novembro de 2014, ainda no mesmo prazo de prorrogação (junho de 2014 a junho de 2015) a mesma Secretária de Educação, diante da omissão do Prefeito, insistiu, novamente, na abertura do concurso público objeto dos autos (fl. 20), explicando ao Prefeito que a falta de tal cargo ocupado ensejaria a perda de autonomia perante a Educação Estadual, pois as escolas municipais passariam à Coordenação do Órgão Estadual Educacional, lembrando, ainda, que a Lei Complementar Municipal n. 185/2001, determina, em seu artigo 9º, parágrafo único, que “*constatada a existência de vagas nas Escolas Municipais e não havendo candidatos remanescentes de Concurso Público anterior, a Secretaria Municipal de Educação tomará as providências, nos termos da Lei, para a realização de Concurso Público, pelo menos de quatro em quatro anos*”. No entanto, no presente caso, o último ocupante do cargo, por concurso público, teria passado para a inatividade em maio de 2013 e, desde então, **há mais de um ano, os cargos estariam vagos e ocupados, indevidamente, por pessoas que não prestaram concurso e que, para**



# Superior Tribunal de Justiça

**assumir o cargo, deixaram vagos seus cargos originários. E, mais uma vez, o réu não tomou qualquer providência no sentido de realização do concurso solicitado.**

Observa-se que **o documento de fl. 43, subscrito pelo então Secretário Municipal de Administração e datado de fevereiro de 2015, reconheceu a omissão da Municipalidade** e informou que várias eram as necessidades de provimento de cargos por concurso público, mas que a demanda ocasionaria aumento de gastos que estavam sendo “estudados”.

Evidentemente, tal informação não serve para comprovação de efetivação de providências por parte do réu, para o fim de cumprimento de seu dever constitucional, porquanto **foi alertado da necessidade do concurso público, diretamente, por sua Secretária de Educação, desde o início do mandato, quedando-se inerte na real efetivação de providências necessárias. Ao contrário, tal justificativa configura, de fato, a intenção deliberada de descumprimento da legislação de regência da matéria, no caso, quanto ao dever de realização do concurso público para provimento do cargo de Supervisor Educacional, por não haver enquadramento nas situações excepcionais previstas constitucionalmente** (fls. 543-544) (grifei).

Também nesse mesmo sentido, foi a sentença proferida em primeira instância:

Resta a questão da improbidade suscitada, consistente na omissão do correu Geraldo Antônio Vinholi, então prefeito municipal, pois que, **tendo sido alertado várias vezes pela Secretaria Municipal de Educação quanto à necessidade de realização do concurso, este somente veio a ser realizado por força de decisão judicial.**

Os cargos em questão foram inicialmente ocupados de modo precário e emergencial pelo prefeito da gestão anterior e **na gestão do correu Geraldo este, em cumprimento aos princípios que norteiam o direito público, deveria ter realizado concurso para provimento efetivo dos cargos.**

[...]

**Não se pode ignorar que, para o tipo de atividade exercida pelos servidores admitidos, nenhuma feição excepcional havia que justificasse sua nomeação sem prévio concurso público,** conforme determina o artigo 37, inciso 11, da Lei Maior, a qual constitui regra para a investidura em cargo ou emprego público.

**Tampouco se entrevê situação de natureza calamitosa, emergencial, inadiável ou imprevisível que ensejasse a dispensa de concurso público para a nomeação de servidores** (fl. 443) (grifei).

Assim, verifico que as sanções aplicadas pelo juiz monocrático e mantidas pela Corte de origem, consistentes em (i) perda de função política, se estiver exercendo, (ii) suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos, (iii) pagamento de multa civil equivalente a 5

(cinco) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e (iv) 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 três anos, mostram-se proporcionais e razoáveis ao ato ímprobo cometido, notadamente porque a conduta do réu importou em violação do princípio constitucional do concurso público.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONCLUI PELA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA IRREGULAR, COM VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS À LEI N. 8.429/1992. PROPORCIONALIDADE DAS PENAS. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA.

1. Recurso especial no qual se discute a proporcionalidade das penas de suspensão dos direitos políticos por três anos e multa civil de 3 vezes o subsídio de prefeito, em razão da prática de ato ímprobo do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, consistente na contratação temporária irregular de pessoal.

2. Os agentes políticos se submetem às disposições da Lei n. 8.429/1992. Nesse sentido, dentre outros: AgRg na Rcl 12.514/MT, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe 26/09/2013; EREsp 1171335/AL, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 23/09/2013; Rcl 2790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 04/03/2010.

3. As sanções impostas não se mostram desproporcionais, notadamente porque a conduta do réu importou em violação do princípio constitucional do concurso público.

