



**Agata Oliveira da Silva**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUSPENSÃO DE  
DIREITOS POLÍTICOS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob orientação do  
Professor Yasser Gabriel  
Reis.**

**SÃO PAULO  
2023**

**Resumo:** Tendo em vista a importância dos direitos políticos em um regime democrático, ao permitir aos cidadãos participação direta e indireta na vontade e na vida do Estado, através da soberania popular, a presente monografia pretende examinar empiricamente quais situações concretas e sob quais critérios têm sido estabelecida a sanção de suspensão de direitos políticos nos casos de improbidade administrativa. Para isso, foi realizada a análise de acórdãos do Superior Tribunal de Justiça. Como resultado, constato que são diversas as condutas que podem ser sancionadas com a suspensão de direitos políticos e que não há critérios tão definidos para sua aplicação.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa; Suspensão de Direitos Políticos; Superior Tribunal de Justiça.

## **Agradecimentos**

Inicialmente agradeço aos meus pais Marinez e Juvenal (*in memoriam*) pela luta constante e por todo o cuidado, dedicação e amor durante todos esses anos e aos meus familiares pelo carinho e atenção de sempre. O incentivo e apoio que recebi durante todos esses anos foram fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui.

Agradeço à Coordenação da Escola de Formação Pública, nas figuras de Mari e Pedro, por todo o apoio e acompanhamento durante esse período enriquecedor na EFp. Este trabalho é um reflexo do amadurecimento e construção de conhecimento que foram proporcionados nas atividades proporcionadas pela EFp.

Agradeço aos amigos que conheci na Escola de Formação pela ótima companhia e apoio durante esse período e por trazerem leveza e entusiasmo nos dias que os encontrava.

Também agradeço ao meu tutor Paulo Maldanis por todas as conversas e instruções sobre pesquisa e conciliação das tarefas da faculdade e demais atividades relacionadas a EFp, e pela disposição de me auxiliar nesse período sempre de forma atenciosa e solícita.

Por fim, agradeço ao meu orientador Yasser por todos os conselhos e orientações que possibilitaram o desenvolvimento dessa monografia. Sua paciência, gentileza e as valiosas sugestões e críticas permitiram o aprimoramento dessa monografia.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Condutas sobre Uso de serviço ou material de qualquer natureza de propriedade de entidades públicas.

Tabela 2 – Condutas sobre Desvio de verba/contribuições previdenciárias.

Tabela 3 – Condutas sobre Recebimento indevido de algum tipo de vantagem econômica.

Tabela 4 – Condutas sobre Frustrar licitude de licitação (fraudar ou dispensá-la indevidamente).

Tabela 5 – Condutas sobre Frustrar licitude de concurso público.

Tabela 6 – Condutas sobre Deixar de prestar contas.

Tabela 7 – Condutas sobre Retardar ou deixar de praticar ato de ofício.

Tabela 8 – Condutas da categoria Outros.

Tabela 9 - Resultado do Julgamento quando o MP figura no polo ativo e argumenta pela presença do elemento subjetivo caracterizador do ato ímprobo.

Tabela 10 - Resultado do Julgamento quando o MP figura no polo ativo e argumenta pela necessidade de revisão da dosimetria das sanções.

Tabela 11 - Resultado do Julgamento quando o demandado da Ação de Improbidade Administrativa figura no polo ativo e argumenta pela ausência do elemento subjetivo caracterizador do ato ímprobo.

Tabela 12 - Resultado do Julgamento quando o demandado da Ação de Improbidade Administrativa figura no polo ativo e argumenta pela necessidade de revisão da dosimetria das sanções, a fim de excluir ou reduzir sanções.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CC – Código Civil  
CPC - Código de Processo Civil  
CF - Constituição Federal  
CPP – Código de Processo Penal  
LIA – Lei de Improbidade Administrativa  
MP – Ministério Público  
MPF - Ministério Público Federal  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
TJ – Tribunal de Justiça  
REsp - Recurso Especial  
AgInt – Agravo Interno

## SUMÁRIO

1.Introdução.....	7
2. Ato irregular ou ilegal x Atos ímprobos .....	8
3. Hipóteses de limitação aos direitos políticos: a perda e a suspensão dos direitos políticos.....	10
4. Finalidade da suspensão de direitos políticos decorrente de ato de improbidade administrativa.....	11
5. Metodologia de Pesquisa .....	12
5.1 Pergunta e subpergunta de pesquisa .....	13
5.2 Critérios de coleta dos acórdãos .....	14
5.2.1 Recorte de órgão jurisdicional .....	14
5.2.2 Recorte temporal .....	15
5.2.3 Recorte material .....	15
6. Análise dos Acórdãos.....	16
6.1 Atos que importaram em enriquecimento ilícito (art. 9º).....	17
6.2 Atos que importaram em prejuízo ao erário (art. 10) .....	32
6.3 Atos que importaram em violação aos princípios da Administração Pública (art. 11) .....	56
6.4 Aplicação da Súmula 7/STJ em ações de improbidade administrativa ...	91
6.5 Argumentos das partes nas Ações de Improbidade Administrativa .....	94
7. Resultados de Pesquisa.....	94
7.1 Aspectos gerais da amostra .....	94
7.2 Aspectos gerais dos resultados das decisões .....	102
8. Considerações Finais .....	105
Anexo: Dados dos Acórdãos.....	108

## **1. Introdução**

A Administração Pública é regida por princípios do Direito Administrativo que possuem previsão no art. 37, caput, da Constituição Federal. Tais princípios possuem papel essencial e relevante ao estabelecer equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração, assim como desempenham função normativa relativa ao regime de direito administrativo.

Assim, destaca-se o princípio da moralidade administrativa, evidenciado a partir da Constituição de 1988 como norteador da administração pública e de seus agentes públicos, bem como dos atos de administração por eles praticados. A importância desse princípio trouxe a necessidade de responsabilização do agente público ou terceiro que atente contra a moralidade administrativa.

Tal princípio está diretamente relacionado ao princípio da probidade administrativa, que está presente no art. 37, caput, da Constituição de forma implícita. Ambos os conceitos possuem pontos que tangenciam entre si, posto que compreendem a boa-fé e deveres éticos. Além disso, o §4º do art. 37 considera a improbidade como uma forma especial ou qualificada da imoralidade.

Nesse sentido, o ato de improbidade administrativa possui uma dimensão econômica, já que a violação à probidade produz danos ao erário e a integridade do patrimônio público.

As repressões aos atos de improbidade administrativa encontram-se disciplinadas na Lei nº 8.429 de 1992 que dispõe sobre os atos de improbidade de que trata o art. 37, § 4º, da Constituição e as sanções a eles aplicáveis. Os atos de improbidade praticados por agentes públicos nele considerados são: (a) os que geram enriquecimento ilícito ou vantagem

patrimonial indevida para o agente — art. 9º; (b) que causem de alguma forma dano ao Poder Público — art. 10; e (c) as condutas que constituem violação dos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade previstas no art. 11 da lei.

Sendo assim, os atos de improbidade administrativa poderão ser sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma prevista em lei. Desse modo, destaca-se a sanção de suspensão de direitos políticos que resulta na inelegibilidade, que é o impedimento relativo à capacidade eleitoral passiva, e no direito de votar, que é o impedimento relativo à capacidade eleitoral ativa.

Devido a importância dos direitos políticos para o exercício da cidadania e por se tratar de um direito fundamental previsto na Constituição, serão analisadas quais condutas têm sido entendidas pelo Superior Tribunal de Justiça como atos de improbidade administrativa que ensejam na restrição de direitos tão importantes.

## **2. Ato irregular ou ilegal x Atos ímprobos**

Em alguns dos acórdãos selecionados, devido a argumentação trazida pelos réus nas ações de improbidade administrativa, os ministros fazem a distinção entre atos irregulares e atos ímprobos, a fim de definir se a conduta discutida nos autos se trata de um ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, considero relevante trazer essa definição de forma introdutória na monografia a fim de esclarecer qual é o posicionamento dos ministros do STJ, na amostra selecionada, sobre o tema. Para isso, irei utilizar a noção trazida por eles em alguns dos acórdãos.

O ministro relator Napoleão Nunes Maia Filho tece considerações sobre



a importância da distinção entre atos ímprobos e atos ilegais/irregulares<sup>1</sup>. O primeiro causa lesão ao erário e ao patrimônio público e possui um flagrante descaso com a coisa pública e com os princípios da administração pública.

Já os atos ilegais e irregulares são caracterizados por serem atos em desacordo com a lei e com as diretivas da Administração Pública. Destaca-se que *“as irregularidades podem ocorrer por falta de orientação técnica, por inabilidades, deficiência de formação profissional do Gestor Público e, até mesmo, por uma certa dose de descuido, natural de ocorrer com corpos e mentes humanas”*<sup>2</sup>.

Complementar a esse entendimento, destaca-se o voto do Ministro Luiz Fux

a exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada cum granu salis máxima, porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade, quando a

---

<sup>1</sup> “É muito conhecida, embora demande a sempiterna repetição - para que jamais se intercambiem -, a distinção conceitual que se deve conferir entre atos ímprobos e atos ilegais/irregulares. Os atos ímprobos são mais do que simples atos ilegais, possuem a qualificadora, isto é, o espírito de desprezo à coisa pública e aos seus princípios e normas éticas, circunstância que causa lesão aos cofres públicos e/ou enriquecimento ilícito do autor do fato ou de terceiros. [...] Os atos irregulares, por sua vez, são aqueles praticados em desacordo às diretivas da Administração Pública, esta que só permite que se faça aquilo que a lei determina. Qualquer coisa fora do esquadro normativo que baliza as rotinas dos Administradores Públicos é uma ilegalidade.” (AgInt no AgInt nos EDcl no Agravo em Recurso Especial Nº 935125-RS (2016/0156068-8). Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=201601560688](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201601560688)).

<sup>2</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AgInt nos EDcl no Agravo em Recurso Especial Nº 935125-RS (2016/0156068-8). Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=201601560688](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201601560688)).

conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má-intenção do administrador. Destarte, o elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa, o que afasta, dentro do nosso ordenamento jurídico, a Responsabilidade objetiva” STJ, 1ª T., REsp 1.130.198/PR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 15.12.2010<sup>3</sup>.

### **3. Hipóteses de limitação aos direitos políticos: a perda e a suspensão dos direitos políticos**

Clever Vasconcelo e Marco Antônio da Silva trazem a seguinte noção acerca dos direitos políticos:

são o conjunto de prerrogativas de direito público que atribui ao nacional a qualidade de cidadão, permitindo sua participação direta e indireta na formatação e organização da vontade do Estado, como meio de exercício da soberania popular<sup>4</sup>.

Acerca dos direitos políticos, é possível classificar a capacidade eleitoral em ativa ou passiva. A primeira consiste no direito de ser votado, enquanto a segunda trata do direito de votar. A restrição dessas capacidades resulta na perda ou suspensão dos direitos políticos e pode resultar na inelegibilidade no caso da capacidade eleitoral ativa.

Em seu art. 15, a CF prevê expressamente as hipóteses de cassação de

---

<sup>3</sup> MARQUES, Mauro C. Improbidade Administrativa - Temas Atuais e Controvertidos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788530972653. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653/>. Acesso em: 21 nov. 2023.

<sup>4</sup> VASCONCELOS, Clever; SILVA, Marco Antonio da. Direito eleitoral. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. E-book. ISBN 9786555591064. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591064/>. Acesso em: 21 nov. 2023. P. 57.

direitos políticos, que são a perda e a suspensão dos direitos políticos.

A perda dos direitos políticos trata da privação desses direitos, de forma temporária ou permanente. Ela implica na perda da cidadania política, pois o cidadão deixa de ser eleitor e torna-se inalistável e, por consequência, inelegível. Os casos de perda estão previstos nos incisos I e IV do art. 15 da CF<sup>5</sup>.

Já a suspensão de direitos políticos trata da restrição ao direito de exercício da cidadania, que é suspenso temporariamente, mas permanece a qualidade de cidadão. Os casos de suspensão estão previstos nos incisos II, III e V do art. 15 da CF<sup>6</sup>.

Nessa monografia será destacada hipótese de suspensão de direitos políticos decorrente de improbidade administrativa.

#### **4. Finalidade da suspensão de direitos políticos decorrente de ato de improbidade administrativa**

Percebe-se então que a sanção de suspensão de direitos políticos é uma das mais rigorosas que podem ser impostas ao agente ímprobo.

Nesse sentido, é relevante compreender o intuito da aplicação desse tipo de sanção, principalmente para aqueles agentes que exercem ou visam exercer cargo eletivo. Essa questão é elucidada pela ministra Ausete Magalhães em um de seus votos sobre essa questão:

---

<sup>5</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII.

<sup>6</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

II – incapacidade civil absoluta;

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

A pena de suspensão dos direitos políticos consiste na privação do agente de votar e de ser votado por um período de tempo. Tal pena foi introduzida no rol daquelas a serem aplicadas pela prática de ato de improbidade administrativa em razão de que boa parte dos agentes que praticam ato ímprobo o faz durante o exercício de mandato eletivo, aproveitando-se dessa condição. Por tal motivo, a Lei 8.429/1992 visou coibir que aqueles que exercem cargo eletivo venham a praticar tais atos, sob pena de tornarem-se inelegíveis<sup>7</sup>.

Por isso, serão analisados casos de improbidade administrativa sancionados com a suspensão de direitos políticos a fim de verificar quais são as condutas que são consideradas graves o suficiente para ser determinada a aplicação desse tipo de pena, além dos critérios utilizados pelos magistrados e ministros para embasar as decisões que optem pela aplicação ou mesmo afastamento dessa sanção.

Assim, destaca-se a escolha do recorte acerca dos casos de improbidade administrativa sancionados com a suspensão de direitos políticos por tratarem-se de direitos fundamentais previstos na CF, nos arts. 14, 15 e 16, portanto, de destacada relevância. Além disso, o exercício desses direitos tem estreita relação com o exercício da cidadania. Desse modo, compreende-se de antemão que sua eventual suspensão deve observar critérios claros.

## **5. Metodologia de Pesquisa**

O método utilizado para a presente pesquisa empírica é a análise de

---

<sup>7</sup> "A sanção de suspensão dos direitos políticos é a mais drástica das penalidades estabelecidas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, devendo ser aplicada tão somente em casos graves. (Precedente: AgRg no AREsp 11.146/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16/08/2011, DJe 22/08/2011)". AgInt no AREsp nº 1254252/SP. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201800436554&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>

jurisprudência. Conforme reflexão feita por Henrique Motta Pinto

[...] a pesquisa de jurisprudência conjuga um aspecto de análise normativa com outro de observação empírica.

Por um lado, a análise normativa é feita por meio de uma atividade, muito evidente, de interpretação das decisões judiciais, e a própria decisão é norma jurídica e, portanto, objeto de interpretação normativa. [...]

Por outro lado, a pesquisa de jurisprudência também pode conter um aspecto de observação empírica, de percepção da realidade, de como a decisão judicial se construiu, de como os atores envolvidos no processo se comportaram e ainda como os próprios aspectos institucionais conformam um tipo de decisão<sup>8</sup>.

Assim, serão analisados acórdãos do Superior Tribunal de Justiça (recorte de órgão jurisdicional) em que houve determinação de aplicação de sanção de suspensão dos direitos políticos em razão de condenação por ato de improbidade administrativa (recorte material) entre os anos de 2020 e 2023 (recorte temporal).

De antemão, a hipótese era de que o Superior Tribunal de Justiça possui critérios claros para embasar suas decisões. Além disso, o escopo de condutas que configuram o ato de improbidade administrativa é reduzido e se repete com frequência nos casos analisados.

## **5.1 Pergunta e subperguntas de pesquisa**

O objetivo da análise de jurisprudência foi responder à seguinte pergunta de pesquisa: “quais são as condutas, caracterizadas como ato de improbidade administrativa, que foram sancionadas com a suspensão dos direitos políticos pelo STJ?”

Ademais, com a finalidade de auxílio de constrição das categorias para

---

<sup>8</sup> Pesquisa empírica em direito. Coordenação e organização: Alexandre dos Santos Cunha e Paulo Eduardo Alves da Silva – Rio de Janeiro: Ipea, 2013. P. 409.

catalogação das decisões, foi estabelecida a seguinte subpergunta: “Quais foram os requisitos e argumentos utilizados pelos magistrados que resultaram na manutenção da sanção de suspensão dos direitos políticos?”

A subpergunta busca verificar se os ministros do STJ possuem critérios claros e precisos para avaliar a pertinência de orientar a reforma de uma decisão para aplicação da sanção de suspensão de direitos políticos ou afastá-la, de acordo com a o ato de improbidade administrativa e demais circunstâncias presentes na decisão que se pretende reformar ao recorrer ao STJ.

Desse modo, passa-se a explicação sobre os critérios de composição da amostra de acórdãos analisada.

## **5.2 Critérios de coleta dos acórdãos**

### **5.2.1 Recorte de órgão jurisdicional**

A escolha do Superior Tribunal de Justiça como órgão jurisdicional ocorreu devido ao critério de competência.

Considerando a matéria discutida nos processos, no caso, a improbidade administrativa, o entendimento predominante é de que seja de competência da Justiça Comum<sup>9</sup>, que contém a Justiça Federal e a Justiça Estadual.

Assim, ao interpor Recurso Especial contra decisão dos tribunais de 2ª

---

<sup>9</sup> “Há autores que entendem ser extremamente difícil a competência das Justiças Especializadas para o julgamento da ação de improbidade administrativa, enquanto outros afirmam ser inadmissível tal competência. O Tribunal Superior do Trabalho vem sistematicamente recusando-se a julgar ações cujos atos são tipificados na Lei 8.429/1992, afirmando sua natureza administrativa, o que afasta a atuação da justiça especializada. Entendo ser incabível a ação de improbidade administrativa na Justiça Eleitoral, em razão de sua natureza civil.” NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645367. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

instância, sejam os tribunais estaduais ou os tribunais regionais federais, será remetido ao Superior Tribunal de Justiça para julgamento, conforme estabelecido no art. 105 da CF<sup>10</sup>.

### **5.2.2 Recorte temporal**

O recorte temporal escolhido foi entre 01/01/2020 e 31/10/2023, tendo em vista o número de acórdãos existentes nesse período. Dessa forma, a quantidade resultante se mostrou viável e com a abrangência adequada para o caráter monográfico dessa pesquisa e com o tempo disponível para que ela fosse realizada.

### **5.2.3 Recorte material**

Os acórdãos foram obtidos por meio de pesquisa no site do Superior Tribunal de Justiça (stj.jus.br) no campo "Jurisprudência". A combinação de palavras utilizadas entre aspas foram: "suspensão dos direitos políticos" e "improbidade administrativa".

Dessa forma, foram obtidos 313 acórdãos apenas com o uso da combinação de palavras. O filtro utilizado foi a "Data de Publicação", estipulada entre 01/01/2020 a 31/10/2023. Assim, obtive 66 acórdãos.

Ao final, tratam-se de 53 casos que serão analisados. Isto porque os casos 10, 38, 44, 45, 48, 50, 52 e 64 não serão utilizados, já que não informam o ato de improbidade cometido e nem a conduta tipificada. Ademais, quanto aos casos 4 e 51; 5 e 7; 6 e 23; 19 e 20; 38 e 64, contaremos na análise dos atos de improbidade administrativa como um único caso, pois são dos mesmos autos, porém estão julgando recursos distintos.

---

<sup>10</sup> Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:  
III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios [...]

## **6 Análise dos Acórdãos**

Conforme explicitado no capítulo de Metodologia de Pesquisa, foram selecionados 66 acórdãos para compor o conjunto de acórdãos a serem analisados.

Desse modo, entendo pertinente iniciar esse capítulo exibindo um panorama geral dos atos de improbidade administrativa, que foram sancionados com a suspensão de direitos políticos, como encontram-se tipificados na lei para, posteriormente, adentrar aos detalhes dos acórdãos analisados.

Assim, conforme disposto na LIA, classifiquei as condutas como os seguintes atos que causam improbidade administrativa: enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e violação aos princípios da Administração Pública (art. 11).

Destaca-se que, ao final, tratam-se de 53 casos que serão exibidos e analisados. Isto porque os casos 10, 38, 44, 45, 48, 50, 52 e 64 não serão utilizados, já que não informam o ato de improbidade cometido e nem a conduta tipificada.

Além disso, existem acórdãos que versam sobre o mesmo caso, embora estejam julgando recursos diferentes. São eles: os casos 4 e 51; 5 e 7; 6 e 23; 19 e 20; 38 e 64. Para esses acórdãos, contaremos na análise dos atos de improbidade administrativa como um único caso.

Desse modo, são 11 casos de enriquecimento ilícito (21% do total), 18 casos de prejuízo ao erário (34% do total) e 24 casos de violação aos princípios da Administração Pública (45% do total).



## **6.1 Atos que importaram em enriquecimento ilícito (art. 9º)**

Conforme disposto por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, sobre as condutas dispostas no art. 9º

importa em enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º. A análise desse preceito legal permite concluir que, afora o elemento volitivo do agente, o qual deve necessariamente se consubstanciar no dolo, são quatro os elementos formadores do enriquecimento ilícito sob a ótica da improbidade administrativa: a) o enriquecimento do agente; b) que se trate de agente que ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades elencadas no art. 1º, ou mesmo o extraneus que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie (arts. 3º e 6º); c) a ausência de justa causa, devendo se tratar de vantagem indevida, sem qualquer correspondência com os subsídios ou vencimentos recebidos pelo agente público; d) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo, pois a lei não deixa margem a dúvidas ao falar em "vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo ..."¹¹.

São 11 casos que importaram em enriquecimento ilícito (art. 9º), representando 21% do total dos casos analisados. Assim, vejamos o ocorrido nesses casos e como as condutas se coadunam com o artigo citado.

---

<sup>11</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. Improbidade administrativa. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502228160. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228160/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

O caso nº 8 trata de uma servidora, exercendo o cargo de Chefe da Secretaria de Educação Municipal, que fazia uso do veículo público, dirigido por servidor público, não apenas para suas atividades enquanto agente público, mas também para seu benefício em atividades particulares.

Assim, o juiz de 1º grau determinou as sanções de suspensão de direitos políticos por 8 anos, ressarcimento integral, em decorrência do enriquecimento ilícito, no valor correspondente ao salário do motorista do município multiplicado por 12, ou seja, R\$ 12.698,40 e pagamento de multa civil no montante de R\$ 12.698,40.

A ré interpôs Recurso de Apelação. Houve reforma da sentença no Tribunal, sendo determinada a exclusão da sanção de suspensão de direitos políticos e a redução do valor do ressarcimento integral para o valor de 3 vezes o montante atualizado da remuneração que recebia quando era Secretária Municipal de Educação.

O recurso julgado nesse acórdão é um Agravo Interno interposto contra decisão que conheceu do Agravo para não conhecer do REsp devido a aplicação da Súmula nº 7/STJ, que impede a reavaliação de matéria fático-probatória em sede de REsp.

Em suma, a ré havia alegado que ocorreu *reformatio in pejus* no acórdão do TJ quanto à dosimetria da pena, pois não foi discutida a aplicação do art. 11 da LIA, que é o tipo de conduta por improbidade que possui aplicação de sanções mais brandas. Além disso, alegou a ausência de dolo. Interessante ressaltar ponderação feita no acórdão relativo a entender qual pena seria mais gravosa: a multa civil no valor de 12 salários do motorista do município ou a multa no valor de 3 salários da recorrente, secretária de educação do município:

tendo o aresto consignado ser inaférvel a quantia exata do enriquecimento ilícito e considerando que a multa civil poderia

corresponder até três vezes o valor do acréscimo patrimonial obtido, não há como examinar a tese da agravante sobre ser concretamente mais elevada a substituição da multa civil de 12 salários do motorista para 3 salários da recorrente, porque a aferição de ser mais ou menos gravosa a multa civil cominada e também de qual seria o efetivo montante do enriquecimento ilícito demanda a revisão do contexto fático-probatório dos autos<sup>12</sup>.

Tendo em vista que seria necessário analisar novamente os fatos e as provas para constatar a presença ou ausência de elemento subjetivo na conduta em comento, assim como a tipificação de eventual conduta ímproba, tal decisão foi coerente com a súmula 7 e o entendimento jurisprudencial dominante do STJ.

O caso nº 9 trata de desvio de verbas públicas do Fundo Nacional de Saúde e do Fundo de Participação dos Municípios, no valor de R\$ 3.680,00, de contas bancárias de um município na Bahia, realizado pelo ex-Prefeito, ex-Diretor de Compras e Orçamento do Município e ex-Secretária de Gabinete.

O juiz de 1º grau determinou a aplicação das sanções de ressarcimento solidário do valor acrescido ilicitamente aos seus patrimônios, consistente na quantia total de R\$ 2.673,00, devidamente corrigida por cada um, de multa civil correspondente a 3 vezes o valor do proveito patrimonial obtido, tendo como parâmetro o valor de R\$ 2.673,00, e 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 10 anos.

Ambas as partes interpuseram Apelação, mas suas razões e

---

<sup>12</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp Nº 1787540-MG (2020/0294709-9). Ministro Relator Herman Benjamin. P. 1. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGen erica&num\\_registro=202002947099](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGen erica&num_registro=202002947099)

contrarrazões não foram explicitadas no Acórdão. O que se informa é que foi negado provimento a ambas.

Já em REsp, o MPF defendeu ser razoável e proporcional a aplicação da pena de suspensão dos direitos políticos, além das já determinadas. Foi rejeitada a proposta de reforma devido à súmula 7/STJ, uma vez que não foi identificado no caso ausência de razoabilidade e proporcionalidade pelos ministros.

No recurso julgado no acórdão em referência, Agravo Interno, o MPF argumenta que o debate no REsp não se refere ao reexame do conjunto fático-probatório e sim de matéria de direito, relativo a dizer se o fato descrito no acórdão deve ser, ou não, repreendido com sanção de suspensão de direitos políticos.

No acórdão é analisado que as sanções aplicadas foram devidamente motivadas pelo juízo *a quo*. Nesse sentido, o entendimento da decisão recorrida é mantido e é negado provimento ao AgInt.

Em razão da previsão na LIA das sanções serem aplicadas a partir de cada tipo de improbidade administrativa, presente no art. 12, o MPF levantou um argumento pertinente, uma vez que a função do STJ é de uniformizar a interpretação de leis federais.

No entanto, tendo sido devidamente motivadas as sanções determinadas, observando as peculiaridades do caso prático, o próprio artigo dá a liberdade ao juiz para que aplique as sanções da forma que entender pertinente para o caso concreto, aplicando tais sanções de forma isolada ou cumulativa<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, 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: I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder

O caso nº 11 não explicita muitos detalhes acerca do ocorrido. Quanto ao resumo fático, depreende-se apenas que ocorreu recebimento indevido de numerário para liberação de pagamento de ajuste contratual, mas não é possível identificar qual é o contrato e o que ele dispõe a partir da leitura do acórdão, que também é curto, contando apenas com 9 folhas.

Além disso, é possível identificar que um dos demandados ocupava o cargo de prefeito e que as sanções aplicadas foram a perda de valores, descontando-se os valores já apreendidos na ação penal, perda do cargo de Prefeito, pagamento de multa civil e suspensão dos direitos políticos. Não é mencionado quais são os valores a serem ressarcidos e nem quantos anos foram determinados para a sanção de suspensão de direitos políticos.

Sem mencionar a ementa da decisão recorrida, é trazido de forma resumida os argumentos de um dos demandados em Agravo Interno, que alega ter realizado a impugnação aos óbices referentes à ocorrência da Súmula n. 7/STJ e da Súmula n. 282/STF<sup>14</sup> e a ausência e/ou erro de indicação de artigo de lei federal violado, conforme disposto na Súmula n. 284/STF<sup>15</sup>.

Em seu voto, o ministro considerou que os argumentos tinham fundamentos genéricos e sem vinculação dialética com a matéria tratada nos autos. Assim, foi negado provimento ao AgInt.

O caso nº 21 trata de pagamento e recebimento de diárias por viagens jamais realizadas. Tais fatos estariam conexos com desvio de verbas e compra de votos, ocorridos no âmbito de um esquema fraudulento operado dentro da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES).

Os demandados na ação de improbidade administrativa nesse caso

---

público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos.

<sup>14</sup> A Súmula nº 282/STF dispõe que é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

<sup>15</sup> A Súmula nº 284/STF dispõe que é inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.

ocupavam os cargos de Presidente e Diretor Geral da ALES e Deputado Estadual. As sanções determinadas na sentença foram a restituição dos valores das diárias devidamente atualizadas, pagamento de multa civil de R\$15.000,00, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 anos e proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de 10 anos. Foi interposta Apelação e a sentença foi mantida.

No REsp, os recorrentes sustentaram que houve violação dos arts. 333, I e II, do CPC do CPC/73<sup>16</sup>, que dispõe sobre o ônus da prova, e 17, § 6º, da LIA<sup>17</sup>, que dispõe sobre a intimação do demandado na ação de improbidade, sob o argumento de que os documentos que ampararam a condenação seriam desprovidos de valor probatório por serem meras cópias e que a perícia não atestou a requisição e recebimento de diárias. Além disso, defenderam que houve ofensa ao art. 12, parágrafo único, da LIA, porque a individualização da pena não teria observado os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Desse modo, o REsp foi parcialmente conhecido e provido para excluir a pena de proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de 10 anos por entender que sua imposição é excessiva, uma vez que essa sanção não guarda pertinência com os atos apurados, enquanto as demais sanções se mostram razoáveis ao avaliar a gravidade do ato e a relação com o desempenho das atividades parlamentares dos demandados.

Nesse caso, houve o sopesamento da relação das atividades dos demandados como agentes políticos e da necessidade e adequação de sanções tendo em vista os cargos que ocupam. Nesse sentido, recordei-me de outro caso analisado, de nº 4, em que a constituição estadual, também do Estado do Espírito Santo, veda que Deputados Estaduais possam realizar negócios

---

<sup>16</sup> 6 Art. 333. O ônus da prova incumbe: I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito; I - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

<sup>17</sup> Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

com a Administração Pública.

Como não houve sanção de perda da função/cargo neste caso, faz sentido o afastamento da penalidade de proibição de contratar com o Poder Público, pois isso já não poderia ser feito por uma vedação prevista na constituição do Estado do Espírito Santo.

O caso nº 22 trata do uso dos serviços de linha telefônica de uso exclusivo do Fundo Social de Solidariedade e de lavagem de veículos pagos pela Municipalidade para fins particulares. Um dos demandados ocupava o cargo de prefeito.

Foram determinadas a aplicação de sanções de perda da função pública, imposição da obrigação de ressarcir o erário, no valor das faturas emitidas para a linha telefônica usada entre 1.1.2013 e 20.1.2016, bem como o montante de 50 reais (valor da lavagem do veículo), pagamento de multa civil equivalente a 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial, proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos pelo prazo de 10 anos e suspensão dos direitos políticos por 8 anos.

Não foram mencionadas as razões da Apelação e do REsp no acórdão. Assim, foi dado parcial provimento ao REsp para excluir a sanção de perda da função pública, em uma das hipóteses excepcionais de afastamento da incidência da Súmula 7/STJ, considerando o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade da gravidade do ato com a sanção determinada.

Ainda assim, os demandados interpuseram AgInt sustentando que não foi apurado dolo e ânimo em fraudar ou se apossar de bens ou valores do erário e, subsidiariamente, considerando que a conduta praticada pelos agravantes causou danos irrisórios ao erário, defenderam que a condenação imposta não se mostrou razoável.

Foi dado parcial provimento ao AgInt para manter a obrigação de ressarcimento e a penalidade de multa estabelecida em 3 vezes o valor do

acréscimo patrimonial tal como fixado na origem, por considerar que as demais sanções impostas não foram razoáveis. Porém, quanto à apuração do dolo, houve óbice da Súmula 7/STJ, pois analisar novamente o elemento subjetivo da conduta implicaria em revolvimento de fatos e provas.

A decisão tomada pelo STJ foi apropriada, uma vez que, tendo em vista que o ato de improbidade identificado se enquadra como enriquecimento ilícito, previsto no art. 9º, IV, as sanções que têm como objetivo o ressarcimento ao erário dos prejuízos pecuniários foram adequadamente impostas. Entretanto, devido a serem prejuízos irrisórios, para os ministros não se mostrou razoável aplicar penalidades mais gravosas, por isso foi afastada a incidência do óbice da Súmula 7/STJ para reformar essa parte. Quanto à análise do elemento subjetivo, seriam necessários mais elementos em relação à matéria fático-probatória para analisar tal questão, daí sim ocorrendo o óbice da Súmula 7/STJ.

O caso nº 25 trata de um Oficial de Justiça que lavrou certidões ideologicamente falsas no intuito de perceber valores por diligências não realizadas, assim, deixou de praticar atos de ofício em 13 processos judiciais nos quais foi chamado a atuar pelas suas funções.

Na sentença, foi julgado parcialmente procedente o pedido para condenar o demandado às sanções de perda do cargo, pagamento de multa civil equivalente a 50 vezes o valor de sua remuneração, ressarcimento integral do dano, proibição de contratar com o Poder Público e dele receber incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de 3 anos e suspensão dos direitos políticos por 4 anos.

Em REsp, o recorrente apresentou inconformismo com a condenação pelo suposto enriquecimento, pois foi absolvido de todas as imputações na esfera penale o suposto prejuízo causado foi irrisório. Também questionou a desproporcionalidade da sanção de perda do cargo, afirmando ser imprescindível a presença do dolo para configuração da improbidade



administrativa. Reclamou que o conjunto probatório que lhe era favorável não foi apreciado como deveria, razão pela qual entende que não foram enfrentados todos os argumentos deduzidos capazes de, em tese, infirmar a conclusão alcançada. Por último, pugnou pela concessão de efeito suspensivo ao recurso e o seu provimento para julgar improcedentes os pedidos iniciais ou reconhecer o cerceamento de defesa e cassar o acórdão para realização de novo julgamento.

A irresignação do demandado foi contra o acórdão do tribunal de origem que reformou parcialmente a sentença apenas para reduzir o valor da multa civil aplicada de 50 para 10 vezes o valor de sua remuneração e reduzir o prazo da suspensão dos direitos políticos de 4 para 3 anos.

Desse modo, foi negado provimento ao REsp, sem esmiuçar as razões dessa decisão no acórdão. Posteriormente, o recorrente interpôs AgInt reiterando os argumentos do REsp.

Quanto ao AgInt, foi negado provimento por entender que o acórdão recorrido não padece de nenhuma omissão e que ir além dessa análise implicaria em reexame da matéria fática-probatória, que encontra óbice na súmula 7/STJ e que no caso não houve negativa da existência do fato ou da autoria no âmbito criminal.

No caso em referência, é interessante observar a discussão quanto à interferência do juízo criminal no âmbito cível e administrativo. Assim, o ministro Francisco Falcão destacou em seu voto que

Com relação à violação do art. 935 do CC, argumenta o recorrente a necessidade de extensão da absolvição criminal na esfera cível, porquanto sustentada na falta de justa causa. Conforme entendimento sufragado por esta Corte, a absolvição operada no Juízo criminal somente se comunica com a esfera cível e administrativa quando negada a existência do fato ou

da autoria<sup>18</sup>.

Dessa maneira, pode-se observar que o acórdão analisou os argumentos apresentados pelo agravante, e sua decisão parece estar alinhada com a interpretação estabelecida pelo Superior Tribunal de Justiça em relação ao impedimento previsto na Súmula nº 7/STJ, já que não parece haver uma sanção considerada desproporcional a ser contestada.

O caso nº 31 trata de desvio das contribuições previdenciárias dos servidores efetuado na gestão do Prefeito, com anuência do Superintendente do Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Taquaritinga (IPREMT), o que ficou constatado pela auditoria fiscal realizada pelo INSS nas contas do IPREMT, na qual foi verificada a ausência de repasse na quantia de R\$ 3.025.008,67.

Os agentes ímprobos foram sancionados com multa civil equivalente a 2 vezes o valor das restituições determinadas, perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos por 8 anos e 5 anos.

Sem adentrar o que foi estabelecido no acórdão do tribunal de origem ou no acórdão do REsp, em AgInt os agravantes alegam que não há que se falar em reexame do conjunto probatório para o deslinde da controvérsia, o que afasta a incidência da Súmula 7/STJ. Nesse sentido, afirmam que não há culpa no caso em apreço, logo, não há o que se cogitar quanto a dolo, má-fé ou locupletamento ilícito do agravante, haja vista que restou comprovado não ter havido qualquer prejuízo ao erário.

Sustentam, ainda, que não houve a notificação prévia, conforme o parágrafo 7º do artigo 17 da LIA dispõe, impondo-se, dessa maneira, a extinção do processo diante da ausência de pressuposto de desenvolvimento

---

<sup>18</sup> AgInt nos EDcl no AREsp Nº 1486065-SP. Ministro Relator Francisco Falcão. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=201901044180](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201901044180)

válido e regular.

Aduzem que houve cerceamento de defesa diante do julgamento antecipado da lide. Assim, defendem que a prova pericial era imprescindível para se aferir o valor dos serviços prestados.

Defendem que foram condenados sem comprovação de efetivo dano ao erário e inexistência de dolo na conduta. Por fim, argumentam que a eventual manutenção da condenação dos agravantes ao pagamento de multa civil e suspensão de seus direitos políticos por 8 anos vai de encontro ao princípio da proporcionalidade presente no parágrafo único do artigo 12 da LIA.

Assim, foi negado provimento ao AgInt por entender que eventual descumprimento da fase preliminar da LIA, que estabelece a notificação do acusado para apresentação de defesa prévia, não configura nulidade absoluta, mas nulidade relativa que depende da oportuna e efetiva comprovação de prejuízos, o que não foi feito no AgInt, e que rever o entendimento do acórdão recorrido nos demais pontos trazidos pelos agravantes ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório da demanda, providência vedada em sede de recurso especial, ante a Súmula 7/STJ.

Quanto a notificação prevista no parágrafo 7º do artigo 17 da LIA, ao analisar o entendimento do STJ sobre configurar nulidade absoluta somente se demonstrado efetivo prejuízo, Luciano Elias Reis conclui que

O atual posicionamento do Superior Tribunal de Justiça é pela ausência de ilegalidade quando o requerido(s) não for(em) notificado(s) para a defesa prévia, salvo quando houver julgamento antecipado da lide sem a concessão de espaço ou apreciação de defesa prévia apresentada pelo réu<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella; Nohara, Irene Patrícia, coordenação. Teses jurídicas dos tribunais superiores: direito administrativo II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. P. 84.

Assim, é possível verificar critérios claros acerca de eventual prejuízo na defesa do réu quando não for notificado para defesa prévia em ação de improbidade administrativa. A perda dessa oportunidade, ainda que não seja o ideal, não prejudicou as chances de defesa do réu nos termos a que chegaram no entendimento do STJ. Quanto ao óbice da Súmula 7/STJ, restou coerente sua aplicação no caso em referência, já que não parece haver manifesta desproporcionalidade na determinação das sanções.

O caso nº 40 trata de Policial Rodoviário Federal que praticou, no exercício de suas funções, atos de improbidade administrativa na medida em que se utilizou da função pública para obter vantagem indevida, praticou corrupção passiva, patrocínio de interesse ilegítimo de terceiro perante a Administração Pública, advocacia administrativa, divulgação de dados sigilosos e violação de sigilo funcional.

Foram determinadas as sanções de suspensão dos direitos políticos por 4 anos, perda do cargo público, multa civil no valor de 30 vezes a quantia da última remuneração e proibição de contratar com o Poder Público por 3 anos.

O tribunal de origem manteve a sentença e não foi mencionado os argumentos trazidos em sede de REsp.

Já no AgInt, o agravante sustenta, em suma, ser impossível que se operacionalize os efeitos da revelia na demanda, pois as sanções delimitadas em razão de eventual condenação com trânsito em julgado incitam direitos indisponíveis, como a suspensão dos direitos políticos.

Arguiu nulidades perpetradas no momento da colheita da única prova que embasou a condenação cível por improbidade administrativa, utilizada como prova emprestada, sendo, inclusive, limitado o direito de produção da prova testemunhal e do próprio depoimento pessoal do recorrente.

Alegou que houve quebra de sigilo telefônico com base em denúncia apócrifa, com excesso de prazo da medida, que não há devida fundamentação para a decisão concessiva do afastamento do sigilo e que há excesso na

dosimetria sancionadora.

Foi negado provimento ao AgInt, pois há entendimento do STJ de que é viável a utilização de prova emprestada na esfera penal, que não se computa o alegado cerceamento de defesa apesar da revelia do réu, já que o magistrado de 1º grau deixou de reputar como verdadeiros os fatos afirmados pelo autor e analisou detalhadamente todas as provas colhidas na instrução.

Quanto ao alegado excesso nas prorrogações efetuadas em interceptações telefônicas, não há no acórdão qualquer menção acerca do tema, e o recorrente não postulou, por intermédio dos Embargos de Declaração, a integração do julgamento na origem, então o STJ não pode fazer controle de legalidade em relação aos requisitos de procedibilidade da formulação da prova.

Por último, consignou que não há hipótese de excepcional intervenção do STJ em matéria de dosificação, pois as 4 sanções impostas se amoldam à quebra qualificada da moralidade pública, não tendo sido minoradas as sanções.

Assim, o STJ aplicou entendimentos jurisprudenciais já consolidados no enfrentamento dos argumentos do agravante e manteve coerência na sua interpretação acerca das teses jurídicas sobre prova emprestada e hipótese excepcional de revisão de sanções.

O caso nº 60 trata do Prefeito que realizou pagamentos de serviços não realizados e de materiais não fornecidos, com intuito de desviar dinheiro público em favor de particular, após processo de licitação eivado de vícios. Não foram mencionados detalhes acerca dessa contratação e da licitação em referência.

As sanções determinadas foram a suspensão dos direitos políticos por 5 anos, proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de 5 anos, ao ressarcimento do dano no valor de R\$21.100,96 e ao pagamento da multa civil na importância de um terço do ressarcimento.

Em REsp, o recorrente sustentou que mesmo não tendo a acusação manejado recurso contra decisão do juízo singular, a respectiva Câmara de Direito Público, ao analisar os fatos trazidos pela defesa, concluiu pela existência de dolo, além de abstrata violação aos princípios da Administração Pública, confirmando a condenação imposta pela sentença de primeiro grau com base nos incisos VIII e XII do artigo 10 da LIA e acrescentando a violação ao artigo 11 da mesma Lei.

Defendeu que a lide recursal delimitada pelos apelantes não compunha a discussão acerca do dolo, nem a pretendida condenação por atos de improbidade do art. 11 da LIA, configurando julgamento extra petita, que o acórdão recorrido condenou os acusados por tema em que já havia absolvição sem recurso (art. 11 da LIA, por dolo), maculando a garantia da coisa julgada e o instituto da preclusão, e que a elevação de improbidade culposa para dolosa impôs, via reflexa, a sua inelegibilidade.

Aduziu que não há no acórdão recorrido a indicação dos critérios de dosimetria, razoabilidade e proporcionalidade dos quais se serviu o julgador para aplicar as sanções e que não se justifica a manutenção de todas as sanções elencadas, notadamente a suspensão dos direitos políticos.