4. Constatado que a Corte de origem empregou fundamentação adequada e suficiente para dirimir a controvérsia, é de se afastar a alegada violação do art. 535 do CPC.

5. Recurso especial não provido.

(REsp 1403361/RN, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/12/2013, DJe 26/05/2014)

### **III. Da violação dos arts. 489, § 1º, II e III, 1.022, II, ambos do Código de Processo Civil**

Os arts. 489, § 1º, II e III e 1.022, II, ambos do CPC, possuem a seguinte redação:

# Superior Tribunal de Justiça

Art. 489.

§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

[...]

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:

[...]

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

Ao fim e ao cabo, subsidiariamente, pretende o recorrente que o Superior Tribunal de Justiça reconheça a contradição e a omissão das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre questões suscitadas e supostamente não enfrentadas.

Aduz ele que, a despeito da oposição de embargos de declaração, o Tribunal foi omissos quanto (i) “a indicação do suposto ato desonesto praticado pelo Recorrente” (fl. 631), (ii) “a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face de prefeitos, tendo em vista a existência de regime especial previsto no Decreto-Lei nº 201/67” (fl. 631), (iii) a existência de procedimento em trâmite na 1ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (n. 0044022-27.2015.8.26.0000) no qual o recorrente responde pelos mesmos fatos analisados nos autos que ensejaram o presente recurso, nos termos do Decreto-Lei n. 201/67 e (iv) falta de dosimetria da pena aplicada. Sustenta, também, que o acórdão foi contraditório, uma vez que “condenou o Recorrente por suposta fraude a concurso público sem que, no entanto, fosse apontado vício no concurso público aberto pela Prefeitura Municipal” (fl. 632).

No que diz respeito à alegação de ausência de indicação do suposto ato desonesto praticado pelo réu, a alegação revela-se improcedente, haja vista que, como demonstram as transcrições do acórdão colacionadas anteriormente, o Tribunal *a quo* foi claro ao afirmar que o réu, a despeito de alertado diversas vezes acerca da necessidade de instauração de concurso público, não tomou nenhuma providência.

Acerca da aplicabilidade da Lei n. 8.429/92 aos agentes políticos e a existência

# Superior Tribunal de Justiça

de procedimento em trâmite na 1ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, como prefeitos, não havendo *bis in idem* nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL A RESPEITO DA MATÉRIA (TEMA 576). SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESNECESSIDADE.

1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo *bis in idem* nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967.

2. O reconhecimento de repercussão geral pelo STF acerca da possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos por atos de improbidade administrativa, com base na Lei n. 8.429/1992, nos autos do ARE 683.235/PA (reautuado como RE 976.566), Tema 576, não enseja o sobrestamento dos recursos sobre a matéria, mormente porque o relator do mencionado recurso extraordinário não proferiu decisão determinando a suspensão de todos os processos que tratam do mesmo assunto, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC/2015. Precedentes desta Corte de Justiça. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.315.863/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 6/3/2018, DJe 13/3/2018.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. ÓBICE DA SÚMULA 211/STJ. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL A RESPEITO DA MATÉRIA (TEMA 576). SOBRESTAMENTO DO FEITO.

DESNECESSIDADE. DOLO E DANO AO ERÁRIO COMPROVADOS NO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. REVISÃO DE DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. INVIABILIDADE, NO CASO. SÚMULA 7/STJ.

1. É inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal de origem (Súmula 211/STJ).

2. Esta Corte já decidiu pela "desnecessidade de suspensão do feito por ter sido reconhecida a repercussão geral, nos autos do ARE 683235/PA (reautuado como RE 976566), do tema relativo à possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei

# Superior Tribunal de Justiça

8.429/1992 (Tema 576)" mormente porque, "até a presente data, o relator do referido Recurso Extraordinário não proferiu decisão determinando a suspensão de todos os processos que tratam do mesmo assunto, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC/2015" (EDcl no REsp 1.512.085/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 3/3/2017) 3. A firme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a Lei de Improbidade é aplicável aos agentes políticos não submetidos à Lei de Responsabilidade.

4. Evidenciado o elemento subjetivo na origem, a alteração das conclusões consubstanciada em elementos probatórios é vedada nos termos da súmula 7/STJ.

5. Não demonstrado o excesso ou desproporcionalidade, a revisão da dosimetria das sanções aplicadas implica reexame de fatos e provas, inviável em sede de recurso especial. Incidência da Súmula 7/STJ.

6. Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 151.048/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/11/2017, DJe 5/12/2017.)

Além disso, no tocante à autonomia e independência das esferas civil, penal e administrativa, a existência de processo em trâmite na esfera criminal não impede a deflagração da persecução administrativa, tampouco enseja o seu trancamento. Isso porque a investigação promovida pelo Ministério Público buscou apurar a eventual caracterização de improbidade administrativa, que, apesar de estar sujeita às sanções e penalidades da Lei n. 8.429/92, possui natureza civil. O inquérito policial, por sua vez, volta-se à apuração de ilícito penal que sujeita o infrator ao cumprimento de sanções diversas das cominadas para os tipos de improbidade.

A propósito, o ordenamento jurídico pátrio reconhece em diversos preceitos legais a independência entre as esferas de responsabilização civil, penal e administrativa, como se vê do art. 935 do Código Civil, dos arts. 66 e 67 do Código de Processo Penal e do art. 12, *caput*, da Lei 8.429/92:

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Art. 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil:

I - o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação;

II - a decisão que julgar extinta a punibilidade;

III - a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.

# Superior Tribunal de Justiça

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

A esse respeito, há vários precedentes desta Corte Superior:

PROCESSO PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CRIMES DO DECRETO-LEI N. 201/1967. TRANCAMENTO. EXCEPCIONALIDADE. CARÊNCIA DE JUSTA CAUSA E INÉPCIA DA DENÚNCIA NÃO EVIDENCIADAS. CRIME SOCIETÁRIO. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E CRIMINAL. RECURSO DESPROVIDO.

[...]

6. A jurisprudência desta Corte é no sentido da autonomia e independência das esferas civil, penal e administrativa, razão pela qual a improcedência de demanda ajuizada na esfera administrativa, não vincula ação penal instaurada em desfavor do paciente.

7. A existência de decisão administrativa do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco referente aos mesmos fatos não impede a deflagração da persecução criminal, tampouco enseja o seu trancamento, diante da autonomia e independência entre as esferas administrativa, civil e penal. Nos termos da manifestação da acusação, "não se trata de apenas de realizar o serviço, mas de ser beneficiado por termo aditivo ilegalmente confeccionado, de forma que os pedidos não necessariamente correspondem ao valor recebido". Além disso, a posterior manifestação do Tribunal de Contas não afastou a ocorrência de lesão ao erário e de irregularidades no contrato de engenharia e no seu posterior aditivo, que fora confeccionado 19 dias após a contratação original.

8. Recurso desprovido.

(RHC 102.919/PE, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 23/4/2019, DJe 30/4/2019.)

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA QUE BUSCA IMPEDIR O DESENVOLVIMENTO DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR AO INQUÉRITO CIVIL PARA APURAR SUPOSTA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADA, EM TESE, PELO DEFENSOR PÚBLICO. DEVER CONSTITUCIONAL E LEGAL DE INVESTIGAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. Na origem, foi impetrado Mandado de Segurança contra investigação preliminar instaurada pelo Ministério Público para apurar a prática, em tese, de ato de improbidade pelo Defensor Público da comarca, que teria apresentado atestado médico firmado por sua esposa, recomendando dois dias de repouso, não obstante tenha o causídico sido encontrado no mesmo dia trabalhando nas dependências do foro local, o que sugere tenha ele se servido desse expediente apenas para frustrar a realização de sessão plenária do júri na qual estava designado para atuar.

2. Estando o Ministério Público constitucional e legalmente vocacionado à defesa dos interesses difusos e coletivos (art. 129, III da CF/88 e arts. 8º e 9º da Lei 7.347/85), não há ilegalidade alguma na instauração de procedimento investigatório preliminar voltado à apuração de suposto ato de improbidade, o que revela apenas o

estrito cumprimento de um dever legal que foi exercitado com absoluta cautela. Precedentes.

3. No caso, os próprios recorrentes transcrevem excertos do processo que evidenciam a presença de justa causa para a deflagração daquela investigação, que se reveste, portanto, de absoluta legalidade, razoabilidade e prudência, uma vez que o Promotor de Justiça local procurou colher elementos prévios de informação antes mesmo da instauração do inquérito civil, justamente com o propósito de zelar pelos valores da intimidade e da preservação da imagem em relação aos quais os impetrantes reclamam proteção.

4. **Ademais, tanto o ordenamento jurídico como a jurisprudência do STJ reconhecem a independência entre as esferas de responsabilização civil, penal e administrativa, de modo que não socorre os impetrantes a inconformidade quanto à simultaneidade de procedimentos investigatórios para apurar o mesmo fato, especialmente porque são diversos os objetos da investigação civil e policial (a primeira tendente a verificar ato de improbidade e a segunda, ilícito penal). Precedentes.**

5. Recurso Ordinário não provido.

(RMS 37.679/RR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/8/2013, DJe 2/2/2015) (grifei)

A última alegação de omissão no acórdão recorrido – falta de dosimetria da pena aplicada –, também se revela improcedente. Como observado no decorrer da presente, sobretudo no item II, o qual se dedicou a análise das sanções impostas, além de ter o Tribunal de origem devidamente fundamentado suas razões para manter integralmente a decisão proferida em primeira instância, as sanções aplicadas mostram-se proporcionais e razoáveis ao ato ímprobo cometido. Aliás, a despeito de cumuladas – situação plenamente autorizada pela legislação –, foram fixadas no patamar mínimo. Assim, não há o que se falar em omissão e tampouco desproporcionalidade.