Já em AgInt, sustenta o agravante que o julgamento extra petita é vício surgido no próprio acórdão, alega a inaplicabilidade da Súmula 7/STJ, pois basta a leitura do capítulo relativo à dosimetria das penas para se constatar a desproporcionalidade das sanções impostas ao Agravante, motivo pelo qual requer que seja nulo o acórdão recorrido, devendo ser proferida nova motivação notocante à dosimetria das penas, em observância das garantias da individualização da pena e da justa motivação do decisum condenatório ou, alternativamente, que o STJ module as penas impostas ao Recorrente, retirando-se as penas restritivas de Direito, destacando-se a suspensão de seus direitos políticos.

Foi negado provimento ao Agravo Interno, pois foi considerado que

houve a devida fundamentação do acórdão recorrido para fixação das sanções impostas e que, ao analisar o caso concreto, considerou-se que inexistiu desproporcionalidade na sanção. Assim, a revisão do entendimento adotado pelo Tribunal de origem demandaria o reexame de matéria fático-probatória, o que esbarra na vedação da Súmula 7/STJ.

Quanto às sanções determinadas, não se verifica, a princípio, desproporcionalidade, mas não é possível aferir, a partir da leitura do acórdão, se a fundamentação foi adequada e suficiente ao caso concreto. O acórdão mencionado é um pouco curto, tendo 14 páginas apenas.

O caso nº 66 trata de servidora do Instituto de Previdência do Estado do Paraná que implementou benefícios previdenciários em favor de sua mãe e irmã, como também se utilizou de influência profissional com outro servidor do Instituto para que este autorizasse reajustes e pagamentos de atrasados ilicitamente, tentando, inclusive, esconder a improbidade administrativa.

Sem adentrar a quantidade de anos de cada sanção, o acórdão cita que a agravante foi condenada a perda da função pública, a cassação de sua aposentadoria, a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público.

As penas de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o Poder Público foram revistas em apelação, mas foi mantida a pena da perda da função pública, consubstanciada na perda da aposentadoria e na condenação ao pagamento de multa civil no valor de R\$ 100.000,00 e a cassação de sua aposentadoria.

No AgInt, a agravante insurgiu-se contra decisão que autorizou o depósito do valor da aposentadoria, contudo não diretamente à agravante, mas na conta vinculada ao juízo, até que se dê o trânsito em julgado de ação que questiona o seu pagamento. Assim, requereu a reforma da decisão monocrática para manter a determinação originária no sentido de que sejam os proventos de aposentadoria pagos mensalmente e de maneira direta à

recorrente até o trânsito em julgado da decisão final.

Foi negado provimento ao AgInt, pois ao considerar a jurisprudência do STJ que determina que a sanção da perda da função pública somente se torna efetiva com o trânsito em julgado da sentença, consoante previsto expressamente no caput do art. 20 da LIA, concluiu que, em razão de a sentença que condenou a requerente à perda da função pública, consubstanciada na perda da aposentadoria, ainda não ter transitado em julgado, entende-se pela manutenção da tutela provisória concedida até decisão final irrecorrível e autoriza-se o depósito do valor da aposentadoria em conta vinculada ao juízo até o trânsito em julgado da ação. Assim, restou verificada ausência da comprovação da necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, suficientemente fundamentada e em consonância com jurisprudência pacífica do STJ.

Restou coerente com o que foi previsto na LIA e com a própria jurisprudência do STJ acerca do depósito do valor da aposentadoria em juízo, uma vez que ainda não transitou em julgado decisão que culminaria na cassação da aposentadoria da demandada.

## **6.2 Atos que importaram em prejuízo ao erário (art. 10)**

Conforme definido por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves sobre as condutas dispostas no art. 10, importante observar em relação aos casos que foram enquadrados nesse tipo de ato de improbidade administrativa que

a noção de dano não se encontra adstrita à necessidade de demonstração da diminuição patrimonial, sendo inúmeras as hipóteses de lesividade presumida previstas na legislação. Como consequência da infração às normas vigentes, ter-se-á a



nulidade do ato, o qual será insuscetível de produzir efeitos jurídicos válidos. Tem-se, assim, que qualquer diminuição do patrimônio público advinda de ato inválido será ilícita, pois quod nullum est, nullum producit effectum, culminando em caracterizar o dano e o dever de ressarcir<sup>20</sup>.

São 18 casos que importaram em prejuízo ao erário (art. 10), representando 34% do total analisado. Assim, vejamos o ocorrido nesses casos e como as condutas se coadunam com o artigo citado.

O caso nº 61 trata do desvio de medicamentos da Farmácia Básica do Município para estabelecimento comercial, onde eram encaminhadas as pessoas que solicitavam autorizações para aquisição de medicamentos.

Além disso, foi apurada a concessão de diversas autorizações para aquisição de medicamentos nos meses que antecederam o pleito eleitoral, em descompasso com o número de autorizações que foram concedidas em períodos anteriores. Assim, de acordo com o disposto no acórdão, restou comprovado que o aumento indiscriminado de autorizações tinha como objetivo angariar votos para a candidata à reeleição para prefeita e demandada da ação de improbidade administrativa, contando com a participação da então Secretária Municipal da Saúde.

Foram aplicadas as sanções de suspensão dos direitos políticos por 5 anos, ressarcimento do valor de R\$ 53.004,03, corrigido monetariamente pelo IGP-M e acrescido de juros de mora de 1% ao mês desde a data em que foram pagos os respectivos valores, 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 5 anos.

---

<sup>20</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. Improbidade administrativa. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502228160. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228160/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

Sem citar as razões de apelação e os argumentos do REsp, o acórdão menciona os argumentos do AgInt da agravante, que sustentou que restou demonstrado que o acórdão embargado deixou de se pronunciar acerca da ausência de individualização da dosimetria das sanções com relação a um dos demandados por não ser ele agente político ou público, sobre a aprovação das contas municipais do ano de 2008 pelo Tribunal de Contas do Estado e da ausência de comprovação de dolo do ora agravante.

Além disso, alega que houve afronta ao art. 3º da LIA, pois, para que o terceiro beneficiário do ato ímprobo possa ser corresponsabilizado com o autor do fato, é necessário que seja demonstrado, através de provas lícitas, que de alguma forma participou para realização do resultado (iter do ilícito), e que houve violação do art. 12, I e II, da LIA, na medida em que as sanções exorbitam o princípio da proporcionalidade.

Foi dado parcial provimento ao AgInt para dar provimento em parte ao REsp, a fim de excluir da condenação imposta ao ora agravante a pena de suspensão dos direitos políticos, já que não se mostrou razoável manter tal sanção considerando-se a natureza de sua conduta e o fato de que não se relaciona a nenhuma função de natureza político-partidária. Além disso, foi destacado que quando comprovada a conduta ilícita, independe da aprovação ou rejeição das contas do agente público pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Assim como no caso nº 11, houve o sopesamento da relação das atividades dos demandados como agentes políticos e da necessidade e adequação de sanções tendo em vista os cargos que ocupam, o que entendo ser bastante pertinente para entender a finalidade punitivo-pedagógica da sanção em relação àquele agente ímprobo. Também é interessante observar que a aprovação de contas não implica em atenuar ou entender como lícita eventual conduta que se esteja apurando se foi ímproba ou não.

O caso nº 12 trata de desvio de dinheiro público por meio da realização

de negócio jurídico fraudulento no âmbito do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC. Não há detalhes no acórdão sobre o negócio citado.

Tal conduta foi sancionada com suspensão dos direitos políticos por 5 anos, 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 5 anos.

O recurso do mencionado caso são Embargos de Declaração em Ação Rescisória. O embargante sustenta que, após ter sido negado provimento ao pedido de ação rescisória, a decisão embargada possui vícios em razão de afronta ao art. 5º, XXXV, da CF, quanto ao livre acesso da parte à justiça, além de negar ao recorrente o direito ao duplo grau de jurisdição, assim como também o impediu de se utilizar da ampla defesa e do devido processo legal insculpido no art. 5º, LIV e LV da CF.

Os Embargos foram rejeitados com base no entendimento de que a intenção de modificar a decisão não se enquadra nas situações de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, conforme estabelecido no artigo 1022 do Código de Processo Civil. Além disso, ressaltou-se que não é competência do Superior Tribunal de Justiça analisar alegada violação de dispositivos constitucionais, conforme previsto no artigo 102, III, da Constituição Federal.

O caso nº 4 trata de conluio para fraudar o processo licitatório realizado pelo Município tão somente com o escopo de permitir que a Corré, Deputada Estadual, pudesse praticar ato que lhe era vedado pela Constituição Estadual devido ao cargo político que ocupava. O ato foi realizar negócios com a Administração Pública e, dessa forma, obter vantagem pecuniária com a venda de veículo de sua propriedade ao Município.

Desse modo, foi determinada a sanção de suspensão dos direitos

políticos pelo prazo de 3 anos. Sem abordar as razões de apelação e de REsp, o acórdão cita tão somente os argumentos do AgInt.

A parte embargante sustentou, em resumo, que o acórdão embargado divergiu do entendimento adotado pela Segunda Turma do STJ, no julgamento do AgRg no REsp 1.242.939/SP, por entender que a aplicação da suspensão de direitos políticos necessita de análise da razoabilidade e proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das sanções.

Foi negado provimento ao AgInt, pois foi considerado que não há a divergência apontada pelos agravantes quanto ao direito federal aplicável, pois tanto os acórdãos embargados quanto o acórdão paradigma adotaram o mesmo posicionamento, no sentido de que as sanções por improbidade devem ser proporcionais ao ato ímprobo.

Aqui, destaca-se que, diferentemente dos casos anteriormente analisados em que a revisão das sanções não ocorreu devido ao óbice da Súmula 7/STJ, em sede de agravos que negaram provimento a REsp, trata-se de agravo em embargos de divergência que tentou demonstrar desproporcionalidade na aplicação de sanções a partir de acórdãos que reforçariam o argumento da agravante. Pelo que se observa, a decisão do STJ restou coerente ao analisar que não há divergência entre o acórdão embargado e o acórdão paradigma trazido pelo agravante.

O caso nº 6 trata de Presidente da Comissão de Licitação que permitiu que os convites das 3 empresas participantes do certame fossem recebidos pela mesma pessoa, que também representou, de forma conjunta, os licitantes na solenidade de abertura da licitação. Considerando que 2 das 3 empresas foram inabilitadas por ausência de documentação, tendo o preposto, comum a todas, abdicado do prazo recursal, levando à adjudicação do objeto em favor da Medicalway, entendeu-se que a requerida frustrou o caráter competitivo do procedimento licitatório.

Foram determinadas as sanções de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 anos, pagamento de multa civil arbitrada em 1 vez o valor bruto da última remuneração percebida como servidor público do Município e 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 3 anos.

No TJ, em sede de apelação, a sentença foi mantida, bem como foi negado provimento ao REsp e ao Agravo em REsp em razão de vedação de reavaliação de matéria fático-probatória determinada pela Súmula 7/STJ. Posteriormente, foi homologado pelo STJ acordo entre o demandado da Ação de Improbidade Administrativa e o MP, com fundamento no art. 487, III, "b", do CPC c.c art. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992, na redação originária da Lei 14.964/2019.

O acórdão em referência é curto. Quanto ao acordo homologado, não são explicitados detalhes sobre ele e tampouco se objetiva nessa monografia tecer considerações sobre eventuais acordos de não persecução cível entre MP e demandados nas ações de improbidade administrativa.

O caso nº 13 trata de ato de improbidade administrativa praticado por ex-senador do Distrito Federal, empresário local, ex-presidente do Banco de Brasília (BRB) e também do Diretor de Tecnologia, ex-presidente do Conselho Administrativo e do Diretor de Controle e Planejamento da instituição bancária, em razão do pagamento irregular, na tesouraria do BRB, de um cheque sacado contra o Banco do Brasil no valor de R\$ 2.231.155,60 emitido em benefício do réu empresário sem que fosse correntista do BRB.

A demanda foi julgada improcedente com fundamentação que chama atenção

A resolução do magistrado singular fora empreendida sob os fundamentos, em suma, de que o havido não consubstancia

ilegalidade, porquanto o desconto da cártula fora justificada pelo interesse institucional do BRB em manter relações comerciais com um grande empresário nacional (no caso, o réu Constantino Oliveira, fundador da Gol Linhas Aéreas S/A), com notório patrimônio particular e presumível capacidade de pagamento do valor referenciado, e de que não restara evidenciada má-fé ou conduta intencional dos réus volvida a lesionar os cofres públicos<sup>21</sup>.

Tal fundamentação passa a impressão de que existia a possibilidade de que o mesmo caso poderia ter um desfecho diferente na sentença se o réu não possuísse o poder econômico e a relevância social destacada pelo juiz.

O MPDFT interpôs apelação, cujas razões não foram citadas no acórdão. O Tribunal de origem reformou a sentença de improcedência da ação considerando que estão presentes os pressupostos necessários à configuração de ato ímprobo consubstanciado no art. 10 da LIA. Além disso, quanto à alegação de incompetência, consignou que o CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) é irrelevante para definição de competência, pois a matéria versa sobre prática de ato de improbidade administrativa e não sobre sonegação de tributo.

Já o réu interpôs REsp contra o acórdão que reformou a sentença, sustentando que o Tribunal de origem não se manifestou sobre a indicada violação ao princípio da congruência (julgamento *ultra petita*), já que a petição inicial não apontou o agravante como partícipe, mas sim beneficiário, que seria inaplicável a súmula 7, pois não pretende o reexame do conjunto fático-probatório e que sustentou suas razões sobre a violação dos arts. 128, 460, 505 e 515 do CPC/73 (violação do princípio da congruência) e que a inexistência de ato ímprobo imputável ao agravante e a incompetência da

---

<sup>21</sup> AgInt no REsp Nº 1921760-DF (2020/0263738-3). Ministro Relator Campbell Marques. P. 13. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGen erica&num\\_registro=202002637383](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGen erica&num_registro=202002637383)

justiça comum distrital e ilegitimidade do MPDFT devido ao interesse da União em razão do não reconhecimento do tributo federal (CPMF).

Após ser negado provimento ao REsp, interpôs AgInt argumentando que houve negativa de prestação jurisdicional do Tribunal de origem, pois não teria se manifestado sobre a indicada violação ao princípio da correlação ou da congruência, que não pretende o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, de modo que seria inaplicável a Súmula 7/STJ, defende a inexistência de ato ímprobo imputável ao ora agravante e sustenta a tese de incompetência da Justiça Comum Distrital e ilegitimidade do MPDFT com o argumento de que há interesse da União em razão do não reconhecimento de tributo federal - CPMF.

Foi negado provimento ao Agravo Interno, pois entendeu-se que o Tribunal de origem apreciou a integralidade da controvérsia de modo a entender que estão presentes os pressupostos para caracterização de ato de improbidade administrativa, que a reversão do entendimento que demonstrou como a participação de cada um dos demandados foi essencial à realização do ato ímprobo, o que acarretaria no reexame de matéria fático-probatória, que é vedado em REsp, nos termos da Súmula 7/STJ, e que a pretensão não fora direcionada à União, uma vez que não tangenciou nenhum interesse ou direito do ente público, afastando a viabilidade de ser instada a compor a relação processual.

Nesse contexto, todos os argumentos apresentados pelos agravantes foram abordados de forma abrangente, e a decisão parece estar em consonância com a jurisprudência consolidada, que sugere a revisão de sanções apenas em circunstâncias excepcionais, quando há evidente desproporcionalidade na penalidade imposta.

O caso nº 14 trata de corré que efetuou serviços à municipalidade, mediante contratação verbal com a Prefeitura, apartado do devido processo de licitação, bem como do procedimento interno de dispensa de licitação, sob

a escusa de dispensabilidade do processo licitatório correlato ante os valores de cada uma das contratações e da alegada imprevisibilidade da necessidade dos serviços. O objeto da contratação eram serviços relacionados a registro fotográfico de inauguração de obras e eventos oficiais. Conforme analisado no acórdão,

Houve fracionamento ilegal do objeto da contratação e dos pagamentos, diversas notas de empenho e respectivas notas fiscais de serviços, cada uma de valor qualificado para a dispensa da licitação (art. 24, II, da Lei nº 8.666/93), mas cuja soma supera o tal limite<sup>22</sup>.

Foram determinadas as sanções de perda da função pública, multa civil no valor de 2 de salários, suspensão dos direitos políticos por 3 anos e proibição de contratar com a Administração Pública também por 3 anos.

Em sede de REsp, os recorrentes sustentam o reconhecimento da tese de violação ao comando normativo inserto no art. 12 da LIA, pois teria ocorrido inobservância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das sanções e defende que a sanção da perda da função pública deve se ater apenas à função exercida à época do fato. Foi negado provimento ao Recurso baseado na vedação imposta pela Súmula 7/STJ.

No AgInt, foi defendido que houve violação ao art 12 da LIA, sustentando que a condenação do agravante à perda da função pública, com ofensa aos princípios da razoabilidade, deve ser revista, sem que isso implique o reexame de provas, e muito menos violação ao prequestionamento, e que a sanção aplicada se demonstra de uma gravidade incompatível com o exame

---

<sup>22</sup> EDcl no AgInt nos EDcl no REsp Nº 1897406-SP. Ministro Relator Campbell Marques. P. 6. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGen erica&num\\_registro=202000764297](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGen erica&num_registro=202000764297)



dos autos.

Foi negado provimento ao Agravo Interno, pois como não houve manifestação pelo tribunal de origem sobre a tese da sanção da perda da função pública foi considerado que o julgamento no STJ deveria se ater apenas à função exercida à época do fato. Portanto, ficou impossibilitado o julgamento nesse aspecto por ausência de prequestionamento (súmulas 282/STF e 211/STJ). Por último, não foram vislumbradas ofensas aos princípios norteadores da dosimetria das sanções.

O STJ, adequadamente, se atém a inovações argumentativas e a necessidade de prequestionamento nas decisões recorridas, mantendo uniformidade nesse quesito para afastar a possibilidade de manifestar-se sobre esses aspectos. Além disso, restou coerente com a jurisprudência já estabelecida de revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 15 trata de ação de improbidade administrativa em face do ex-prefeito e outros, cujos cargos não são mencionados, em razão de ilegalidades verificadas em contratos celebrados para execução de obras e serviços na Escola Municipal "Dom Silvío Maria Dário". As reformas foram feitas sem eficiência, improvisadamente, com alunos dentro da escola e de forma perigosa. Ademais, destaca-se que houve ausência de observância às hipóteses de excepcionalidade estabelecidas no art. 24 inciso I da Lei 8.666/93, vez que não se tratavam de situações excepcionais que caracterizassem a possibilidade de dispensa da licitação para a execução das obras e serviços na escola municipal.

Foram estabelecidas as sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos, pagamento de multa civil correspondente a 10 vezes a remuneração recebida pelo prefeito, a proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais e creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual

sejam sócios majoritários, direta ou indiretamente, pelo prazo de 5 anos.

Sem adentrar as razões do recurso de apelação, no acórdão é informado que o tribunal manteve a sentença no tocante ao reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa, tendo consignado que as penalidades impostas em primeira instância atendem aos vetores da proporcionalidade e da razoabilidade frente ao caso concreto.

Tampouco são citados os argumentos do REsp, restando consignado que não houve provimento do recurso, pois a revisão requerida é vedada pela Súmula 7/STJ. Em AgInt, sustentou, em suma, a inaplicabilidade da Súmula 7/STJ na hipótese dos autos, ponderando que é possível a reavaliação dos fatos que compõem o acórdão recorrido a fim de minorar a multa civil e estipular em uma vez o último salário recebido como prefeito.

Foi negado provimento ao Agravo Interno, pois entendeu-se que não houve violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para modificar a sanção aplicada, que ensejaria na reapreciação dos fatos e provas, obstado pela Súmula 7/STJ.

Assim, coerente com a jurisprudência já estabelecida de revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta desproporcionalidade na penalidade determinada, não foi revista a dosimetria sancionadora devido ao óbice da Súmula 7/STJ.

O caso nº 19 trata de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo MPF e pelo MP estadual contra o ex-Prefeito, ex-Secretários, ex-Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura e outros, sob a alegação de que os réus concorreram para a malversação de recursos oriundos do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), bem como para fraudar procedimentos licitatórios mediante direcionamento dos certames e contratação de empresas fantasmas, o que causou prejuízo ao erário no importe de R\$ 2.985.197,85. No acórdão, explicitam que

Os réus foram condenados em razão dos seguintes atos de improbidade administrativa: (i) fraude a licitude do Pregão Presencial no 2010.02.23.01, realizado no âmbito da Secretaria de Educação do Município de Santana do Acaraú/CE, para contratação de serviços de locação de veículos para transporte escolar; (ii) pagamento de serviços não realizados, uma vez que a contratação previa a vigência do contrato por 8 (oito) meses e o transporte escolar somente se efetivaria por no máximo 6 (seis) meses; (iii) constatação de que a empresa contratada era empresa "fantasma" que não possuía veículos; (iv) despesas indevidas com verbas do FUNDEB consistentes em transferência de recursos para empresa que não tinha relação contratual com o Município; (v) pagamento de contrato de locação de veículos destinados as unidades administrativas do Município com verbas do FUNDEB, em desvio de finalidade<sup>23</sup>.

Não foram mencionadas as razões do recurso de apelação, mas foi informado que o tribunal de origem reformou a sentença para julgar improcedentes os pedidos por considerar que a conduta dos agentes eram irregularidades, meros vícios formais.

O MPF, em REsp, sustentou, em suma, que nos autos estão elementos de convicção que demonstram que não se está diante de meras irregularidades e sim de ilicitudes qualificadas.