#### **IV. Da existência de dissídio jurisprudencial**

Finalmente, no tocante à tese de dissídio jurisprudencial, anoto que a inadmissão do recurso especial interposto com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, em razão da incidência do enunciado sumular n. 7 do STJ – especialmente na parte em que apontada violação do art. 373, II, do Código de Processo Civil – inviabiliza, por conseguinte, a análise da alegada divergência a respeito desse mesmo dispositivo legal. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.590.388/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma,

# *Superior Tribunal de Justiça*

DJe 24/3/2017; AgInt no REsp 1.343.351/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 23/3/2017.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. INADIMPLEMENTO DO TOMADOR DE SERVIÇOS. LEVANTAMENTO DO SEGURO-GARANTIA PELA UNIÃO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO E DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL PREJUDICADO.

1. A alteração da conclusão do Tribunal de origem acerca da possibilidade de pagamento do seguro-garantia à União em decorrência do inadimplemento contratual do tomador de serviços, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos e a análise de cláusulas contratuais, o que encontra óbice nas Súmulas 5 e 7 desta Corte.

2. A inadmissão do recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, III, a, da Constituição Federal, em razão da incidência de enunciado sumular, prejudica o exame do recurso no ponto em que suscita divergência jurisprudencial quanto ao mesmo dispositivo legal ou tese jurídica, o que ocorreu na hipótese. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.590.388/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/3/2017; EDcl nos EDcl no REsp 1065691/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 18/6/2015.

3. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp 1.306.436/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 29/4/2019, DJe 2/5/2019.)

E, em relação à divergência acerca da alegação de violação do art. 12, parágrafo único, da LIA, entre o acórdão recorrido e o acórdão proferido nos EDcl no REsp 1.238.301/MG (utilizado como paradigma), constato que o recorrente inobservou a obrigação formal disciplinada nos arts. 1.029, § 1º, do Código de Processo Civil e 255 do RISTJ.

Conforme previsão dos artigos mencionados, é indispensável a caracterização das circunstâncias que identifiquem os casos confrontados, cabendo àquele que recorre demonstrar tais circunstâncias, com indicação da similitude fática e jurídica entre os julgados, apontando o dispositivo legal interpretado nos arestos em cotejo, com a transcrição dos trechos necessários para tal demonstração.

Contudo, no caso, Geraldo Antonio Vinholi deixou de demonstrar a similitude



# *Superior Tribunal de Justiça*

fática entre os julgados.

Ante o exposto, com fundamento no art. 932, V, do CPC e no art. 253, parágrafo único, II, *a* e *b*, do RISTJ, conheço do recurso de agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, na parte conhecida, negar-lhe provimento.

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0092312-9

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**AREsp 1.479.655 /  
SP**

Número Origem: 10040511020158260132

PAUTA: 03/10/2019

JULGADO: 03/10/2019

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

**AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : GERALDO ANTONIO VINHOLI  
ADVOGADOS : RAFAEL DELGADO CHIARADIA - SP199092  
ANDRÉ LUCAS FONTANA BERTO E OUTRO(S) - SP368525  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
INTERES. : MUNICÍPIO DE CATANDUVA  
ADVOGADO : RAFAEL AUGUSTO DE MORAES NEVES - SP200713

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

**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)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0092312-9

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**AREsp 1.479.655 /  
SP**

Número Origem: 10040511020158260132

PAUTA: 15/10/2019

JULGADO: 15/10/2019

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

**AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : GERALDO ANTONIO VINHOLI  
ADVOGADOS : RAFAEL DELGADO CHIARADIA - SP199092  
ANDRÉ LUCAS FONTANA BERTO E OUTRO(S) - SP368525  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
INTERES. : MUNICÍPIO DE CATANDUVA  
ADVOGADO : RAFAEL AUGUSTO DE MORAES NEVES - SP200713

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

**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)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0092312-9      **PROCESSO ELETRÔNICO**      **AREsp 1.479.655 / SP**

Número Origem: 10040511020158260132

PAUTA: 15/10/2019

JULGADO: 17/10/2019

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

**AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : GERALDO ANTONIO VINHOLI  
ADVOGADOS : RAFAEL DELGADO CHIARADIA - SP199092  
                  ANDRÉ LUCAS FONTANA BERTO E OUTRO(S) - SP368525  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
INTERES. : MUNICÍPIO DE CATANDUVA  
ADVOGADO : RAFAEL AUGUSTO DE MORAES NEVES - SP200713

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

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr(a). ANGELA CIGNACHI, pela parte AGRAVANTE: GERALDO ANTONIO VINHOLI

**CERTIDÃO**

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

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, conhecendo do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, pediu vista dos autos, antecipadamente, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Aguardam os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Assusete Magalhães.

**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.479.655 - SP (2019/0092312-9)**  
**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CERCEAMENTO DE DEFESA. FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS NÃO IMPUGNADOS. SÚMULA 283/STF. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. VOTO-VISTA ACOMPANHANDO O ENTENDIMENTO DO ILUSTRE RELATOR MINISTRO FRANCISCO FALCÃO, A FIM DE CONHECER DO RECURSO DE AGRAVO PARA CONHECER PARCIALMENTE DO RECURSO ESPECIAL E, NA PARTE CONHECIDA, NEGAR-LHE O PROVIMENTO.

**VOTO-VISTA**

**O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:**

Trata-se de recurso especial interposto por GERALDO ANTONIO VINHOLI, com fundamento art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FRUSTRAÇÃO DA REGRA CONSTITUCIONAL DE NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO.**

**PRELIMINAR** Cerceamento de defesa Inocorrência Produção de prova documental Desnecessidade Ausência de requerimento, ademais, no momento oportuno - Preliminar rejeitada.

**MÉRITO** Administração direta - Admissão de pessoal - Obediência cogente à regra geral de concurso público, excetuadas as hipóteses de investidura em cargos

em comissão e contratação destinada a atender necessidade temporária e excepcional - Dolo em fraudar a regra de observância da necessidade de realização de concurso público não afastado, no caso Evidente ausência de retidão de conduta, no modo de proceder em relação à Administração Pública Violação de princípios da moralidade e legalidade - Inteligência dos artigos 11, caput e inciso V, da Lei n. 8.429/92 e 37, caput, e incisos II e IX, da Constituição Federal - Penalidades bem aplicadas. Apelos desprovidos.

Houve a oposição de embargos de declaração que foram rejeitados pelo Tribunal de origem, com a seguinte ementa (fls. 585/591):

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** - Cabimento do recurso condicionado à existência dos vícios previstos no art. 1.022 do CPC/15 - Ausência de vício - Fundamentos do "decisum" suficientes à resolução da controvérsia -

# Superior Tribunal de Justiça

Prequestionamento da matéria está adstrito às hipóteses de omissão, obscuridade, contradição e/ou erro material.  
Embargos rejeitados.

O recorrente sustenta, além de divergência jurisprudencial, a negativa de vigência aos arts. 373, II e 435, *caput* e parágrafo único, 489, § 1º, III, 1.022, II, todos do CPC/2015, e aos arts. 11 e 12, III e parágrafo único, ambos da Lei n. 8.429/92.

Alega o recorrente, conforme consta no relatório do Relator Ministro Francisco Falcão, que: a) não teve acesso aos procedimentos administrativos de números 50926/2014, 50122/2014 e 8151/2014, todos anteriores à propositura da demanda, os quais comprovam a inexistência de omissão na realização de concurso público; b) requereu, em preliminar de contestação, diligência consistente na solicitação de cópias dos referidos procedimentos por parte do Poder Judiciário, todavia seu pedido negado, sob o fundamento de ausência de necessidade da prova requerida; c) *“de acordo com os elementos delimitados no v. acórdão recorrido, a condenação se deu apenas com fundamento de mera ilegalidade, ensejando imputação de responsabilidade objetiva. Contudo, a configuração do ato de improbidade previsto no artigo 11, e incisos, da Lei nº 8.429/92, exige o elemento subjetivo do agente, consubstanciado no dolo, sob pena de não se caracterizar o tipo legal em relação ao agente”* (fl. 612); d) *“o v. acórdão recorrido incidiu em latente equívoco na qualificação jurídica da pena imposta ao Recorrente, em contrariedade aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, violando diretamente o artigo 12, parágrafo único, da Lei no 8.429/92”* (fl. 622); e) o acórdão recorrido foi omissivo quanto à indicação do suposto ato desonesto praticado e quanto à falta de dosimetria da pena; f) o acórdão foi contraditório, haja vista que *“condenou o Recorrente por suposta fraude a concurso público sem que, no entanto, fosse apontado vício no concurso público aberto pela Prefeitura Municipal. De fato, consta dos autos que a Prefeitura abriu concurso público, a fim de contratar novos servidores. Ocorre que, em relação a esse concurso, o v. aresto não aponta absolutamente nenhum vício”* (fl. 632). Requer o provimento do recurso para anular ou reformar o acórdão recorrido.