Também sem informar quais foram os argumentos do AgInt, foi negado provimento ao Agravo Interno, pois entendeu-se que a decisão agravada deve ser mantida uma vez que aplicou o preceituado na Súmula 7/STJ de mera reavaliação das provas e dos fatos. Assim, chegaram à conclusão, no acórdão que deu provimento ao REsp, de que tais condutas não se tratavam de meros

---

<sup>23</sup> AgInt no AREsp Nº 1631846-CE (2019/0360739-9). Ministro Relator Francisco Falcão. P. 2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=201903607399](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201903607399)

vícios formais.

Dessa forma, a decisão parece estar em linha com a jurisprudência consolidada, que sugere a revisão de sanções apenas em casos excepcionais nos quais existe uma clara desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 24 trata de Ação de Improbidade Administrativa cumulada com declaração de nulidade de contrato administrativo visando à condenação dos réus pela prática de fraude a licitação relativa à aquisição de móveis para o Hospital Municipal de Palotina, realizada pela carta-convite 99/2002. O ato ímprobo consistiu na alteração de ata de julgamento com majoração do valor da proposta vencedora.

A ação foi julgada improcedente e a apelação foi provida. Sem mencionar os argumentos da apelação e do REsp, nos deparamos com o que sustentou a parte agravante, no AgInt, que defendeu enquadrar como dolo apenas da Comissão de Licitação/agentes públicos, valor do contrato não pago e parte dos materiais entregues e a aplicação da punição dos particulares de forma proporcional e suficiente ao quadro fático, tendo em vista que o erário não pagou o valor integral do contrato a empresa vencedora do certame e que parte dos materiais foi entregue por esta ao Município.

A condenação da parte agravante compreendeu as sanções 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 três anos, multa civil de 2 vezes o valor do dano, ressarcimento do valor do dano e suspensão dos direitos políticos

Assim, foi negado provimento ao AgInt, pois não foi verificada desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas, mantendo o óbice da Súmula 7/STJ que veda o reexame do contexto fático-probatório em REsp.

Dessa maneira, ao considerar os valores das sanções pecuniárias de forma razoável, nota-se conformidade com a jurisprudência consolidada, que preconiza a revisão das sanções apenas em situações excepcionais em que há evidente desproporcionalidade na penalidade imposta.

O caso nº 28 trata de Ação de Improbidade movida contra superintendentes do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) nos períodos de 2003-2005

O MPF relatou que a rodovia BR-356 encontrava-se em péssimo estado de conservação embora a União tenha destinado, durante os anos de 1999 a 2008, recursos para serviços de manutenção, projetos executivos e supervisão da referida rodovia. Indicou a existência de irregularidades na gestão de tal montante pois: 1) nos documentos apresentados pelo DNIT não há informações que permitam relacionar o objeto da intervenção com o local da realização da obra (ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, publicidade e eficiência); 2) não houve atendimento às instruções normativas expedidas pelo Tribunal de Contas da União e Departamento Nacional de Estrada de Rodagem, medidas imprescindíveis para acompanhar a fiscalização dos trabalhos contratados (e pagos) pelo DNIT; 3) ocorreu violações ao disposto na Lei de Licitações com termos aditivos de contratos que ultrapassam o limite de 25% permitido, sem justificativa para tanto;

4) os serviços contratados para garantir a boa qualidade de trecho da estrada por dez anos, apesar de pagos, não oferecem a qualidade de pavimentação nem sequer por cinco anos; 5) os serviços contratados e pagos foram realizados sem observar as regras determinadas administrativamente pelo DNIT<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> AREsp Nº 1520297-RJ (2019/0165953-1). Ministro Relator Herman Benjamin P. 2. Disponível em:

Foram determinadas as sanções de ressarcimento ao Erário, no montante de R\$ 3.822.077,31 em relação a dois dos corréus, multa civil de 10% do valor do dano a ser ressarcido em relação a três dos corréus e de 5% em relação a um dos corréus, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos e perda da função pública que os réus estejam eventualmente exercendo por ocasião do trânsito em julgado do acórdão condenatório.

Em 2ª instância, foram providas, em parte, às Apelações do MPF, da União e do DNIT, para serem condenados os réus nas seguintes sanções: Ressarcimento ao Erário, no montante de R\$ 3.822.077,31 em relação a dois dos corréus, multa civil de 10% do valor do dano a ser ressarcido em relação a três dos corréus e de 5% em relação a um dos réus, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos e perda da função pública que os réus estejam eventualmente exercendo por ocasião do trânsito em julgado do acórdão condenatório.

Em REsp, três dos corréus discutiram questões de processo civil a respeito do julgamento estendido de apelação, conforme previsto no art. 942 do CPC, que não será abordado em detalhes, pois não é o objetivo da monografia.

O caso nº 30 trata de fraude à licitação na modalidade de carta-convite para contratação de assessor jurídico para a municipalidade. O Prefeito, em conluio com os membros de fato da comissão de licitação, fraudou a licitação para contratação de assessor jurídico, visando a favorecer um dos corréus. Uma assessora jurídica do município, também corré, exarou parecer favorável, e outros corréus fingiram ser concorrentes.

Na sentença, foram julgados parcialmente procedentes os pedidos para suspender os direitos políticos de todos os réus por 3 anos, proibir de contratar

com o poder público pelo mesmo período e aplicar multa civil de 10 e 50 vezes o valor da remuneração recebida.

Não foram informadas as razões da apelação. No Tribunal de origem, a sentença foi parcialmente reformada para absolver um dos réus e manter a condenação de todos os réus de contratar com o Poder Público pelo prazo de 3 anos e, em relação ao Prefeito, a suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 anos e multa de R\$ 10.000,00, aos servidores municipais multa de R\$2.000,00 e aos advogados multa de R\$1.000,00.

Em sede de REsp, um dos corréus alegou que o Município é responsável direto e signatário dos atos que se pretende anular, razão pela qual há litisconsórcio passivo necessário, por isso, defendeu a competência originária do TJ para processamento e julgamento do feito, aduziu a ocorrência de prescrição intercorrente e disse que o voto vencedor é omissivo em analisar os fundamentos de defesa do recorrente ao não individualizar adequadamente a sua conduta a ponto de admitir a condenação. Argumentou que a existência de falhas no procedimento licitatório não determina a ocorrência de improbidade administrativa. Por último, reclamou da desproporcionalidade das sanções. Foi negado provimento ao REsp.

No AgInt, foram reiterados os argumentos do REsp, que teve o provimento negado. Foram rejeitadas a alegação de nulidade do processo por ausência de citação do município de Laranjal, pois o litisconsórcio do ente público é facultativo, foi rejeitado o argumento de que seria de competência originária do TJ o julgamento do presente feito em razão do réu figurar como prefeito, porque há jurisprudência do STJ de que ação de improbidade deve ser processada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade, foi rejeitada a alegação de prescrição intercorrente, pois STJ, interpretando o art. 23 da LIA, que regula o prazo prescricional para a propositura da Ação de Improbidade Administrativa, já consolidou que não se mostra possível decretar a prescrição intercorrente nas ações de improbidade

administrativa, porquanto o referido dispositivo legal somente se refere à prescrição quinquenal para ajuizamento da ação, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança, constatada a participação e a presença do elemento subjetivo, modificar a conclusão a que chegou o Tribunal a quo demandaria incontestemente reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em recurso especial, sob pena de violação da Súmula n. 7 do STJ.

Em relação ao litisconsórcio do ente público, restou esclarecido que

O litisconsórcio do ente público, cujo ato seja objeto de impugnação, é facultativo, na medida em que pode abster-se de contestar o pedido ou pode atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente, conforme disposto nos arts. 17, § 3º, da Lei n. 8.429/1992 e 6º, § 3º, da Lei n. 4.714/1965<sup>25</sup>.

Portanto, todos os argumentos apresentados pelos agravantes foram tratados devidamente, e a decisão parece estar em conformidade com a jurisprudência consolidada, que preconiza a revisão das sanções apenas em situações excepcionais em que há uma evidente desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 35 trata de conduta ímproba que consistiu em pagamentos por serviços não realizados pela secretária de Educação do Município e outros 5 réus, que não tiveram seus cargos mencionados no acórdão.

Foram determinadas as sanções de ressarcimento do dano através do

---

<sup>25</sup> AgInt no AREsp Nº 1592282-PR (2019/0291785-7). Ministro Relator Herman Benjamin. p. 5. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=202001250568](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=202001250568)



pagamento de R\$ 23.300,00, solidariamente, com correção monetária a partir da data do desembolso dos recursos públicos e acréscimo de juros legais de mora desde a citação, perda da função pública que eventualmente exercerem, suspensão dos direitos políticos por 5 anos, multa civil no valor de 1 vez o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 anos.

Não tendo sido citado o acórdão do tribunal de origem, em sede de REsp a recorrente defende que houve contrariedade ao art. 12, II, parágrafo único, da LIA e ao art. 37, § 4º, da CF/88, pois não é razoável nem proporcional impor à Recorrente a perda de outro cargo (Professor) para o qual prestou concurso e quanto ao dissídio jurisprudencial, o recurso foi manejado quanto à divergência entre a decisão guerreada, que entendeu ser qualquer função pública passível de perda por condenação às hipóteses da LIA, e julgados do TJRS, TJSC e STJ que determinam que a função a ser perdida é a da prática do ilícito, não outras que eventualmente o agente ocupe. Em AgInt, a agravante reiterou os mesmos argumentos.

Desse modo, foi negado provimento ao AgInt, pois o STJ firmou jurisprudência no sentido de que

a sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup>[https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGen erica&num\\_registro=201901122983](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGen erica&num_registro=201901122983)

Embora seja nítido a boa intenção de proteger a probidade da administração pública no entendimento jurisprudencial citado, há uma certa dificuldade de compreender se, no caso concreto, em que a corré assumiu cargo de professora, de fato foi razoável a decretação da perda da função pública, pois no atual cargo não são presentes, a princípio, tomadas de decisões que, se realizadas por agente ímprobo, poderiam acarretar prejuízo à administração pública.

O caso nº 37 trata da contratação da empresa da qual era sócio proprietário réu que era servidor licenciado do Município contratante, que ocorreu sem prévio procedimento licitatório e sem a formalização de contrato por escrito.

Foram determinadas as sanções 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 5 anos e perda da função pública.

Sem mencionar as razões de Apelação e REsp, temos a informação de que foi dado parcial provimento ao recurso especial interposto pelo réu tão somente para excluir a sanção de perda dos direitos políticos.

No AgInt, o MP aduziu que foi requerida a reforma do julgado de origem, a fim de reduzir as sanções, sem explicitar a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas. Argumentou que implica na formação de novo juízo acerca dos fatos, e não de valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que importa ofensa à Súmula nº 7 do STJ.

Que houve equívoco ao afastar a imposição da sanção de suspensão dos direitos políticos por considerar que não restou demonstrado que o agente, no âmbito de atividades político-partidárias, fez uso da máquina pública no intuito de promover benefícios na esfera eleitoral, porquanto essa linha de fundamentação foge à perquirição dos critérios de razoabilidade e

proporcionalidade que norteiam a imposição das sanções da LIA.

Foi negado provimento ao agravo, pois constatou-se no caso concreto a hipótese de desproporcionalidade entre o ato ímprobo e as sanções aplicadas, sendo então possível a revisão das penalidades impostas.

Pelo que consta no voto, essa conclusão foi alcançada devido ao fato de que os serviços foram prestados e de que não houve comprovação de superfaturamento.

Assim, considerando a atividade desempenhada pelo agravante e as especificidades do caso em questão, as sanções parecem estar alinhadas com o propósito de punição e desencorajamento da repetição da conduta.

O caso nº 39 trata de prefeito que teria nomeado para cargo em comissão na Prefeitura, a pedido do vereador, sem o conhecimento desta e sem que a nomeada efetivamente trabalhasse em favor da Administração Pública. Os vencimentos do cargo, seriam supostamente encaminhados ao Vereador, com a concordância do Prefeito.

Os agentes ímprobos foram sancionados com a restituição de R\$ 8.728,82 aos cofres municipais, perda da função pública eventualmente exercida após o fim dos mandatos eletivos, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 anos, multa civil de R\$ 17.457,64 e proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber incentivos por 5 anos.

Em AgInt no REsp, os agravantes defendem, em suma, que o acórdão dos embargos infringentes se recusou a examinar a questão alusiva ao redirecionamento da responsabilidade pela fiscalização da frequência dos servidores do gabinete do prefeito, prevista na Lei Municipal n. 1.313/2002 e que as sanções impostas na origem são desproporcionais.

Foi negado provimento ao AgInt por entender que o Tribunal a quo decidiu de forma suficientemente fundamentada sobre o tema apontado como olvidado, que a matéria nova trazida em sede de contrarrazões dos embargos

infringentes constitui inovação e não poderia ser examinada na origem, sob pena de ultrapassar os limites da devolutividade dos embargos infringentes, e que as sanções são proporcionais a conduta dos demandados ímprobos.

Assim como verificado no caso nº 14, percebe-se que o STJ se atém a inovações argumentativas e a necessidade de prequestionamento nas decisões recorridas, mantendo uniformidade nesse quesito para afastar a possibilidade de manifestar-se sobre esses aspectos. Além disso, restou coerente com a jurisprudência já estabelecida de revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 47 trata Ação de Improbidade Administrativa ajuizada contra servidoras que compõem a comissão de licitação por não terem conferido a fidedignidade das certidões do licitante por meio de consulta ao sítio eletrônico do órgão emissor.

Foram determinadas as sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por 3 anos, proibição de contratar com o Poder Público por 3 anos e pagamento de multa civil em valor equivalente a 3 remunerações.

Após interposição de Apelação, foi proferido acórdão do TRF-5 que reduziu as sanções para aplicar somente a multa civil no valor de R\$800,00.

Assim, foi interposto REsp, que não foram citadas as razões no acórdão analisado. Já em AgInt, o MPF sustentou que o que se buscou foi apenas uma reavaliação do juízo de razoabilidade levado a efeito pelo TRF5. Destacou que a intenção do Agravante é tão somente a correta aplicação das penalidades previstas pela Lei de Improbidade Administrativa, de forma suficiente a repreender atos ímprobos por parte dos agentes públicos, que devem agir em conformidade com os Princípios da Administração Pública. Foi negado provimento ao Agravo Interno, pois não foi verificada excepcionalidade justificadora de alteração de penalidades.

Nesta situação, as sanções estabelecidas pelo juiz de primeira instância pareceram ser desproporcionais em relação à gravidade da conduta. Em conformidade com isso, o Superior Tribunal de Justiça ratificou a decisão do tribunal de instância inferior que reduziu as sanções aplicadas.

O caso nº 58 trata da contratação de serviços de advocacia sem o devido processo licitatório pelo Presidente da Câmara de Vereadores.

Foi julgada procedente a ação. O Juízo de 1º Grau condenou o demandado às seguintes penalidades: solidariamente com a corré, ressarcir ao erário o valor de R\$ 18.000,00, correspondente aos honorários advocatícios, acrescidos de juros e correção monetária a partir do ato ilícito, solidariamente com a corré, pagar multa no valor de R\$ 18.000,00, acrescidos de juros e correção monetária, a partir da citação, impossibilidade de a pessoa jurídica de que o ora agravante seja sócio contratar com o Poder Público, com perda dos incentivos e benefícios fiscais ou creditícios, pelo prazo de 10 anos, perda do cargo político que esteja a ocupar e suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 anos.

Sem informar o teor do Recurso de Apelação, o acórdão descreve que o TJ reduziu para o prazo de 5 anos a proibição de contratar com o poder público, bem como a suspensão dos direitos políticos, confirmando, no mais, a sentença.

Tampouco foi citado as razões do REsp. Já em AgInt, foi dado parcial provimento para prover em parte o recurso especial do demandado, a fim de excluir as sanções de perda do cargo político e de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos. Foram mantidas as demais penalidades impostas pelas Instâncias ordinárias, atendendo os vetores da proporcionalidade e razoabilidade.

Assim, embora o STJ tenha verificado a possibilidade de revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta desproporcionalidade na penalidade determinada, destacando que se trata de

média gravidade a conduta praticada, não restou tão bem fundamentada a decisão de exclusão das sanções mencionadas.

O caso nº 63 trata do direcionamento de Pregão, instaurado para contratação de empresa especializada na elaboração e aplicação de provas para concurso público, e na aprovação de integrantes da comissão de licitação no certame.

Sem mencionar as razões de apelação, o acórdão informa que, após ter sido julgada procedente a ação, o TJ negou seguimento à apelação dos réus, que ocupavam os cargos de integrantes da comissão de licitação, prefeito, chefe de gabinete responsável pela eleição dos membros da comissão.

Em REsp, os recorrentes sustentaram que houve ofensa ao art. 1.022, parágrafo único, II, do CPC/2015, alegando que a questão restou omissa, pois ao dizer da existência de conluio apenas por dedução, houve violação ao art. 373, Inciso I, do CPC, posto não provada, além de não tecer qualquer análise da matéria no tocante à individualização das penas, que foram aplicadas em bloco.

Já em AgInt, os agravantes sustentaram que em razão do que se afirmou a respeito de ter havido conluio e não existir comprovação, além da falta de fundamentação individualizada na dosimetria das penas impostas aos Agravantes, uma vez que o acórdão disse o que não se comprovou e utilizou-se de tal premissa para estabelecer as mesmas penas a todos os Agravantes, sem considerar a conduta individual de cada um deles e que não há dolo que justifique a imposição das duras sanções da lei de improbidade administrativa, apenas por autorizar a realização do certame licitatório e do concurso, posto que tudo o foi com pareceres positivos do Departamento Jurídico da Municipalidade.

Além disso, quanto aos integrantes da comissão, inexistente qualquer prova robusta de que tenha havido direcionamento no certame licitatório ou que a prova do concurso tenha sido fraudada, não podendo a simples dedução

servir de instrumento probatório para impor uma condenação. Logo, restou violada a regra do parágrafo único do art. 12, da LIA, pois foi inobservado o dever de motivação na aplicação de cada uma das sanções, além da necessária razoabilidade e proporcionalidade na respectiva aplicação.

Desse modo, foi negado provimento ao AgInt, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, uma vez que os votos do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram, todas as questões necessárias à solução da controvérsia e que nos termos em que a causa fora decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido, no tocante à configuração do ato ímprobo, com o reconhecimento da conduta dolosa praticada pelos agravantes, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

Além disso, o acórdão recorrido decidiu a causa em conformidade com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que firmou entendimento no sentido de que o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da LIA, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, bem como houve a individualização das penalidades e as sanções guardam estrita relação com o grau

de reprovabilidade dos atos praticados, uma vez que baseada a condenação nas condutas praticadas de forma uniforme pelos réus.

Assim, considerando a gravidade da conduta, as sanções parecem estar alinhadas com o propósito de punição e desencorajamento da repetição da mesma prática. Além disso, essa decisão parece estar em conformidade com a jurisprudência consolidada, que sugere a revisão das sanções apenas em casos excepcionais nos quais há uma evidente desproporcionalidade na penalidade determinada, o que não parece ser o caso.

### **6.3 Atos que importaram em violação aos princípios da Administração Pública (art. 11)**

Preleciona Daniel Amorim e Rafael Carvalho que

Constitui ato de improbidade administrativa a conduta dolosa, comissiva ou omissiva, que contraria os princípios da Administração Pública, em desconformidade com os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, caracterizada por uma das condutas descritas no art. 11, caput, da LIA<sup>27</sup>.

São 24 casos que importaram em violação aos princípios da Administração Pública, representando 45% do total analisado. Assim, vejamos o ocorrido nesses casos e como as condutas se coadunam com o artigo citado.

O caso nº 1 trata de fraudes envolvendo a contratação de empresa para a realização de concurso público para o provimento de cargos no Município, bem como no próprio certame, ocorrido durante o período em que o recorrente era prefeito.

Foi constatado que houve

conluio entre o ex-gestor e a empresa vencedora do certame licitatório, no sentido de ambos arquitetaram e puseram em operação um verdadeiro esquema destinado à aprovação de pessoas pré-determinadas no certame, objetivo, por exemplo, que se tornou possível através da estratégia de orientar o candidato a, comparecendo à prova, não responder o gabarito (ou responder parcialmente), possibilitando que, posteriormente, o mesmo fosse preenchido com base no gabarito oficial e na nota que se pretendia atribuir àquele

---

<sup>27</sup> NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645367. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 10 nov. 2023.



candidato, manipulando o resultado e a ordem classificatória<sup>28</sup>.

Na sentença, foram determinadas as sanções de perda da função pública de prefeito, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 4 anos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios pelo prazo de 3 anos.

No recurso de Apelação, o apelante alegou que houve cerceamento de defesa por não ter sido intimado, por seu advogado, para apresentar alegações finais, o que implica na nulidade da sentença por afronta ao disposto no artigo 5º, inciso LV, da CF. Além disso, requereu a exclusão das penas de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratação com o poder público, ao apontar violação do art. 12, III da LIA. Ao final, o TJ deu parcial provimento à Apelação apenas para afastar a penalidade de perda da função pública.

Nessa toada, em sede de REsp, o recorrente apenas reiterou a afirmação de que houve cerceamento de defesa pela suposta ausência de intimação para apresentar alegações finais.

Contra decisão que negou provimento ao REsp, foi interposto AgInt sustentando, em resumo, que restou demonstrado o prejuízo à defesa do agravante, ao não o intimar para apresentação de alegações finais, o que resultou cerceamento do direito de defesa e que a simples observância da decisão recorrida é suficiente a comprovar que houve a violação dos artigos 364, do CPC; e artigos 11 e 12, III, da Lei nº 8.429/92.

Foi negado provimento ao AgInt, pois o relator entendeu que a ausência de intimação para apresentação de alegações finais não implica nulidade processual quando isso não importar em prejuízo para a defesa e de que não é possível acolher a pretensão de afastar a condenação pela prática de ato de improbidade ou rever a dosimetria das sanções aplicadas, pois demandaria

---

<sup>28</sup> Agravo em Recurso Especial Nº 2156872 - RN (2022/0193212-0). p. 16.

reexame de matéria fática, que é vedado ao REsp nos termos da Súmula 7/STJ.

Assim como no caso nº 31, se mostrou pertinente o entendimento adotado pelo STJ de que é necessário comprovar efetivo prejuízo de defesa, uma vez que em outras oportunidades o réu apresentou matéria de defesa que foram analisadas. Em relação à aplicação do óbice da Súmula 7/STJ, parece ter sido adequada no caso em questão, uma vez que não foi identificada uma clara desproporcionalidade na imposição das sanções.

O caso nº 32 trata da aplicação a menor de recursos na educação pelo ex-prefeito, violando o previsto no art. 212, da CF. As verbas vinculadas ao FUNDEB e que deveriam ser destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, foram direcionadas ao custeio de despesas relacionadas à desapropriação de imóvel particular e restos a pagar da saúde, em total desacordo com o quanto previsto na CF e na Lei Federal no 9.424/1996. Além disso, o prefeito figurava entre os ex-sócios desse hospital particular.

Foram determinadas as sanções de suspensão dos direitos políticos do recorrente por 3 anos, proibição de contratar com o Poder Público por igual prazo e foi imposta multa civil no importe referente a 100 vezes a sua última remuneração.

Não foram citadas as razões de apelação e de REsp. Foi informado que foi interposto AgInt contra decisão que conheceu do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial, e negar-lhe provimento na parte conhecida.

Foi dado parcial provimento ao agravo, pois, de acordo com o relator, ficou evidenciado, no tocante à sanção pecuniária, que a penalidade imposta se afastou dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, viabilizando a intervenção do STJ.

Desse modo, tendo em vista a exorbitância da sanção pecuniária aplicada, foi proferido acórdão que manteve coerência com a jurisprudência

já estabelecida de revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 33 trata da celebração de contrato de prestação de serviços com escritório de advocacia sem o devido processo licitatório. Os agentes ímprobos são ex-diretores da Indústria Química do Estado de Goiás (IQUEGO).

A sentença julgou o pedido parcialmente procedente para declarar nulo o contrato e condenar os réus por improbidade administrativa, impondo-lhes as sanções de pagamento de multa, suspensão dos direitos políticos por 3 anos e proibição de contratação com o poder público pelo prazo de 3 anos.

Não foram citadas razões de apelação. O TJ manteve a sentença conforme prolatada, reafirmando que não foram preenchidos os requisitos da notória especialização e da singularidade do serviço contratado a autorizar a inexigibilidade da licitação e que a contratação do advogado. Além disso, destacou que tal ato por si só já é ilegal, pois o advogado contratado atuou como ex-auditor fiscal da IQUEGO, não poderia advogar contra o órgão público a que pertenceu.

Em REsp, os recorrentes sustentam, em suma, que a contratação direta dos serviços de advocacia se enquadrava como hipótese de inexigibilidade, que o fornecimento dos serviços era urgente, singular e demandava notória especialização do profissional, para a resolução de uma "questão"<sup>29</sup> no Porto de Santos, cuja pendência poderia resultar em prejuízo de R\$ 600.000,00 para o Erário, era inviável a competição, o escritório contratado era de confiança do então gestor municipal, não houve dolo na conduta, a qual não gerou dano ao Erário, a exigência de prévia licitação induz os advogados a estabelecerem concorrência entre si, afrontando o art. 5º da Lei 8.906/1994 (EOAB), que

---

<sup>29</sup> A situação acerca do Porto de Santos seria o "desembaraço de grande quantidade de matéria-prima (2.500 kg de Ampicilina) essencial para a produção de medicamento (apreendidas no Porto de Santos/SP, em vias de incineração, o que acarretaria prejuízos à sociedade de economia mista superior a R\$ 600.000,00, e para a solução de diversos problemas fiscais que a IQUEGO teria perante a Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional." (Recurso Especial Nº 1784229-GO (2018/0245776-1) - p. 9).

veda expressamente a impressão do caráter mercantil ao exercício da profissão, a aplicação da pena de suspensão de direitos políticos é desproporcional ao agravo e o serviço foi prestado.

O REsp não foi conhecido, pois foi considerado que rever as conclusões a que chegou o Tribunal a quo demandaria reexame de provas, fatos e do instrumento do Contrato 32/2008, o que esbarra nos óbices estampados nas Súmulas 5 e 7 do STJ.

Assim, restou coerente com a jurisprudência já estabelecida de revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta desproporcionalidade nas penalidades determinadas. Mesmo citando situação complexa que ensejaria a dispensa de licitação para contratação de escritório de advocacia, não é possível inferir tal singularidade que outros escritórios não pudessem prestar serviços semelhantes.

O caso nº 36 trata, em um acórdão curto, de forma genérica, fraude de processo licitatório. Em 1ª instância, os réus foram condenados à suspensão dos direitos políticos por 3 anos, 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 também por 3 anos e ao ressarcimento do erário.

Sem citar as razões de apelação, é mencionado que foi reformada a sentença para afastar a condenação ao ressarcimento de dano, na medida em que não se verificou comprovado prejuízo ao erário, sobrepreço ou desvio de verba em favorecimento pessoal aos apelantes, a abonar não apenas a desclassificação para a figura do art. 11, I, com a aplicação das sanções do art. 12, III, ambos da Lei de Improbidade, mas também a necessidade de se excluir a condenação de ressarcimento ao erário.

Tampouco é mencionado as razões do REsp. No AgInt, sustenta que permanece a violação do art. 12, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 e reitera a existência de desproporcionalidade na pena de perda do cargo

público que lhe foi imposta.

Foi negado provimento ao AgInt por entender que a jurisprudência se firmou no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica o reexame do acervo fático-probatório, salvo se, da simples leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as medidas impostas e que as reprimendas foram proporcionais ao ardil perpetrado pelos agentes ímprobos destinado a fraudar o certame licitatório.

Diante das sanções determinadas, observa-se coerente o óbice da Súmula 7/STJ, uma vez que não é hipótese excepcional que permita a revisão das sanções. Por outro lado, como não é mencionado o valor e o parâmetro para determinação da sanção pecuniária de ressarcimento ao erário, não é possível compreender a razoabilidade, ou não, dessa sanção.

O caso nº 29 trata de ação de improbidade administrativa ajuizada contra o ex-Presidente da Câmara de Vereadores e de escritório de advocacia. O ato ímprobo consistiria no fato de o demandado ter, por motivos pessoais, deixado de nomear candidato aprovado em concurso público para o cargo de assessor jurídico, e, posteriormente, contratado escritório de advocacia para a prestação de assessoria e consultoria jurídica da Câmara de Vereadores.

A ação foi julgada parcialmente procedente para condenar os réus por enquadramento da conduta no art. 11 da LIA e aplicação das sanções do art. 12, III da LIA, bem como declarar a nulidade do edital de licitação n. 04/2005 e do contrato de prestação de serviços n. 04/2005. Foram determinadas as sanções de perda da função pública, acaso ainda a exercesse, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 anos, 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 5 anos, dentro do âmbito do Município de Pinhão, suas autarquias, fundações e empresas estatais e multa civil de 5 vezes a

remuneração auferida.

As partes interpuseram apelação, tendo os réus argumentado que houve violação do dever de fundamentação da sentença e que a sentença era ultra petita. Além disso, houve prescrição intercorrente, pois decorreram mais de 5 anos entre o ajuizamento da ação e o julgamento da lide. Já o MP alegou que houve superfaturamento dos valores pagos, o que ensejaria no enquadramento da improbidade no art. 10 da LIA, com a consequente aplicação da sanção de ressarcimento.

O TJ conheceu e desproveu a apelação do MP e deu parcial provimento às apelações dos réus ao reconhecer, de ofício, vício processual devido a sentença ser ultra petita. Assim, apenas eliminaram a parcela excedente e não congruente com a petição inicial.

Em REsp, um dos corréus sustentou que não restou evidenciada irregularidade cometida pelo recorrente, assim, não há que se falar em culpa ou dolo e defende ser elevada a penalidade aplicada, que foi negado provimento.

No AgInt, foi dado parcial provimento para reduzir ao prazo de 3 anos a sanção, imposta ao agravante, 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, pois a sanção em referência havia sido fixada em prazo superior ao limite legal, nos termos do art. 12, III da LIA. Já em relação às demais sanções, não houve alteração, pois levando em consideração os termos em que a causa fora decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial.

Desse modo, tendo em vista a revisão sancionatória ocorrida, as sanções estão em consonância com a finalidade de punição e desestímulo da mesma prática.

O caso nº 17 trata da renovação irregular de contratações sem a realização de certame. Foram 6 contratações diretas e respectivas prorrogações contratuais, levadas a efeito pelo SEMASA, por meio de seus agentes, em favor da empresa Rotadeli Serviços e Limpeza Urbana Ltda., que tiveram por objeto a execução de serviços de operação e manutenção de aterro sanitário, ao custo total de R\$ 13.867.022,13. Os agentes ímprobos ocupavam os cargos de Superintendente, Diretora e Assistente do Departamento de Resíduos Sólidos, Gerente de Tratamento de Resíduos Sólidos, Engenheiros Assistente de Superintendência, Advogado e Coordenador Jurídico da SEMASA (Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André).

Foram determinadas as sanções de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos e de proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios também pelo prazo de 5 anos.

Não foram mencionadas as razões do recurso de apelação, mas foi informado no acórdão que o Tribunal de origem firmou a compreensão que o agravante, que ocupava o cargo de Superintendente da autarquia, integrou, de forma livre e consciente, em conjunto com outros corréus, um esquema voltado à dispensa indevida de licitações e contratações realizadas pelo SEMASA.

Em REsp, sustentou, em suma, a violação ao art. 11 da LIA, ao argumento de que o contexto vivenciado à época dos fatos conduz à conclusão de que, na condição de Superintendente em substituição, não teria outra opção senão proceder a uma nova contratação emergencial, conforme o artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, o que denota a ausência de dolo e de intenção de violação a princípios administrativos.

Desse modo, foi afastada a pena de suspensão dos direitos políticos e fixaram em 3 anos a 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.

Em AgInt, aduz a ofensa ao art. 11 da LIA, pois a capitulação do hipotético ato de improbidade restou equivocada, já que atos praticados de forma culposa estão previstos no art. 10 da Lei de Improbidade, e não no seu art. 11, e ausência de dolo. Sustenta ser necessária a mitigação das penas de suspensão dos direitos políticos por 5 anos, de multa civil de 20 vezes o valor das respectivas remunerações e de proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, por 5 anos, com base no art. 12, III, da LIA.

Foi negado provimento ao AgInt, pois diante do contexto fático-probatório descrito no acórdão recorrido, tem-se que a capitulação da conduta praticada pelo agravante ao art. 11 da LIA apresenta-se correta. Além disso, foi considerado que a pena de pagamento de multa civil de 20 vezes o valor das remunerações do agravante encontra-se em perfeita harmonia com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e isonomia.

Desse modo, tendo em vista a atividade exercida pelo agravante e às circunstâncias do caso concreto, uma vez que agentes públicos de uma autarquia que ocupam destacados cargos como os mencionados possuem ciência do dever de licitar e o elevado valor das contratações feitas irregularmente, as sanções estão em consonância com a finalidade de punição e desestímulo da mesma prática, além de manter coerência com a jurisprudência já estabelecida de revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 18 trata de permissão indevida do fornecimento de água a particulares. É um acórdão curto, que não explicita detalhes sobre a conduta ímproba e nem sobre os cargos ocupados pelos agentes ímprobos.

Embora não seja citado quais foram as sanções determinadas na sentença, é mencionado que o tribunal de origem reformou a sentença para



reduzir a pena de multa civil para 5 vezes a remuneração que o demandado recebia à época dos fatos, mantendo a pena de suspensão dos direitos políticos por três anos.

A partir daí foi interposto REsp e estava pendente o julgamento de Agravo em REsp, que foi julgado prejudicado devido a homologação judicial de acordos de não persecução cível em sede de ação de improbidade administrativa, previsto na Lei n. 13.964/2019. A argumentação do recorrente e agravante em tais recursos não foi trazida no acórdão, assim como a decisão que negou provimento ao REsp não foi citada. Como já mencionado, não será o foco da análise dessa monografia os termos de acordos de não persecução cível.

O caso nº 2 trata de irregular exploração, sem prévia licitação, de espaço destinado à realização de cerimônias fúnebres (centro de velório), qualificado como bem público.

Foi julgada procedente a ação e foram determinadas as sanções de multa civil no valor de 2 vezes o valor do dano, suspensão dos direitos políticos por 5 anos e ressarcimento do prejuízo causado ao erário.

Sem mencionar a ementa ou o que restou decidido no acórdão do TJ, assim como não foram citadas as razões de apelação, é mencionado no acórdão que foi mantida a multa civil no valor de 2 vezes o valor do dano, suspensão dos direitos políticos por 5 anos e ressarcimento do prejuízo causado ao erário.

Tampouco foi citado o REsp ou o AgInt. Assim, restou no acórdão que o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) foi homologado e, portanto, o feito foi extinto com resolução do mérito, nos termos do art. 487, III, b do CPC, julgando prejudicado o Agravo Interno.

O caso nº 3 trata da ausência de prestação de contas referentes ao Convênio Administrativo n. 714/2006 firmado pela Secretaria de Estado da

Saúde. Na sentença, o Juízo de 1º grau julgou parcialmente procedente, condenando o agravante à suspensão dos direitos políticos por 3 anos, proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de 3 anos, pagamento de multa civil no valor correspondente a R\$ 26.640,00 revertida em prol do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Sem mencionar as razões de apelação, o acórdão informa que o TJ manteve a sentença. Tampouco são citados os argumentos do REsp. Já em AgInt, alega que os Embargos Divergentes não debateram as omissões daquele julgado, mas sim, o fato de o TJ ter ignorado os fundamentos de extrema importância para o julgamento da lide.

Desse modo, foi negado provimento ao agravo interno, pois entendeu-se que não é cabível a interposição de embargos de divergência para a verificação de ofensa ao art. 1.022 do CPC, porque impossível a configuração da similitude fática entre o acórdão embargado e os paradigmas apontados, devido às peculiaridades de cada caso e pelo fato de não ser cabível embargos de divergência quando a decisão que apreciou o REsp não conhece do recurso.

Nesse caso, uma vez que a decisão supostamente omissa e embargada foi proferida pelo TJ, se evidenciou ser necessário que fossem opostos Embargos de Declaração no TJ e não Embargos de Divergência no STJ.

O caso nº 54 trata de convênio firmado no ano de 2005, aditado no ano de 2007, com a Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo para executar a pavimentação de vias urbanas nos bairros Santa Luzia e São Benedito no município de Laras-SP, no valor de R\$ 120.000,00.

Contudo, além do que foi estabelecido no convênio, o prefeito determinou a execução de obras para a instalação de guias e sarjetas nas mesmas ruas, totalizando 1.340 metros lineares de construção.

As contratações mencionadas se deram mediante dispensa de licitação.

Asseverou-se que as compras e o serviço totalizaram o valor de R\$ 21.400,00, mas, por se tratarem da mesma obra, a municipalidade não poderia efetuar a contratação fracionada para dispensar a licitação, pois excedeu o valor previsto no art. 24, inciso II, da Lei n. 8.666/93, que prevê a possibilidade de dispensa somente para a hipótese de o valor da obra não superar o valor de até 10% previsto na alínea a do mesmo dispositivo legal.

O prefeito e o responsável pelo Setor de Compras do município foram condenados a ressarcir integralmente os danos provocados em razão da dispensa indevida, no valor de R\$21.400,00, acrescidos de juros de mora. Também foram condenados à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 anos, bem como foram proibidos 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 5 anos. Além disso, o responsável pelo Setor de Compras foi condenado a perda da função pública.

Ambos interpuseram Apelação. O responsável pelo Setor de Compras requereu o reconhecimento do cerceamento ao direito de defesa, anulando o feito a partir do saneador, determinando a produção das provas expressamente pleiteadas na inicial, o acolhimento das demais preliminares, reformando a decisão monocrática para extinguir o feito sem julgamento de mérito, e no mérito, a reforma da decisão para julgar o feito improcedente. E, caso a decisão fosse mantida, que fosse determinada a redução do apenamento imposto ao recorrente, para tão somente multa no importe de 1 vez sua remuneração como servidor à época dos fatos, afastando todas as demais.

Já o prefeito requereu a nulidade da sentença por cerceamento de defesa, decorrente do julgamento antecipado da lide, haja vista a necessidade de dilação probatória, a impossibilidade jurídica do pedido, pois os agentes políticos não se sujeitam às disposições da LIA e a carência da ação, ante a ilegitimidade do Ministério Público e a inadequação da via processual eleita

para pedir a reparação de danos.

Também sustentou que os atos praticados observaram as disposições da Lei n. 8.666/93, inexistindo fracionamento ilegal de obra, e sim contratações de serviços com objetos distintos, respeitando-se os limites do art. 24, I e II, da Lei de Licitações.

Alegou que não houve dolo nem danos ao erário, ficando descaracterizada a prática do ato de improbidade administrativa, descrito no art. 10, VIII, da LIA e pediu a redução das penalidades impostas, aplicando-se tão somente a pena de multa, equivalente a 1 vez a remuneração do cargo de Prefeito à época dos fatos, afastando-se todas as demais.

O TJ não conheceu da apelação interposta pelo responsável pelo Setor de Compras, rejeitou as preliminares e deu parcial provimento ao recurso do prefeito por entender que houve descabimento da pena de ressarcimento integral do dano ante a inexistência de prejuízo, o que implicaria em enriquecimento ilícito do Município.

O prefeito interpôs REsp aduzindo a impossibilidade do pedido por inaplicabilidade da LIA a agentes políticos, que o MP não tem legitimidade para propor ação de reparação de danos, além de o meio processual utilizado não ser o correto, pois, para a aplicação do disposto na LIA, mormente quanto ao ressarcimento do erário, exige-se a propositura de uma Ação Civil de Reparação de Dano.

Argumenta que não houve fracionamento ilegal da obra, mas que se tratou apenas de contratação de empresas diferentes com especialidades diversas e que não se vislumbra qualquer indício da prática dos atos tidos como ímprobos e desproporcionalidade das sanções aplicadas.

No AgInt, o agravante reiterou os argumentos do REsp. Desse modo, foi negado provimento pois entendeu-se que se admite a responsabilização de agentes políticos nos termos da LIA, e não ocorre, desse modo, bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e a criminal, que

trata-se de típica atuação com fins de proteção do patrimônio público do MP, não se trata de ação com pedido exclusivo de ressarcimento, pois tal pedido veio cumulado com pedido de aplicação de outras sanções típicas da lei de improbidade e que para se chegar a conclusão diversa da que chegou o Tribunal de origem, para o qual o fracionamento da licitação foi ilegal, seria inevitável o revolvimento dos elementos probatórios carreados aos autos, procedimento vedado nesta instância especial, a teor do enunciado da Súmula n. 7/STJ. O mesmo ocorre quanto à alegação do recorrente de violação do art. 10, VIII, da LIA, ao sustentar que não houve dolo ou grave culpa em sua conduta.

Dessa forma, todos os argumentos apresentados pelos agravantes foram devidamente analisados, e a decisão parece estar em conformidade com a jurisprudência estabelecida, que sugere a revisão das sanções apenas em situações excepcionais em que há uma evidente desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 56 trata da aplicação irregular de recursos públicos na aquisição de medicamentos na Empresa Crismed Produtos Farmacêuticos Ltda., na ordem de R\$1.982.397,10. Os demandados ocupavam os cargos de Prefeito, Secretário de Finanças, Secretária de Saúde, Secretária Adjunta da Saúde e Secretária da Ação Social. Destaca-se que o Secretário de Finanças é filho do prefeito, a Secretária de Saúde é irmã e a Secretária da Ação Social é esposa.

Foi julgado procedente em parte o pedido. O prefeito foi condenado a suspensão dos direitos políticos por 4 anos e ao pagamento de multa civil fixada em 10 vezes o valor da respectiva remuneração percebida à época dos fatos.

Sem informar o teor do Recurso de Apelação, o acórdão descreve que o TJ manteve a sentença, afastando a preliminar de julgamento extra petita, pois embora os apelantes tenham defendido que, uma vez que condenou os

Réus nos termos do art. 12, III, da LIA, ao passo que o Demandante, o Município, requereu, na Exordial, a condenação nos termos do art. 12, II, da mesma Lei (penalidade imposta aos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao Erário), a fundamentação da inicial também menciona burla aos princípios da Administração Pública.

Desse modo, não há que se falar em configuração de decisão extra petita, uma vez que o Juízo de 1º grau decidiu dentro dos limites que lhe foram propostos no que pertence à causa de pedir e ao pedido. Foi acolhida a alegação de que o Diretor do departamento financeiro do município não praticou ato ímprobo e foi absolvido.