O Ministério Público do Estado de São Paulo apresentou contrarrazões ao recurso especial (fls. 695/699).

O Tribunal de origem inadmitiu o recurso especial (fls. 700/701).

O recorrente interpôs recurso de agravo visando a admissão do recurso especial (fls. 706/725).

# Superior Tribunal de Justiça

O *Parquet* Estadual apresentou contrarrazões ao agravo em recurso especial fls. 760/762).

Nesta Corte Superior, o Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento do agravo em recurso especial e, caso seja conhecido, pelo seu desprovimento (fls. 780/789).

O ora agravante recorrente apresentou petição na qual juntou acórdão do Tribunal de origem que julgou a questão debatida nos presentes autos no âmbito criminal, no sentido da sua absolvição por ausência de elemento subjetivo (fls. 809/815).

O ilustre Relator Ministro Francisco Falcão apresentou voto no sentido de conhecer do recurso de agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, na parte conhecida, negar-lhe provimento, com a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA PROVA NO MOMENTO OPORTUNO. SÚMULA N. 7/STJ. ART. 11, V, DA LEI N. 8.429/92. FRUSTRAÇÃO DA LICITUDE DE CONCURSO PÚBLICO. CONDUTA DEVIDAMENTE DELINEADA NO ACÓRDÃO RECORRIDO. EXIGÊNCIA DE DOLO GENÉRICO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 12 DA LEI N. 8.429/92. SANÇÕES PROPORCIONAIS E RAZOÁVEIS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. DÍSSIDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONHECIDO.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em desfavor de ex-Prefeito, alegando, em síntese, a prática de ato de improbidade administrativa consistente em frustrar a licitude de concurso público. Por sentença, julgou-se procedente o pedido condenando o agente político às sanções do art. 12, III, da Lei n. 8.429/92. Interpostos recursos de apelação, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou-lhes provimento, mantendo integralmente a sentença proferida. Inconformado, o réu interpôs recurso especial.

II - Agravo em recurso especial conhecido e provido, porquanto atende aos requisitos do art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ.

III - Alegação de cerceamento de defesa que não pode ser conhecida. O órgão julgador *a quo* asseverou que, a despeito de devidamente intimado para especificar as provas que pretendia produzir, o recorrente nem sequer postulou a respeito dos procedimentos administrativos relacionados em suas razões recursais. Assim, modificar as conclusões a que chegou o Tribunal de origem, quanto à necessidade ou não de se produzir referida prova nos autos, demandaria o reexame do contexto fático-probatório, o que é inviável em recurso especial, sob pena de violar a Súmula n. 7/STJ e de usurpar a competência das instâncias ordinárias, a quem compete amplo juízo de cognição da lide.

IV - É pacífica a orientação desta Corte Superior de que os atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da Lei n. 8.429/92 exigem a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, revelando-se suficiente o dolo genérico. A configuração do dolo genérico necessário à constituição do ato de

# Superior Tribunal de Justiça

improbidade imputado ao recorrente – frustração de licitude de concurso público (art. 11, V, da LIA) – decorre da própria contratação sem concurso público, pois é evidente que o gestor público precisa ter ciência de que não pode haver contratação de servidor efetivo sem a prévia aprovação em concurso público. Afastada a alegação de violação do art. 11, V, da Lei n. 8.429/92.

V - Inexistência de violação do art. 12, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 8.429/92. Omissão do ex-Prefeito quanto à realização de concurso público bem delineada no acórdão recorrido e na sentença proferida em primeira instância, razão pela qual as sanções aplicadas, ainda que cumuladas, mostram-se proporcionais e razoáveis ao ato ímprobo cometido, notadamente porque a conduta do réu importou em violação do princípio constitucional do concurso público (art. 37 da Constituição Federal).

VI - Alegação subsidiária de violação dos arts. 489, § 1º, II e III e 1.022, II, ambos do CPC afastada. Primeiro, porque o Tribunal *a quo* foi claro ao delinear a conduta do agente, asseverando que ele, apesar de alertado diversas vezes acerca da necessidade de instauração de concurso público, não tomou nenhuma providência, frustrando, pois, a licitude de concurso público. Segundo, porque é firme a jurisprudência desta Corte de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável também aos agentes políticos, como prefeitos, não havendo *bis in idem* nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967. Terceiro, porque, em respeito à autonomia e independência das esferas civil, penal e administrativa, a existência de processo em trâmite na esfera criminal não impede a deflagração da persecução administrativa, tampouco enseja o seu trancamento. Quarto, porque, além de ter o Tribunal de origem devidamente fundamentado suas razões para manter integralmente a decisão proferida em primeira instância, as sanções aplicadas mostram-se proporcionais e razoáveis ao ato ímprobo cometido. Aliás, a despeito de cumuladas – situação plenamente autorizada pela legislação –, foram fixadas no patamar mínimo.