Em REsp, os demais demandados aduziram a questão de nulidade processual por existência de condenação com fundamento em dispositivo diverso do indicado nos pedidos constantes na exordial, transparecendo situação clara de julgamento extra petita e a falta de indicação de ato revestido de má-fé ou desonestidade. Logo, houve expressa violação ao artigo 11, caput, da LIA, notadamente quando ignora requisito essencial a sua caracterização, a existência de intenção torpe do agente público, e de que não há prova que a ausência do processo de dispensa de licitação prejudicou o erário público de alguma forma, sendo assim, o ato não pode representar dolo, mas apenas culpa. Assim, requerem a modificação do acórdão para o fim de que, reconhecida a expressa violação ao artigo 12, inciso III e Parágrafo Único, da LIA, sejam redimensionadas as sanções aplicadas, eliminando as sanções de suspensão de direitos políticos e diminuindo o valor da multa civil arbitrada, flagrantemente desproporcionais à irregularidade reconhecida, atendendo assim a razoabilidade, proporcionalidade e adequação.

Desse modo, o REsp não foi conhecido, pois a afirmação de que o julgamento foi extra petita demanda alteração das premissas fático-probatórias estabelecidas pelo acórdão recorrido, com o revolvimento das provas carreadas aos autos e rever o entendimento firmado pelo TJ, quanto à existência do elemento anímico caracterizador do ato de improbidade

administrativa demandaria a revisão de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

Também há incidência da Súmula 7/STJ com relação à alegação de que as sanções aplicadas são desproporcionais, esclarecendo que o entendimento firmado na jurisprudência do STJ é no sentido de que modificar o quantitativo da sanção adotada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova.

Dessa maneira, este é um caso em que o óbice da Súmula 7/STJ foi aplicado devidamente em relação à revisão da dosimetria sancionadora e do elemento subjetivo. Isso parece estar alinhado com a jurisprudência consolidada, que indica a revisão das sanções apenas em situações excepcionais onde há uma clara desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 16 trata de assédio sexual praticado por um Juiz aposentado do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região a servidoras do referido Tribunal.

A sentença julgou procedente a sanção e determinou as sanções de cassação de sua aposentadoria, suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 5 anos, 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 10 anos, e de pagamento da multa civil de 10 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público.

Em apelação, o réu, na pessoa dos seus sucessores, requereu o afastamento da pena de cassação da aposentadoria e a União e o MPF requereram a condenação por danos morais difusos.

O Tribunal de origem concluiu que, devido ao falecimento do réu ocorrido após a prolação da sentença, e a inexistente previsão no art. 8º da LIA de que

as penas decorrentes de atentado aos princípios da administração sejam transmitidas aos herdeiros, determinaram a extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, incisos IV e VI, do CPC/15, por carência superveniente de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, e de interesse de agir em relação aos pedidos de condenação às penas de suspensão de direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 anos, dando por prejudicada a apelação do réu nessa extensão.

O acórdão impugnado também deu provimento à Apelação do réu, na pessoa dos sucessores, tão somente para que seja afastada a pena de cassação de aposentadoria, por ausência de previsão na LIA, e negou provimento à Apelação do MPF e da União, no que toca à condenação por danos morais difusos.

Em REsp, a União arguiu que a ausência de previsão expressa da cassação de aposentadoria na LIA não impede a sua aplicação, uma vez que se trata de reflexo lógico resultante da aplicação da pena de perda da função pública, que se o agente vier a falecer e instituir pensão, essa pensão deve ser suspensa como reflexo do antecedente perda da função pública.

Isso ocorreu no caso presente em que o apenado faleceu após a sentença que decretou a perda da função pública. Por isso, não se pode permitir que os cofres públicos, por meio de pensão derivada de uma função pública, cuja perda foi decretada em 1º grau, continue a render frutos aos sucessores do agente ímprobo. Se a função houvesse de ser perdida, é decorrência lógica a cassação da aposentadoria, no caso de inatividade, e da pensão, no caso de morte do agente ímprobo.

Sem citar o resultado, a ementa do acórdão que julgou o REsp e os argumentos do AgInt, foi negado provimento ao Agravo, que reiterou os



fundamentos do acórdão do tribunal de origem.

Assim, foi reproduzido o mesmo entendimento da corte de origem. Nesse caso, tendo sido devidamente fundamentado o acórdão do tribunal de origem, é pertinente manter os termos a que se firmaram.

O caso nº 26 trata do prefeito que, apesar de pessoalmente intimado, não cumpriu ordem judicial para abrigamento institucional de menores em situação de risco, sequer comparecendo à audiência designada posteriormente para a solução da questão. Destaca-se que a omissão foi assumida em termo de ajuste de conduta, sem qualquer justificativa.

Sem mencionar a sentença e as razões de apelação, é informado que o TJ reformou a sentença para julgar procedentes os pedidos formulados na inicial. Assim, foram determinadas as sanções de suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

Em REsp, o demandado sustenta, em suma, que o Tribunal de origem foi omissivo ao não fundamentar a aplicação da multa em valor exorbitante, equivalente a 10 vezes a remuneração do agente, e que a quantia da sanção aplicada é desproporcional e desarrazoada. Não foi mencionado o resultado do julgamento do REsp.

No AgInt, foram reiterados os argumentos do REsp. Desse modo, foi negado provimento ao Agravo Interno, pois de acordo com o enunciado n. 568 da Súmula do STJ e do art. 255, § 4º, III, do RISTJ, o relator está autorizado a decidir monocraticamente quando houver jurisprudência consolidada no STF ou no STJ, logo, não há que se falar em ilegalidade sobre esse ponto.

Que inexistente omissão no acórdão recorrido e desproporção que justifique a intervenção do STJ quanto a sanção imposta, ensejando na falta do requisito de admissibilidade do REsp, já que se não analisado o mérito da decisão recorrida, o que esbarraria no óbice na Súmula n. 7 do STJ, não há

como investigar se a interpretação dada ao caso é divergente da empregada nos outros julgamentos expostos.

Portanto, todos os argumentos apresentados pelos agravantes foram abordados devidamente, e a decisão parece estar em conformidade com a jurisprudência estabelecida, que sugere a revisão das sanções apenas em casos excepcionais em que há uma clara desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 34 trata de ação de improbidade ajuizada pelo fato de a Sociedade Beneficente Edson Mota (SOBEM), embora fosse uma sociedade filantrópica (atendimento de pessoas carentes na área da saúde) e recebedora de recursos públicos do Estado de Rondônia (convênios), teve sua finalidade desvirtuada para promoção pessoal e projeção política de ex-deputada estadual e de vereador, irmão da ex-deputada.

Foram determinadas as sanções de suspensão dos direitos políticos por 5 anos, a perda da função pública e a proibição de contratar com o poder público por 3 anos.

O acórdão é curto e não menciona o que foi decidido na sentença, em apelação, REsp e nos acórdãos proferidos no TJ e no STJ. Assim, quanto ao AgInt, o agravante sustentou que o acórdão de origem não especifica qual seria a propaganda institucional desvirtuada, que não houve a indicação dos fatos que violaram a LIA, não houve a definição adequada da responsabilidade pela prática do ato ímprobo, não houve a indicação da conduta ilícita, bem como o elemento subjetivo e a sanção imposta na origem foi exagerada.

Desse modo, foi negado provimento ao Agravo Interno, pois foi considerado que o julgado recorrido decidiu de forma suficientemente fundamentada sobre o tema apontado como olvidado e que as sanções foram fixadas dentro de um juízo de proporcionalidade.

Assim, trata-se de mais um caso que o óbice da Súmula 7/STJ foi

aplicado de maneira coerente, uma vez que a jurisprudência estabelece revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta desproporcionalidade na penalidade determinada, diferentemente do caso mencionado.

O caso nº 41 trata da recusa do prefeito em cumprir decisão judicial. Houve descumprimento de ordem judicial emanada pelo Relator da ADI 70041143157, do TJSP, que declarou inconstitucional lei municipal que criou cargos em comissão sem os requisitos de assessoria, chefia ou direção. O réu foi notificado três vezes para proceder à demissão dos funcionários irregularmente admitidos na função pública, tendo se negado a cumprir o comando judicial.

Foram determinadas as sanções de multa de 20 vezes a remuneração, suspensão dos direitos políticos por 5 anos e proibição de contratar com o Poder Público, ou dele receber incentivos, por 3 anos.

Não foram mencionadas sentença, apelação e REsp. Já no AgInt, o agravante sustentou que a conduta imputada ao ex-prefeito do Município de São Francisco de Paula/RS foi rotulada pelas Instâncias Ordinárias como improbidade administrativa, sendo que, na verdade, não ultrapassou o conceito de ilegalidade e, em face da inexistência de dano ao Erário ou de enriquecimento ilícito, seriam desproporcionais as sanções aplicadas.

Assim, foi negado provimento ao agravo, pois foi identificado fato típico por lesão aos princípios administrativos na conduta omissiva e ímproba e que a corte de origem dedicou linhas muito precisas acerca das penalidades e da razão de suas imposições, logo, não se constatou qualquer excesso na imposição das sanções. Desse modo, tendo em vista a atividade exercida pelo agravante e às circunstâncias do caso concreto, as sanções estão em consonância com a finalidade de punição e desestímulo da mesma prática, além de manter coerência com a jurisprudência já estabelecida de revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta

desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 42 trata de descumprimento de decisão judicial para inclusão de débitos de precatório no orçamento local pelo prefeito.

Sem informar os fundamentos da sentença, presente no acórdão a informação de que a sentença foi reformada e foi dado provimento à apelação do ex-prefeito. Considerou o TJ, se, por um lado, a condenação à multa civil no patamar de uma remuneração de prefeito, em valores da época do fato delituoso, é adequada ao caso, a suspensão dos direitos políticos mostra-se desproporcional entre o gravame, de pequena repercussão (pelo que deve ser excluída), como também deve ser suprimida a proibição de contratar com o poder público e de receber incentivos, mercê da falta de pertinências destas sanções (se cotejadas à realidade do réu, que é gestor público, não empresário).

É interposto REsp, porém não são informados os argumentos do recorrente no acórdão. Já no AgInt, o agravante afirma que houve violação ao art. 12, da LIA, vez que fora reconhecida a conduta deliberada do agente pública, mas a Corte de origem deixou de cominar as sanções adequadas correspondentes, razão pela qual é necessário a majoração das reprimendas.

Foi negado provimento ao agravo interno, pois não se verificou desproporção na incidência das sanções, única hipótese em que esta Corte Superior permite alterar as sanções impostas pelo Tribunal de origem. Diante da fundamentação que o Tribunal de origem conferiu à espécie, não se verifica tenha sido violado o art. 12 da LIA, pois as reprimendas foram dosadas segundo critérios que se pode dizer razoáveis, não se tratando de hipótese de excepcionalidade que leve ao acolhimento deste Apelo Raro.

Desse modo, o TJ tendo em vista a atividade exercida pelo agravante e as circunstâncias do caso concreto, as sanções estão em consonância com a finalidade de punição e desestímulo da mesma prática. Assim, corretamente o STJ manteve a decisão da corte de origem.

O caso nº 46 trata de ação de improbidade administrativa contra prefeito devido ao não pagamento de precatórios judiciais que se achavam previstos no orçamento, desrespeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal, que gerou incremento de 193% do déficit orçamentário e desequilíbrio das contas públicas.

A sentença julgou procedente o pedido para condenar o réu à suspensão dos direitos políticos por 3 anos, ao pagamento de multa civil correspondente a 10 vezes o valor da última remuneração percebida como Prefeito, a ser atualizada pelo índices de correção monetária da Tabela Prática do TJSP, ficando o réu, ainda, proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica em cujo quadro societário figure como sócio majoritário, por 3 anos, com fundamento no art. 12, III, da LIA.

Sem informar as razões de apelação, o acórdão menciona que o TJ reformou a sentença condenatória, decretando a improcedência do pedido, pois não foi apontado nenhum subsídio de prova, nenhuma passagem dos autos, que pudesse alicerçar essa conclusão. E, ademais, não conferiu oportunidade ao requerido para produzir prova em sentido oposto. Tampouco se colhe indicação específica de comportamento ímprobo, propriamente dito, em nenhuma das manifestações dos órgãos do MP nos autos. A tanto não se equipara a constatação de má gestão fiscal, ou mesmo de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sem citar os argumentos, no AgInt requereram a reforma da decisão do REsp que acolheu os argumentos do MP e restabeleceu a sentença que julgou procedentes os pedidos, com o fundamento de que a sentença não se pautou na ausência de indicação específica de comportamento ímprobo, e de que o dolo e a má-fé declinados pela sentença de restaram, pois, eliminados, afastados por ocasião do provimento do apelo.

Assim, foi negado provimento ao Agravo Interno, pois foi considerado

que a decisão agravada proferiu fundamentos suficientes e em consonância com o entendimento do STJ (o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da LIA, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico).

Nesse caso, o entendimento da sentença de 1º grau se mostra mais razoável do que o entendimento do TJ, que absolveu o réu, do que se depreende da leitura apenas do acórdão, uma vez identificados elementos fático-probatórios que atestem que a conduta se tratava de um ato ímprobo.

O caso nº 49 trata da nomeação ilegal e dolosa, pela primeira ré, na qualidade de Prefeita, dos demais réus para os cargos de Secretário Municipal do Meio Ambiente e de Diretor de Assistência Social, a despeito de estarem com os direitos políticos suspensos por decisão judicial transitada em julgado.

A sentença julgou procedente o pedido, determinando a perda da função pública dos requeridos, se estiverem exercendo, a suspensão dos direitos políticos dos requeridos por 8 anos, ficando os mesmos também proibidos 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 sejam sócios majoritários, pelo prazo de 10 anos. Também condenou os réus que foram nomeados a perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, em relação a remuneração e diárias recebidas, a serem apuradas em fase liquidação e ao pagamento de multa civil no valor de 5 vezes o valor de sua remuneração, bem como ao ressarcimento integral do dano a serem liquidadas em momento oportuno.

Sem mencionar as razões de apelação, é informado no acórdão que o Tribunal de origem, reformou parcialmente a sentença, apenas para excluir a sanção de ressarcimento ao Erário.

Em REsp, os recorrentes sustentaram que houve ofensa aos arts. 11 e 12 da LIA, ao argumento de que eventuais ilegalidades formais ou materiais

cometidos pelos agentes públicos não se convertem automaticamente em atos de improbidade administrativa, se delas não resultar enriquecimento ilícito do autor (art. 9º da LIA), dano ao erário (art. 10) ou ofensa aos princípios da administração pública (art. 11), requerendo-se que se identifique na sua prática a vontade deliberada e consciente de agir, ou seja, afasta-se sempre a possibilidade de improbidade meramente culposa. Em relação ao elemento subjetivo preconizado no artigo 11 da LIA (dolo), não resta qualquer dúvida quanto a sua exigência para autorizar a elaboração do juízo de desvalor de conduta, e isso de fato inexistente nos autos, ou seja, não se extrai, qualquer vontade deliberada dos Recorrentes com o intuito de atentar contra os princípios da administração pública, ou ainda, mais especificamente, não se vislumbra qualquer prova de que este tenha participado da empreitada que supostamente causou dano ao erário.

Argumentam que, se por acaso os Recorrentes cometeram algum ato meramente irregular, por certo, tal situação não pode ser confundida com a adoção de uma prática ou de uma conduta ímproba, haja vista que esta última exige do sujeito ativo culpa ou dolo, e ainda assim, mesmo quando algum ato ilegal é praticado, é necessário verificar se há as referidas elementares do tipo, bem como, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.

Já no AgInt, a agravante pede o afastamento da qualificação de seu ato irregular como ato de improbidade administrativa, pois não houve má-fé) e sustenta ser desproporcional a suspensão dos direitos políticos por 8 anos, assim como a proibição de contratar com o poder público por 10 anos e que houve violação ao art. 12 da LIA.

Em sede de Recurso Especial, foi dado parcial provimento para decretar a suspensão dos direitos políticos dos réus pelo prazo de 5 anos, bem como para proibi-los 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 sejam sócios majoritários, pelo prazo de 3 anos. Já em

relação ao Agravo Interno, foi negado provimento por entenderem que, restaram atendidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que se tratam de medidas adequadas e necessárias, diante da gravidade da conduta praticada pelos agravantes.

Assim, levando em conta a gravidade da conduta, as sanções se mostraram adequadas de acordo com o disposto na LIA, embora a revisão do tempo das penalidades não tenha se firmado em critérios devidamente esclarecidos no acórdão.

O caso nº 53 trata da contratação, em 2001, de 157 de profissionais de saúde sem a realização de concurso público ou seleção sumária, isto é, foram admitidos para a função pública apenas com base em cartas-contrato para realização de trabalho temporário (120 dias). A demanda foi contra os ex-prefeitos do município.

Os pedidos da ACP foram julgados parcialmente procedentes, condenando os demandados às reprimendas do art. 12, III da LIA, isto é, suspensão dos direitos políticos por 5 anos, multa civil no valor de R\$10.000,00, e proibição de contratar com o Poder Público e dele receber benefícios e incentivos fiscais por 3 anos.

Sem mencionar as razões da apelação, é informado que a sentença foi mantida. Tampouco os argumentos do REsp são citados. No REsp, os reclamados foram absolvidos.

Em AgInt, o MP defende que houve desvio de finalidade na lei autorizadora da contratação temporária de Profissionais de Saúde, razão pela qual se excepciona a aplicação do entendimento consolidado da Corte Superior quanto ao afastamento do dolo. Alega que a falta de questionamento acerca da constitucionalidade da legislação municipal não é aspecto importante para a aferição da conduta, pois a questão se relacionaria ao plano da ilegalidade, não da inconstitucionalidade.



Foi negado provimento ao Agravo Interno, pois o MP não demonstrou que as condutas dos ex-prefeitos foram ímprobas e que houve presença do elemento subjetivo do dolo.

Assim, restou adequado o entendimento do STJ, uma vez que há lei municipal autorizativa de contratação de servidores públicos temporários. Nesse sentido, além de não ser possível identificar elemento subjetivo de ofensa aos princípios da administração pública, a via mais adequada seria questionar a constitucionalidade da lei, já que o MP observa ofensa à probidade administrativa em sua aplicação.

O caso nº 55 trata de adulteração de notas fiscais relativas à prestação de contas do ano de 2003 a 2004, obtendo vantagens ilícitas em montantes que variaram de R\$ 28,00 a 291,10 realizadas por vereadores.

Foram determinadas as sanções de ressarcimento integral ao erário, perda função pública, pagamento de multa civil no valor de 3 vezes o dano causado e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos pelo prazo de 10 anos.

Não foram mencionados os argumentos do REsp, mas houve reforma que, após verificada a exorbitância das penalidades aplicadas, foi determinado o afastamento das sanções de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Já no AgInt, os agravantes defenderam a reforma da solução unipessoal, ao argumento de que a decisão recorrida não teria levado em consideração o argumento da cumulação de sanções na espécie, muito embora tenha efetuado a minoração de reprimendas.

Assim, foi negado provimento ao AgInt, pois rejeitaram a alegação de que a absolvição criminal causaria reflexos na ação de improbidade, não apenas porque há independência das esferas de responsabilização, mas também porque a parte alega a questão sem trazer aos autos qualquer documento indicativo do afirmado. Além disso, a cumulação das reprimendas

constantes do art. 12 da LIA é possível contanto que, na dosificação, se observe a lógica do razoável. Por isso, foi considerado que a decisão agravada não merece reparos, uma vez que, prestigiando a diretriz da proporcionalidade na fixação de sanções, operou a minoração de 2 das sanções aplicadas.

Em mais um caso, não restou muito bem esclarecido a motivação para a minoração das penas, sendo alegado apenas a observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. No entanto, ao observar a conduta, se mostra plausível o afastamento das sanções mais gravosas.

O caso nº 65 trata da prática de fraude em processo licitatório, consistente na aquisição de forma direta e fracionada de medicamentos e produtos farmacêuticos no período compreendido entre 2001 e 2003. O réu, exercendo o cargo de Prefeito, com o auxílio e conivência dos demais réus, realizou a aquisição de forma direta e fracionada de medicamentos e produtos farmacêuticos, sendo cauteloso nos pagamentos para que não ultrapassassem o valor legal máximo de dispensa de licitação. Como os valores devidos às empresas réus se tornaram expressivos, promoveu o prefeito, em conluio com os demais réus, licitação fraudulenta para conferir legalidade às compras. Além de prefeito, os demais cargos ocupados eram de secretários e membros da comissão de licitação.

Na sentença, julgou-se parcialmente procedentes os pedidos, para declarar configurados os atos de improbidade administrativa, condenando os agentes públicos réus à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos pelo período de 5 anos, ao pagamento de multa civil, fixada em 10 vezes o valor médio da remuneração percebida pelos agentes públicos, mensalmente, pelo período em que ocorreram as irregularidades, à proibição de contratar com a Administração Pública, ou de receber benefícios ou incentivos fiscais, mesmo por empresa em que sejam sócios majoritários, por três anos. Quanto aos particulares, pessoas físicas e jurídicas, 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 3 anos.

Sem mencionar a ementa ou o que restou decidido no acórdão do TJ, assim como não foram citadas as razões de apelação, é mencionado no acórdão que a sentença foi parcialmente reformada.

Em REsp, os recorrentes alegaram a ocorrência da prescrição, afirmando que o prazo prescricional aplicável aos particulares é o previsto na lei que regula a ação popular e a impossibilidade de condenação, porquanto ausente prova do recebimento de vantagem pecuniária e prejuízo ao erário. Além disso, para corroborar a impossibilidade de condenação, alegam que houve absolvição na esfera criminal e que não foi configurada a existência do dolo na conduta.

No AgInt, os agravantes reiteram os argumentos do REsp. Assim, foi negado provimento ao Agravo Interno, pois a despeito da argumentação de que a pretensão estaria fulminada pela prescrição, deixaram os recorrentes de indicar qual dispositivo legal teria sido violado pelo Tribunal a quo, atraindo, então, a incidência da Súmula

n. 284/STJ. Ademais, os réus foram condenados pela prática de atos de improbidade capitulados no artigo 11, caput e inciso I, da LIA, logo, inexistindo correlação entre o conteúdo do acórdão, a arguição de afronta ao artigo 10 da LIA, resultando no óbice do enunciado da Súmula 284 do STF, aplicado por analogia.