VII - Tese de dissídio jurisprudencial não conhecida. A inadmissão do recurso especial interposto com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, em razão da incidência do enunciado sumular n. 7 do STJ – especialmente na parte em que apontada violação do art. 373, II, do Código de Processo Civil – inviabiliza, por conseguinte, a análise da alegada divergência a respeito desse mesmo dispositivo legal. Em relação à divergência acerca da alegação de violação do art. 12, parágrafo único, da LIA, entre o acórdão recorrido e o acórdão proferido nos EDcI no REsp 1.238.301/MG (utilizado como paradigma), deixou o recorrente de demonstrar a similitude fática entre os julgados.

VIII - Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, na parte conhecida, negar-lhe provimento.

Em razão da especificidade e relevância do caso concreto, excepcionalmente pedi vista antecipada dos autos.

É o relatório.

Inicialmente esclareço que meu pedido de vista está fundado apenas no aspecto relacionado ao cerceamento de defesa no caso concreto, pois em relação ao demais pontos do recurso especial, acompanho integralmente o entendimento do ilustre Relator Ministro Francisco



# Superior Tribunal de Justiça

Falcão.

O recorrente sustenta que houve cerceamento de defesa por ter negado a produção de prova, nos seguintes termos: a) *"demonstrou, no Recurso de Apelação, que o seu Patrono se dirigiu ao Paço Municipal de Catanduva a fim de obter cópias dos procedimentos administrativos no 50926/2014, 50122/2014 e 8151/2014, todos anteriores à propositura da demanda, os quais comprovam a inexistência de omissão por parte do Recorrente."*; b) *"esses procedimentos têm por função demonstrar a existência de estudos e análise técnica-orçamentária acerca da necessidade de pessoal, bem como a prática dos atos administrativos necessários para consequente abertura de concurso."*; c) *"Ocorre que os procedimentos administrativos estão no setor jurídico da Prefeitura Municipal, que negou acesso ao então Patrono do Recorrente. Por essa razão, protocolou-se pedido de vista à Central de Atendimento Municipal, conforme se verifica às fls. 479 e 504/505 do Recurso de Apelação."* (fl. 606).

Por sua vez, o cerceamento de defesa foi afastado pelo Tribunal de origem nos seguintes termos (fls. 540/541):

*"A priori, não prospera a alegação de cerceamento de defesa.*

*Isso porque, o juiz, destinatário das provas, deve velar pela duração razoável do litígio e determinar as provas necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias (artigos 139, II, III e 370, parágrafo único, ambos do CPC/15).*

*(...)*

*Não bastasse, verifica-se que o réu, ora apelante, foi regularmente intimado a especificar as provas que pretendia produzir (fl. 361), porém nada postulou a respeito dos documentos relacionados em suas razões recursais, conforme se vê às fls. 382/386, postulando, apenas, pelo depoimento pessoal.*

*Ademais, nota-se que, como bem observado pela douta Procuradoria Geral de Justiça (fl. 530), "tais documentos não são novos, nos termos do artigo 435 do Código de Processo Civil, porquanto tratam-se de requerimentos protocolados em 2014 (fls. 505), ou seja, anteriormente à propositura da ação e, durante a gestão do apelante, o que indica que deles tinha conhecimento."*

*Assim, rejeita-se a preliminar de cerceamento de defesa suscitada." (sem destaques no original)*

Entretanto, apesar das razões recursais apresentadas do recorrente, não houve

# Superior Tribunal de Justiça

impugnação dos referidos fundamentos, os quais devem ser considerado aptos, por si só, para manter o julgado impugnado no referido tópico, 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.*"

Nesse sentido, os seguintes precedentes desta Corte Superior:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COMINATÓRIA COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PLANO DE SAÚDE COLETIVO. RESCISÃO UNILATERAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DOS ARTS. 421 E 422 DO CÓDIGO CIVIL E 4º, I, E 47 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A ausência de impugnação, nas razões do recurso especial, de fundamento autônomo e suficiente à manutenção do aresto recorrido atrai, por analogia, o óbice da Súmula 283 do STF, que assim dispõe: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles." 2. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1691024/SP, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 04/05/2020, DJe 18/05/2020)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC DE 2015. INEXISTÊNCIA. RAZÕES RECURSAIS DISSOCIADAS DOS FUNDAMENTOS DO JULGADO IMPUGNADO. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS 283 E 284 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL INATACADA. SÚMULA 126/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Não houve violação do art. 1.022 do CPC/2015, porquanto o acórdão combatido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada.