Destaca que a absolvição operada no Juízo criminal somente se comunica com a esfera administrativa quando negada a existência do fato ou da autoria. No caso em apreço, conforme consigna o acórdão recorrido, a absolvição na esfera penal se restringiu ao crime de falsidade ideológica, sendo os réus condenados criminalmente pela contratação direta com base no art. 386, III, do CPP, isto é, por não constituir o fato infração penal, não configurando óbice à ação de improbidade.

Ademais, restaram condenados na origem os réus pelo crime de

"Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade". Com relação ao resultado do ato, a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de enriquecimento ilícito ou de dano ao erário e que o enfrentamento das alegações atinentes à efetiva caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob a perspectiva subjetiva demanda incontestemente revolvimento fático- probatório, na medida em que o Tribunal a quo foi categórico ao afirmar a presença do dolo na conduta dos réus condenados.

Dessa forma, todos os argumentos apresentados pelos agravantes foram adequadamente considerados, e a decisão parece estar em conformidade com a jurisprudência estabelecida, que sugere a revisão das sanções apenas em casos excepcionais em que há uma clara desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 57 trata de contratação irregular sem concurso público. Não são mencionados os cargos dos demandados.

Foram determinadas as sanções de ressarcimento dos danos causados ao erário, a aplicação de multa civil no importe de 4 remunerações para cada um dos réus, à perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos, e 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 5 anos.

Sem citar as razões de apelação, o acórdão traz que o TJ manteve a sentença e as sanções determinadas. Tampouco foram levantados os argumentos do REsp. Já em AgInt, o agravante sustentou, em suma, que a interposição do recurso especial não esbarra na proibição contida na Súmula nº 7 do STJ, porque o que pretende o agravante, ao interpor tal recurso, não

é o simples reexame de provas, mas sim a alteração das penalidades impostas em função da violação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Foi negado provimento ao Agravo Interno, pois a jurisprudência do STJ é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa envolve o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, vedado pela Súmula 7/STJ, salvo se a fixação for exorbitante ou ínfima, que não se afigura no caso.

Desse modo, não restou muito bem esclarecido a motivação para a minoração das penas, sendo alegado apenas a observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

O caso nº 59 trata de prática de fraude com o objetivo de dar ingresso no serviço público, forjando aprovação em concurso para o Corpo de Bombeiros Militares sem que houvesse a prévia inscrição no concurso público ou a realização de provas de admissão. Não foi mencionado se os réus ocupavam cargos na Administração Pública.

Não foram citadas a sentença, razões de apelação e REsp. Foi informado que foi dado parcial provimento ao REsp tão somente para excluir a sanção de perda dos direitos políticos imposta aos agravados pelas Instâncias ordinárias, em atenção aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

No AgInt, o MP sustentou que a decisão agravada adentrou o exame de matéria fático-probatória, o que é vedado em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ e que trata-se de condenação feita pelas instâncias ordinárias nos estritos limites da proporcionalidade e da razoabilidade, pois os agravados cometeram ato de improbidade grave ao admitirem a incorporação de bombeiros militares aos quadros do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro que nem sequer inscritos em concurso público para ingresso nos quadros da corporação estavam.

Foi negado provimento ao Agravo Interno, pois foi reconhecida a

desproporcionalidade das sanções impostas pelas Instâncias de origem aos ora agravados, o que não reclama o reexame de fatos ou provas e ao analisar o caso em exame, verificou-se que a aplicação da pena de suspensão dos direitos políticos não atenderia aos vetores da proporcionalidade e da razoabilidade, especialmente quando considerada a circunstância de que o ato ímprobo nem sequer guarda relação com qualquer espécie de atividade político-partidária.

Nesse caso, trata-se de conduta de flagrante gravidade. Entretanto, tendo em vista a atividade exercida pelo agravante, faz sentido o afastamento da sanção de suspensão de direitos políticos, além de manter coerência com a jurisprudência já estabelecida de revisão de sanções somente em hipóteses excepcionais em que há manifesta desproporcionalidade na penalidade determinada.

O caso nº 43 trata de contratação de empresa para a realização de inventário patrimonial da Câmara Municipal, quando havia servidores suficientes para a realização do serviço no órgão. Além disso, a empresa contratada não possuía funcionários e permanecia fechada no horário comercial.

Embora não tenha sido citado os fundamentos da sentença, foi informado que no tribunal de origem foram aplicadas as sanções de ressarcimento ao erário do valor de R\$ 5.270,00, pagamento de multa correspondente a 1 subsídio que o agente ímprobo recebia como Presidente da Câmara Municipal, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 anos e proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos e benefícios pelo mesmo prazo.

Em REsp, o recorrente aduz que opôs os embargos de declaração não somente com o intuito de prequestionamento, mas para aplicar o efeito modificativo/infringente, ante a omissão e contradição constante do julgamento do Recurso de Apelação outrora manejado.

Afirma que o recurso de apelação do MP reproduziu integralmente a petição inicial, deixando, assim, de apresentar manifestação dos fundamentos elencados na sentença de improcedência. Reputou que o acórdão recorrido incorreu em julgamento extra petita e ultra petita, pois o julgamento foi diverso do que se pronunciou o Juiz de 1º grau.

Considerou como poder discricionário do gestor optar entre a indicação de servidores para realizar o levantamento patrimonial e a contratação de empresa especializada para esse serviço urgente.

Insistiu que os integrantes da comissão patrimonial da Câmara não possuíam condições técnicas para prestarem o serviço e a contratação consistiu em mera irregularidade.

Por último, ponderou como necessária a presença do elemento subjetivo para a configuração da improbidade administrativa e afirmou que o reconhecimento do ato como ímprobo divergiu de julgados do STJ e de Tribunais Estaduais. Já em AgInt, reiterou os argumentos do REsp.

Foi negado provimento ao AgInt, pois o agravante deixou de indicar com precisão e clareza os artigos e as teses sobre os quais o Tribunal de origem teria sido omissivo, não rebateu os fundamentos da sentença, sendo tal tese invocada somente na oposição dos embargos de declaração.

Além disso, a argumentação do recorrente sobre o tema foi considerada extremamente genérica e confusa, impedindo aferir de que forma houve extrapolação dos limites da lide, sendo vedado ao STJ, na via especial, apreciar eventual ofensa à matéria constitucional quanto ao interesse recursal no que tange ao art. 10 da LIA, porquanto fundada a condenação unicamente na hipótese descrita no art. 11.

Por último, constataram que o réu agiu com dolo genérico consistente na livre vontade de contratar, desnecessariamente, empresa para prestar serviços que poderiam ser atribuídos aos servidores do Legislativo Municipal.

O acórdão cuidadosamente enfrentou todos os argumentos trazidos pelo agravante, na forma em que foram trazidos os argumentos, a fim de se ater devidamente à necessidade de prequestionamento das teses e argumentos levantados, e manteve a coerência com sua jurisprudência.

O caso nº 62 trata da conduta do agente público que deixou de prestar contas quando estava obrigado a fazê-lo. Demonstrada a realização irregular de despesas pelo ex-Prefeito Municipal, gerando, por consequência, prejuízo aos cofres públicos, foi imposto o dever de ressarcir o erário. Um dos demandados era prefeito. Não foram mencionados os cargos ocupados pelos demais.

Foram determinadas as sanções de ressarcimento integral do dano causado ao erário, à perda dos direitos políticos por 5 anos e ao pagamento de multa civil no valor equivalente a 15 vezes a remuneração que o recorrente recebia enquanto Prefeito.

Não foram mencionadas a sentença e as razões de apelação. No REsp, foi defendida a anulação do acórdão dos embargos, sendo outro proferido em atendimento aos requisitos legais, com análise das questões de ordem pública veiculadas.

Tanto em sede de apelação quanto, tempestivamente, em sede de memoriais, o recorrente procedeu à juntada de documentação, hábil a esclarecer a verdade real do feito e, conseqüentemente, impor-lhe a absolvição, que o agente político não pode ser sujeito ativo de ato de improbidade administrativa, que nunca houve liberação de verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes e, por outro lado, a prestação de contas foi efetivamente realizada.

Afirmou que como gestor, apenas assinava os empenhos, convencido de que tais atos tenham sido praticados em observância a todos os preceitos legais, já que eram pessoas competentes e, conseqüentemente, com conhecimento na área que os confeccionavam, que não há fundamento que



sustente a existência do dolo para a consumação do artigo e 11 e, muito menos, culpa para o art. 10, todos da LIA e que as sanções aplicadas de suspensão dos direitos políticos, ressarcimento ao erário e multa civil exacerbada feriram o princípio constitucional da proporcionalidade.

No REsp foi dado parcial provimento para adequação das sanções impostas. No entanto, não é mencionado quais sanções restaram. No AgInt, sustentaram que a rejeição dos embargos de declaração no acórdão de apelação caracterizariam negativa de prestação jurisdicional, uma vez que foram constatadas omissões no acórdão, relativo à juntada de novos documentos, reiterou os argumentos acerca dos documentos juntados na apelação, concluindo, outrossim, que toda sua linha argumentativa não foi devidamente apreciada pelos acórdãos, defendeu a desnecessidade de revolvimento fático-probatório para constatação de que não agiu com culpa ou dolo e afirmou que mesmo que se desconsidere ausente a prestação de contas, de tal fato não se poderia extrair a existência de prejuízo ao erário, o qual deveria ser comprovado, e não apenas presumido e apesar do parcial provimento do recurso especial, a desproporcionalidade das sanções aplicadas ainda persiste, em afronta ao art. 12 da LIA.

O Agravo Interno não foi conhecido, com fundamento na Súmula 182/STJ., pois quando a utilização de argumentos cuja generalidade não é capaz de impugnar de forma específica todos fundamentos da decisão agravada atrai a incidência das Súmulas 182/STJ e 284/STF. Além disso, verificou-se que a parte agravante se limitou a tecer considerações genéricas quanto a um suposto desacerto da decisão atacada em não reconhecer a existência de omissões no acórdão recorrido, não sanadas a despeito da oposição de embargos declaratórios, que a parte teceu argumentos contraditórios, ao arguir, de um lado, que houve debate no acórdão acerca da nova documentação juntada pelo requerente e, em seguida, afirmar que toda sua linha argumentativa não foi devidamente apreciada pelos acórdãos. Assim, configurada a violação ao art. 397 do CPC, restando prejudicado o

exame das demais questões suscitadas pela parte agravante, haja vista a necessidade de impugnação de todos os fundamentos da decisão agravada, sob pena de não conhecimento do agravo interno.

O acórdão em referência não adentrou a análise da revisão sancionadora, uma vez que os argumentos levantados em Agravo Interno foram genéricos. Quanto à revisão ocorrida em REsp, o acórdão não adentra como restou decidido. Trata-se de decisão curta, contando apenas com 16 páginas.

#### **6.4 Aplicação da Súmula 7/STJ em ações de improbidade administrativa**

A Súmula 7/STJ é responsável por grande parte das discussões nas ações de improbidade levadas ao STJ, e, na prática, é usada para realizar ou não a revisão sancionadora, assim como para considerar a ausência ou presença de elemento subjetivo. Dessa forma, esse entendimento sumular pode ser um óbice para reforma da decisão recorrida ou pode ser afastada em caso de manifesta desproporcionalidade entre o caso concreto e a conclusão da decisão guerreada.

Assim, a jurisprudência do STJ firmou a diferenciação entre reexame ou revolvimento do conjunto probatório e reavaliação das provas do processo. Enquanto o reexame é vedado pela Súmula nº 7/STJ, é possível a reavaliação da prova explicitamente admitidas e delineadas no acórdão recorrido, não acarretando no reexame de matéria fático-probatória<sup>30</sup>.

Destaca-se a importância da Súmula de, preliminarmente, impedir que o REsp seja conhecido e não ter, portanto, a análise do mérito, a fim de julgar

---

<sup>30</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 2156872/RN. Ministro Relator Herman Benjamin. Disponível em <[https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=202201932120](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=202201932120)>

os argumentos trazidos pelo recorrente, assim como pode ser negado provimento Agravo Interno contra decisão que vedou o conhecimento do REsp sob o mesmo fundamento.

Desse modo, são verificadas, nos acórdãos colhidos, duas hipóteses de invocação da súmula nº 7/STJ relacionados à improbidade administrativa, trazidas na argumentação dos recorrentes, que, na maioria das vezes, será o demandado da ação civil pública de improbidade administrativa, mas também poderá ser o Ministério Público: (i) da presença ou ausência do elemento subjetivo caracterizador do ato ímprobo e (ii) a necessidade de revisão da dosimetria e a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade tendo em vista a gravidade da conduta e as sanções aplicadas.

O Ministério Público argumenta pela presença do elemento subjetivo caracterizador do ato ímprobo, uma vez que possui legitimidade para ajuizar ação civil pública de improbidade administrativa para tutelar e proteger interesses difusos ou coletivos, bem como proteger o patrimônio público, conforme dispõe o art. 129, inciso III, da CF<sup>31</sup>, regulamentado pela Lei nº 7.347/85 que disciplina as ações para a tutela de interesses difusos, incluído o patrimônio público, ensejando na aplicação de sanções que visem a tutela da probidade e da moralidade administrativas e que resultem na punição do agente ímprobo.

Nesse sentido, observa-se, com base nos acórdãos analisados, que o interesse do MP será o de reconhecimento do ato ímprobo e de aplicação das sanções mais gravosas, com o intuito de inibir que outros agentes públicos ou terceiros pratiquem tais atos, a fim de proteger a probidade administrativa.

Não obstante, em relação à dosimetria da pena, o Ministério Público argumenta para afastar prazos prescricionais que inviabilizam a aplicação de sanções.

---

<sup>31</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Em relação aos demandados, quanto a dosimetria da pena os argumentos são, com a finalidade de excluir determinadas penalidades aplicadas, de violação do art. 12 da LIA ou de manifesta falta de razoabilidade e proporcionalidade entre as sanções impostas e a gravidade da conduta.

Nesses casos, o insucesso da reforma dos acórdãos recorridos também costuma ser a regra, resultando no improvimento dos recursos e na manutenção do entendimento do tribunal de origem.

Ademais, os demandados também defendem a ausência de elemento subjetivo caracterizador do ato ímprobo, em casos que também se deparam com o óbice da Súmula nº 7/STJ e o desprovimento dos recursos interpostos.

Em suma, para embasar esse argumento, os agravantes ou recorrentes alegaram (i) ausência de dolo ou culpa, (ii) ausência de consciência ou participação na fraude de licitação para que ocorresse a caracterização da improbidade administrativa e (iii) a conduta caracterizada como improbidade administrativa não ultrapassou o conceito de ilegalidade.

Outrossim, é necessário trazer à baila o entendimento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves acerca do princípio da proporcionalidade:

O princípio da proporcionalidade será observado com a verificação dos seguintes fatores: a) adequação entre os preceitos da Lei n. 8.429/1992 e o fim de preservação da probidade administrativa, salvaguardando o interesse público e punindo o ímprobo; b) necessidade dos preceitos da Lei n. 8.429/1992, os quais devem ser indispensáveis à garantia da probidade administrativa; c) proporcionalidade em sentido estrito, o que será constatado a partir da proporção entre o objeto perseguido e o ônus imposto ao atingido, vale dizer, entre a preservação da probidade administrativa, incluindo as punições impostas ao ímprobo, e a restrição aos direitos fundamentais<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. Improbidade administrativa. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502228160. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228160/>. Acesso em: 13 out. 2023.

Tendo isso posto, observa-se que são analisados, nesses casos de incidência ou afastamento da Súmula 7/STJ, o disposto expressamente na LIA, isto é, a gravidade da conduta apurada e a jurisprudência do STJ, observado os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Isso acarreta em decisões subjetivas e sem muitos critérios objetivos. Acredito que a escolha pela abertura de critérios nesses casos seja em razão de cada caso ter suas peculiaridades e eventuais critérios rígidos poderiam causar distorções nos resultados das decisões.

#### **6.4 Argumentos das partes nas Ações de Improbidade Administrativa**

Todos os argumentos, de direito material e direito processual, utilizados em apelação, Recurso Especial e Agravo Interno, quando trazidas tais informações nos acórdãos e quando existia cada recurso mencionado no caso concreto, foram sistematizados em uma tabela que pode ser acessada por meio do seguinte link:

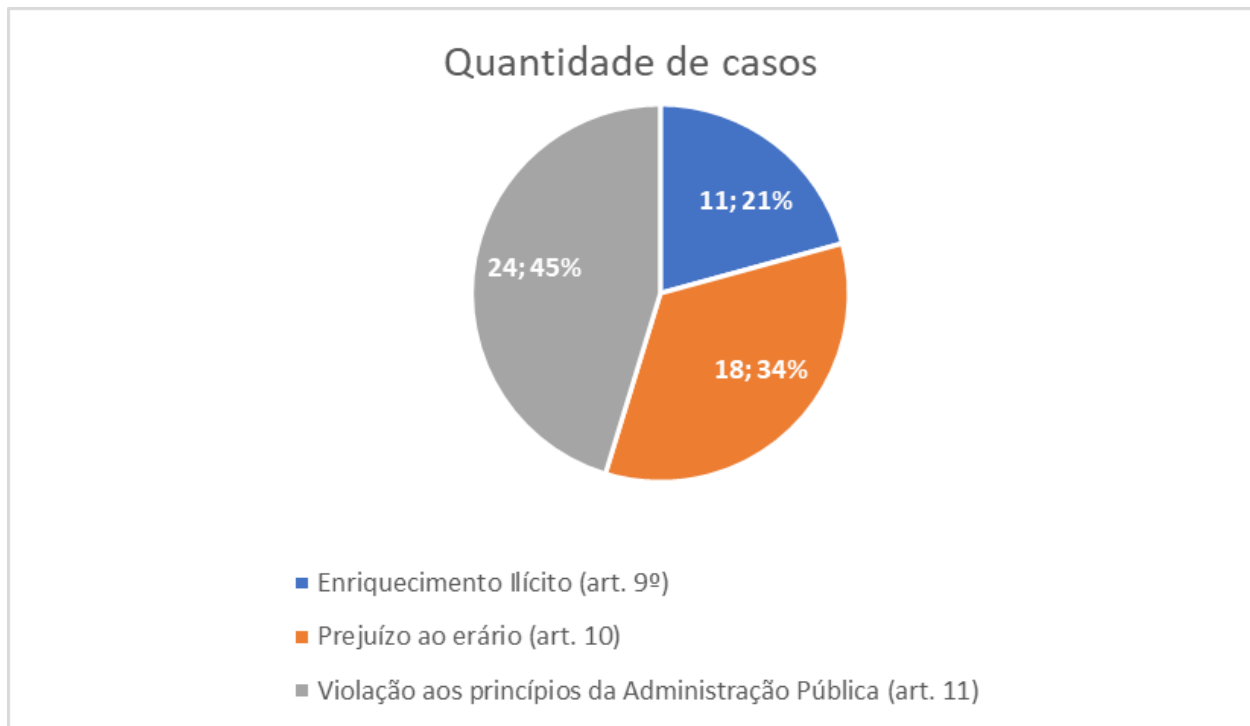
<https://docs.google.com/document/d/1IA5PI6rlbV8ScWFg7ZQQuGzC9G9pQvsWqY0-ohPkaA4/edit>

### **7. Resultados da Pesquisa**

#### **7.1 Aspectos gerais da amostra**

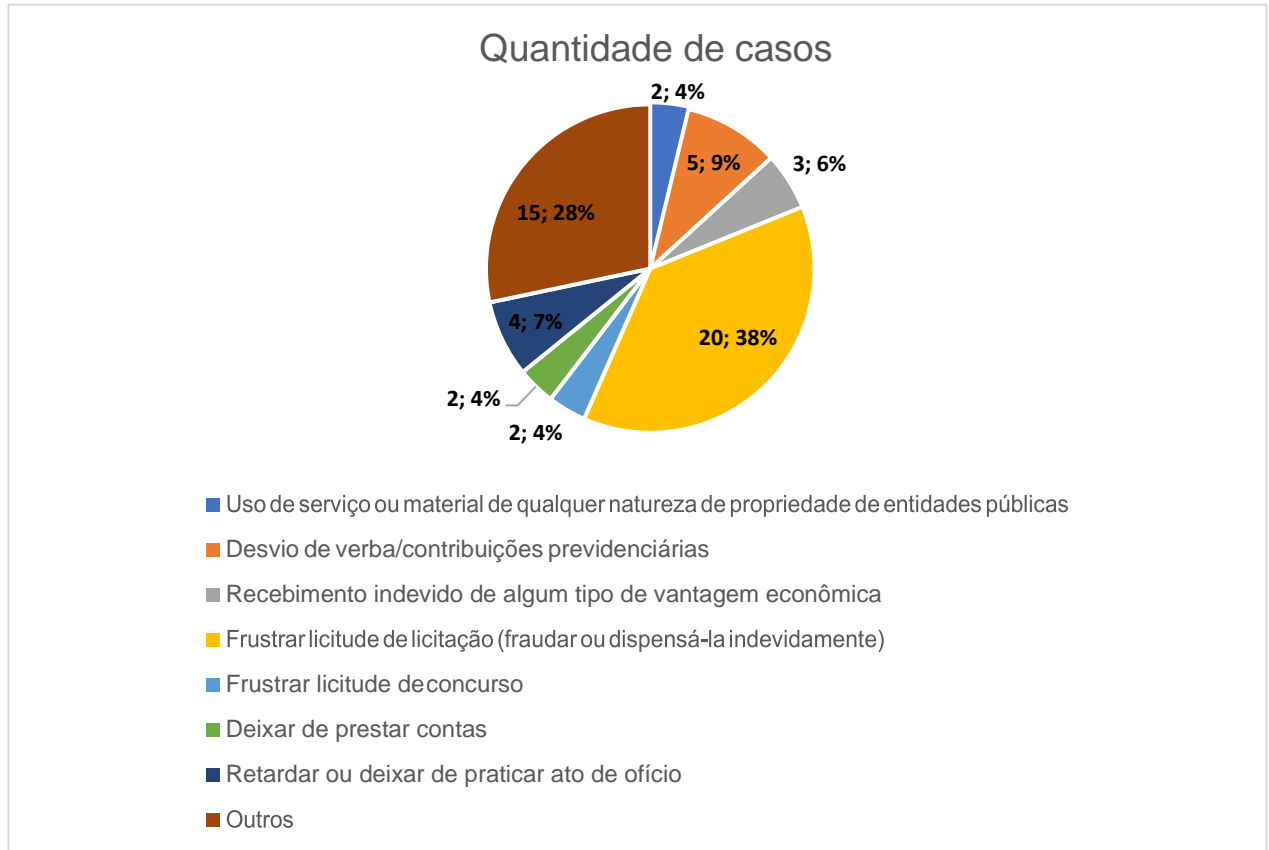
De modo geral, há um relativo equilíbrio entre os tipos de atos de improbidade administrativa, com predominâncias de atos que importaram em violação aos princípios da Administração Pública.