2. O fato de o Tribunal a quo haver decidido a lide de forma contrária à defendida pela parte recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles propostos por ela, não configura omissão ou outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

3. A ausência de impugnação, nas razões do especial, de fundamento autônomo e suficiente à manutenção do acórdão recorrido atrai, por analogia, o óbice da Súmula 283 do STF.

4. É inadmissível o inconformismo por deficiência na sua fundamentação quando as razões do recurso estão dissociadas do que decidido no acórdão questionado. Aplicação da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal.

5. Na espécie, a controvérsia também foi dirimida com base em fundamento constitucional (art. 130-A, § 2º, IV, da CF), sendo certo que a agravante não interpôs, simultaneamente ao recurso especial, o recurso extraordinário, razão pela qual incide no caso a Súmula 126/STJ 6. A regra do art. 1.032 do CPC/2015, pertinente ao princípio da fungibilidade, incide apenas quando erroneamente interposto o recurso especial contra questão de natureza exclusivamente constitucional, o que não é o caso dos autos.

7. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 1605118/CE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA

# Superior Tribunal de Justiça

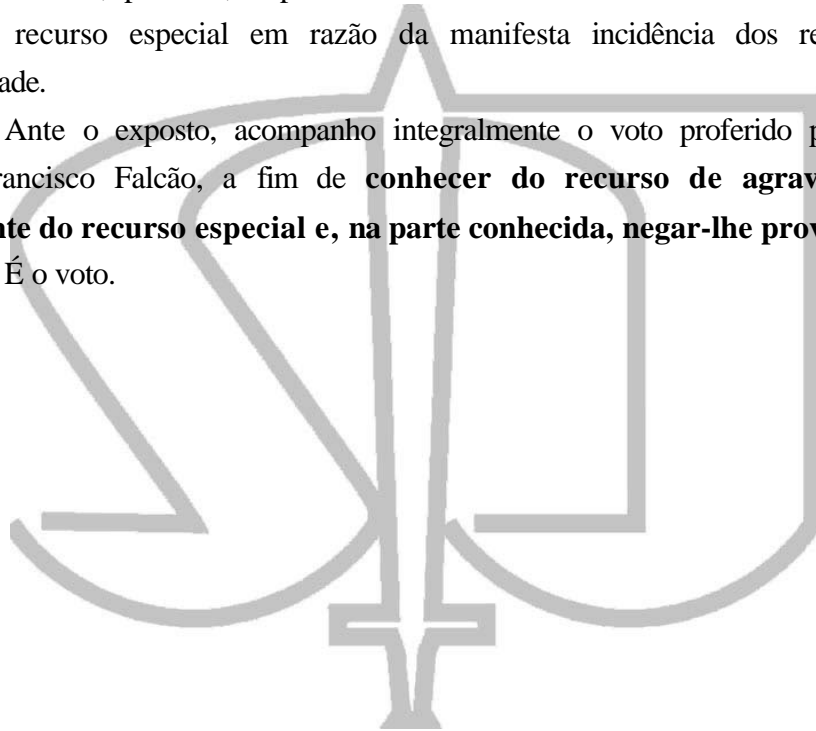
TURMA, julgado em 15/09/2020, DJe 25/09/2020)

Além disso, como bem ressaltado no voto do Relator Ministro Francisco Falcão, a análise da pretensão recursal, *"modificar as conclusões a que chegou o Tribunal de origem, soberano na análise das provas e dos fatos, quanto à necessidade ou não de se produzir referida prova nos autos, demandaria o reexame do contexto fático-probatório, o que é inviável em recurso especial, sob pena de violar a Súmula n. 7/STJ e de usurpar a competência das instâncias ordinárias, a quem compete amplo juízo de cognição da lide."*

Inexiste, portanto, a possibilidade de analisar a tese de cerceamento de defesa contida no recurso especial em razão da manifesta incidência dos referidos óbices de admissibilidade.

Ante o exposto, acompanho integralmente o voto proferido pelo ilustre Relator Ministro Francisco Falcão, a fim de **conhecer do recurso de agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, na parte conhecida, negar-lhe provimento.**

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0092312-9

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**AREsp 1.479.655 /  
SP**

Número Origem: 10040511020158260132

PAUTA: 01/12/2020

JULGADO: 01/12/2020

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

**AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : GERALDO ANTONIO VINHOLI  
ADVOGADOS : RAFAEL DELGADO CHIARADIA - SP199092  
ANDRÉ LUCAS FONTANA BERTO E OUTRO(S) - SP368525  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
INTERES. : MUNICÍPIO DE CATANDUVA  
ADVOGADO : RAFAEL AUGUSTO DE MORAES NEVES - SP200713

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

**CERTIDÃO**

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, acompanhando o Sr. Ministro Francisco Falcão, a Turma, por unanimidade, conheceu do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

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