O critério para classificação geral dos casos por tipos de atos de improbidade foi o tipo de ato mencionado no próprio acórdão, relativo ao artigo em que a conduta se enquadra.



Fonte: elaboração própria

Em uma análise das condutas descritas nos acórdãos, cheguei a seguinte classificação, cujo critério foi a ocorrência da mesma conduta em mais de um acórdão:



Fonte: elaboração própria.

Para organização do gráfico, foram utilizadas as seguintes tabelas:

### **Uso de serviço ou material de qualquer natureza de propriedade de entidades públicas**

Tabela 2 – Condutas sobre Uso de serviço ou material de qualquer natureza de propriedade de entidades públicas

Nº do Caso	Condutas
------------	----------

8	Uso de veículo público, dirigido por servidor público, para satisfazer interesses particulares.
22	Uso dos serviços de linha telefônica de uso exclusivo do Fundo Social de Solidariedade e de lavagem de veículos, pagos pela Municipalidade, para fins particulares.

### **Desvio de verba/contribuições previdenciárias**

Tabela 3 – Condutas sobre Desvio de verba/contribuições previdenciárias

<b>Nº do Caso</b>	<b>Condutas</b>
9	Desvio, em proveito próprio, de R\$ 3.680,00 de contas bancárias do município (verbas públicas do Fundo Nacional de Saúde e do Fundo de Participação dos Municípios).
31	Desvio das contribuições previdenciárias dos servidores.
60	Pagamentos de serviços não realizados e de materiais não fornecidos, com intuito de desviar dinheiro público em favor de particular, após processo de licitação eivado de vícios.
12	Desvio de dinheiro público por meio da realização de negócio jurídico fraudulento no âmbito do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC.
32	As verbas vinculadas ao FUNDEB e que deveriam ser destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, foram direcionadas ao custeio de despesas relacionadas à desapropriação de imóvel particular e restos a pagar da saúde.

### **Recebimento indevido de algum tipo de vantagem econômica**

Tabela 4 – Condutas sobre Recebimento indevido de algum tipo de vantagem econômica

<b>Nº do Caso</b>	<b>Condutas</b>
11	Recebimento indevido de numerário para liberação de pagamento de ajuste contratual.
21	Pagamento e recebimento de diárias por viagens jamais realizadas. Tais fatos estariam conexos com desvio de verbas e compra de votos.
55	Vereadores adulteraram notas fiscais relativas à prestação de contas do ano de 2003 a 2004, obtendo vantagens ilícitas em montantes que variaram de R\$ 28,00 a 291,10.



### **Frustrar licitude de licitação (fraudar ou dispensá-la indevidamente)**

Tabela 5 – Condutas sobre frustrar licitude de licitação (fraudar ou dispensá-la indevidamente)

<b>Nº do Caso</b>	<b>Condutas</b>
4	Atuação em conluio para fraudar o processo licitatório para permitir que a agravante, então deputada estadual, pudesse burlar a vedação contida na Constituição estadual (o exercício de mandato de Deputada Estadual), que a impedia de realizar negócios com a Administração Pública.
6	Favorecimento de empresa jornalística em licitação irregular e emissão de notas de recebimentos que não correspondiam ao serviço executado.
14	Fracionamento ilegal do objeto da contratação e dos pagamentos, notas de empenho e respectivas notas fiscais de serviços, cada uma de valor qualificado para a dispensa da licitação, mas cuja soma supera o tal limite. O objeto da contratação era serviços relacionados a registro fotográfico de inauguração de obras e eventos oficiais.
15	Ilegalidades verificadas em contratos celebrados para execução de obras e serviços em Escola Municipal. Os gastos foram fracionados para que caracterizassem a possibilidade de dispensa de licitação.
19	Malversação de recursos oriundos do Fundeb, bem como fraude nos procedimentos licitatórios mediante direcionamento dos certames e contratação de empresas fantasmas.
24	Fraude de licitação relativa à aquisição de móveis para o Hospital Municipal de Palotina, realizada pela carta-convite 99/2002 mediante alteração de ata de julgamento com majoração do valor da proposta vencedora.
30	O prefeito, em conluio com os membros de fato da comissão de licitação, fraudou a licitação na modalidade Carta Convite n. 05 para contratação de assessor jurídico, visando a favorecer um dos réus. A assessora jurídica do município, na época, exarou parecer favorável, e outros três réus fingiram ser concorrentes.
37	Contratação da empresa da qual era sócio proprietário o réu, então servidor licenciado do Município contratante, tenha ocorrido sem prévio procedimento licitatório e sem a formalização de contrato por escrito.
47	Servidoras que compõem a comissão de licitação que não conferiram a fidedignidade das certidões do licitante, por meio de consulta ao sítio eletrônico do órgão emissor.

63	Direcionamento do Pregão 12/2010, instaurado para contratação de empresa especializada na elaboração e aplicação de provas para concurso público, e na aprovação de integrantes da comissão de licitação no certame.
65	Aquisição de medicamentos sem licitação e posterior licitação de fachada para efetuar pagamentos.
56	Dispensa indevida de licitação na aquisição de medicamentos.
54	Foi firmado convênio para executar a pavimentação de vias urbanas nos bairros, no valor de R\$ 120.000,00. Contudo, além do que foi estabelecido no convênio, o prefeito determinou a execução de obras para a instalação de guias e sarjetas nas mesmas ruas, totalizando 1.340 metros lineares de construção. As contratações mencionadas se deram mediante dispensa de licitação. Asseverou-se que as compras e o serviço totalizaram o valor de R\$ 21.400,00, mas, por se tratarem da mesma obra, a municipalidade não poderia efetuar a contratação fracionada para dispensar a licitação.
36	Fraude de licitação.
33	Contratação de serviços de advocacia sem o devido processo licitatório.
17	Renovação irregular de contratações sem a realização de certame – seis contratações diretas e respectivas prorrogações contratuais, que tiveram por objeto a execução de serviços de operação e manutenção de aterro sanitário, ao custo total de R\$ 13.867.022,13
5	Frustração do caráter competitivo do procedimento licitatório em razão de ter sido permitido que os convites das três empresas participantes do certame fossem recebidos pela mesma pessoa, que também representou, de forma conjunta, os licitantes na solenidade de abertura da licitação.
1	Fraudes envolvendo a contratação de empresa para a realização de concurso público para o provimento de cargos no Município, bem como no próprio certame.
2	Irregular exploração, sem prévia licitação, de espaço destinado à realização de cerimônias fúnebres (centro de velório), qualificado como bem público.
58	Contratação de serviços de advocacia sem o devido processo licitatório.

### **Frustrar licitude de concurso**

Tabela 6 – Condutas sobre frustrar licitude de concurso público

<b>Nº do Caso</b>	<b>Condutas</b>
57	Contratação irregular sem concurso público.

59	Fraude com o objetivo de dar ingresso no serviço público, forjando aprovação em concurso para o Corpo de Bombeiros Militares sem que houvesse a prévia inscrição no concurso público ou a realização de provas de admissão.
----	---

### **Deixar de prestar contas**

Tabela 7 – Condutas sobre Deixar de prestar contas

<b>Nº do Caso</b>	<b>Condutas</b>
3	Deixar de prestar contas referentes ao Convênio Administrativo n. 714/2006 firmado pela Secretaria de Estado da Saúde.
62	Realização de despesas de forma irregular.

### **Retardar ou deixar de praticar ato de ofício**

Tabela 8 – Condutas sobre Retardar ou deixar de praticar ato de ofício

<b>Nº do Caso</b>	<b>Condutas</b>
40	Policia! Rodoviário Federal que (a) deixou de praticar ato de ofício, consistente na omissão de fiscalizaç!o de veículo automotor que trafegava de forma irregular em rodovia federal, em virtude de ter recebido/aceitado vantagem indevida; (b) defendeu interesse ilegítimo de particular perante a Administraç!o Pública; (c) violou sigilo funcional (divulgaç!o de escala de plant!o); e (d) associou-se a outros policiais para a prática de ilícitos.
41	Houve descumprimento de ordem judicial emanada pelo Relator da ADI 70041143157, do TJSP, que declarou inconstitucional lei municipal que criou cargos em comiss!o sem os requisitos de assessoria, chefia ou direç!o. O réu foi notificado três vezes para proceder à demiss!o dos funcionários irregularmente admitidos na funç!o pública, tendo se negado a cumprir o comando judicial.
42	Descumprimento de decis!o judicial para inclus!o de débitos de precatório no orçamento local.
26	Descumprimento de ordem judicial para abrigamento institucional de menores em situaç!o de risco.

### **Outros**

Tabela 9 – Condutas da categoria Outros

<b>Nº do Caso</b>	<b>Condutas</b>
25	Oficial de Justiça lavrou certidões ideologicamente falsas no intuito de perceber valores por diligências não realizadas.
43	Contratou pessoa jurídica de direito privado para proceder o trabalho em órgão com acervo patrimonial conciso e plenamente realizável por um servidor interno.
66	Servidora de Instituto de Previdência que implementou benefícios previdenciários em favor de sua mãe e irmã, como também se utilizou de influência profissional com outro servidor para que este autorizasse reajustes e pagamentos de atrasados ilicitamente.
61	Desvio de medicamentos da Farmácia Básica do Município para estabelecimento comercial, para o qual eram encaminhadas as pessoas que solicitavam autorizações para aquisição de medicamentos.
39	Prefeito aceitou nomear funcionário para exercer função de confiança em seu gabinete a pedido de vereador sem, contudo, conhecer a referida servidora. Os vencimentos do cargo, por sua vez, seriam supostamente encaminhados ao Vereador, com a concordância do Prefeito. Além disso, não fiscalizou o controle de frequência da servidora, destacando-se que a funcionária não prestou nenhum dia de serviço e nem tomou ciência de sua nomeação.
35	Pagamentos por serviços não realizados.
13	Pagamento irregular, na tesouraria do BRB, de um cheque sacado contra o Banco do Brasil no valor de R\$ 2.231.155,60 emitido em benefício do réu empresário sem que fosse correntista do BRB.
28	Omissão no monitoramento da execução de obras de manutenção de rodovias federais e lavratura de termos aditivos em desconformidade com a legislação.
29	Não convocação de candidato aprovado em concurso público por motivos pessoais e posterior contratação de escritório de advocacia para desempenhar as mesmas funções.
18	Permitir indevidamente o fornecimento de água a particulares.
16	Assédio sexual de servidoras do TRT-2.
26	Não cumprimento de ordem judicial para abrigamento institucional de menores em situação de risco.
34	Veiculação de propaganda institucional com objetivo de promoção pessoal.
46	Não pagamento de precatórios judiciais que se achavam previstos no orçamento e desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, que gerou incremento de 193% do déficit orçamentário e desequilíbrio das contas públicas.
49	Nomeação dolosa de servidores com direitos políticos suspensos, em decorrência de decisão judicial transitada em julgado.

53	Contratações irregulares de agentes públicos, sem prévio concurso público. Profissionais de saúde foram admitidos para a função pública apenas com base em cartas-contrato para realização de trabalho temporário (120 dias).
----	---

Uma das hipóteses que levantei era de que o escopo de condutas de configuraram como ato de improbidade administrativa seria reduzido e se repetiria com frequência nos casos analisados.

Essa hipótese, como observado nos gráficos e tabelas a respeito dos tipos e da descrição das condutas tidas como ímprobadas, não foi confirmada. Embora tenha uma quantidade significativa de casos que tratam de frustrar a licitude de licitações ou de dispensá-las indevidamente (38%, isto é, 20 casos), observa-se que na classificação "Outros", que envolvem casos que não se encaixam nos demais agrupamentos de condutas do gráfico, há uma quantidade expressiva, (28%, isto é, 15 casos).

## **7.2 Aspectos gerais dos resultados das decisões**

Na presente monografia não se pretendeu adentrar argumentos que diziam respeito a questões de processo civil, já que o foco é o Direito Material relativo a LIA e a suspensão de direitos políticos. Assim, os argumentos analisados dizem respeito ao elemento subjetivo que caracteriza determinada conduta como ato de improbidade administrativa, assim como a revisão da dosimetria das sanções.

Assim, interessante observar, quantitativamente, o sucesso e insucesso dos demandados e do MP em seus recursos.

Tabela 10 - Resultado do Julgamento quando o MP figura no polo ativo e argumenta pela presença do elemento subjetivo caracterizador do ato ímprobo:

<b>Nº de casos</b>	<b>Resultados</b>
0	Provimento
1 <sup>33</sup>	Desprovimento

Tabela 11 - Resultado do Julgamento quando o MP figura no polo ativo e argumenta pela necessidade de revisão da dosimetria das sanções:

<b>Nº de casos</b>	<b>Resultado</b>
0	Provimento
5 <sup>34</sup>	Desprovimento

Tabela 12 - Resultado do Julgamento quando o demandado da Ação de Improbidade Administrativa figura no polo ativo e argumenta pela ausência do elemento subjetivo caracterizador do ato ímprobo:

<b>Nº de casos</b>	<b>Resultado</b>
0	Provimento
10 <sup>35</sup>	Desprovimento

Tabela 13 - Resultado do Julgamento quando o demandado da Ação de Improbidade Administrativa figura no polo ativo e argumenta pela necessidade de revisão da dosimetria das sanções, a fim de excluir ou reduzir sanções:

---

<sup>33</sup> Caso 53.

<sup>34</sup> Casos 9, 37, 42, 47 e 59.

<sup>35</sup> Casos 1, 7, 8, 13, 25, 30, 54, 56, 63 e 65.

<b>Nº de casos</b>	<b>Resultado</b>
7 <sup>36</sup>	Parcial provimento
23 <sup>37</sup>	Desprovimento

Conforme analisado no subcapítulo 6.4, “Considerações sobre a Súmula 7/STJ”, o enunciado sumular em referência pode ser o fundamento tanto para justificar a manutenção do entendimento do tribunal de origem quanto para afastar a sua incidência e permitir a revisão da dosimetria das sanções, sob fundamento do atendimento dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Como podemos observar, o desprovimento dos pedidos de reapreciação da dosimetria das sanções foi a regra. Nesse sentido, me filio ao entendimento da professora Irene Nohara, que tece considerações acerca da incidência dessa Súmula em casos de Improbidade Administrativa:

Aliás, fica ainda mais arbitrária a tese quando se diz que a brecha ou exceção da revisão será derivada de uma situação verificada a partir da leitura do acórdão recorrido, o que significa que, a depender da forma com que há a exposição da situação no acórdão, terá o jurisdicionado maior ou menor sorte de ter uma sanção eventualmente desproporcional revista em sede de recurso especial.

Mesmo que o Tribunal tenha estabelecido o conteúdo da tese em razão da necessidade de afirmar sua função de interpretação e uniformização do direito, ainda assim não se pode deixar de levantar que não há garantias no sentido de que situação igualmente desproporcionais de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa recebem do Sistema de Justiça o

<sup>36</sup> Casos 21, 22, 29, 32, 49, 58 e 61.

<sup>37</sup> Casos 1, 7, 15, 17, 23, 24, 26, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 51, 54, 55, 56, 57, 60 e 64.

mesmo tratamento jurídico. Provavelmente somente ocorrerá a revisão em face de um erro muito grosseiro, de uma desproporção absurda, que seja ainda exposto de forma mais explícita no acórdão do Tribunal de origem, porquanto a maioria dos julgados apontados abaixo da tese pelo próprio Superior Tribunal de Justiça são no sentido contrário à revisão da pena<sup>38</sup>.

Portanto, quanto à hipótese levantada no projeto de pesquisa de que o STJ possuiria critérios claros para embasar suas decisões, acredito que não tenha se confirmado.

De modo geral, para a discussão de eventual revisão da dosimetria das sanções foram discutidas o grau de culpabilidade do agente, a presença e extensão do dano, o enriquecimento do agente e a proporcionalidade e razoabilidade da imposição de determinada sanção tendo em vista a eventual atividade do agente. Por exemplo, se inexistir atividade político-partidário do agente, pode entender-se desnecessária a aplicação da sanção de suspensão de direitos políticos<sup>39</sup>. Sendo assim, observa-se que os critérios mencionados são subjetivos e imprecisos.

## **8. Considerações Finais**

O principal objetivo da pesquisa era analisar as condutas que configuraram como ato de improbidade administrativa e foram sancionadas com a sanção de suspensão dos direitos políticos, uma vez que se trata da sanção mais rigorosa prevista na CF e na LIA e que restringe, parcialmente, o

---

<sup>38</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella; Nohara, Irene Patrícia, coordenação. Teses jurídicas dos tribunais superiores: direito administrativo II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. P. 176.

<sup>39</sup> Caso nº 59.



exercício da cidadania e da participação nas decisões da Administração Pública.

A hipótese era de que eram poucos os tipos de condutas em que foi determinada essa sanção e que eles se repetiriam com frequência. No entanto, houve uma diversidade considerável de condutas presentes nos acórdãos selecionados. O que mais se repetiu foram as condutas de frustração de licitude de licitação e dispensa indevida de licitação.

Além disso, há uma forte tendência dos recursos interpostos ao STJ não lograrem êxito e terem suas razões rejeitadas devido a Súmula 7/STJ. No geral, os ministros tendem a manter o que foi decidido no tribunal de origem, justificando que rever as provas e fatos do caso é vedado em REsp, e que por isso não seria possível reexaminar a ausência ou presença de elemento subjetivo do agente ímprobo ou a revisão da dosimetria das sanções.

Desse modo, quanto a subpergunta: "Quais foram os requisitos e argumentos utilizados pelos magistrados que resultaram na manutenção de sanção de suspensão dos direitos políticos?", devido ao óbice da Súmula 7/STJ restaram prejudicadas a análise de requisitos como o grau de culpabilidade do agente, a presença e extensão do dano, o enriquecimento do agente e a proporcionalidade e razoabilidade da tendo em vista a eventual a atividade do agente.

Destaca-se que tanto o MP quanto eventual demandado da ação de improbidade administrativa não costumam lograr êxito nos recursos.

Quando os ministros vislumbram possibilidade de reforma do acórdão recorrido, temos como argumentos que justificam o afastamento da Súmula 7/STJ:

(i) violação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade; (ii) violação a algum dispositivo da LIA; (iii) adequação e necessidade entre a gravidade da conduta e as sanções determinadas; e (iv) relação entre conduta e funções político-partidárias.

Interessante observar que o último argumento está diretamente relacionado a sanção de suspensão dos direitos políticos. Assim, observa-se na análise do caso concreto a razoabilidade dessa sanção a eventual agente ímprobo que não tenha cometido ato de improbidade com qualquer tipo de relação de natureza político-partidária<sup>40</sup>.

Ademais, acreditava-se que os ministros iriam expor critérios claros e embasar de forma compreensível sobre as razões de terem reformado ou não as decisões ocorridas.

Ocorre que quando são mantidas as decisões, costumam informar de maneira simplista que o tribunal de origem motivou de forma adequada todos os pontos levantados e decididos no acórdão.

Já quando há reforma, geralmente é citado de forma genérica que não foram observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade diante da gravidade da conduta.

Por último, a observação final realizada a partir dos resultados obtidos e das análises elaboradas é de que os requisitos que os julgadores utilizam para aplicar ou afastar a suspensão de direitos políticos, bem como para considerar se uma determinada conduta é um ato de improbidade administrativo ou não, poderia ser aprofundado em instâncias inferiores, como nos acórdãos dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, uma vez que podem reanalisar a matéria fático-probatória, e não somente se ater a eventual má aplicação de lei federal, como ocorre com o STJ.

---

<sup>40</sup> Considerando-se que a pena de suspensão dos direitos políticos se destina a impedir a elegibilidade, assim como a obstar o direito constitucional ao exercício do voto, a participação em concursos públicos e a propositura de ação popular, dentre outros, reputa-se desnecessária e destituída de razoabilidade sua aplicação ao agravante, considerando-se a natureza de sua conduta e o fato de que não se relaciona a nenhuma função de natureza político-partidária." Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial Nº 642096-RS (2015/0001125-0). Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201500011250201500011250 &totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>

## Referências Bibliográficas

MARQUES, Mauro C. Improbidade Administrativa - Temas Atuais e Controvertidos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788530972653. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653/>. Acesso em: 21 nov. 2023.

VASCONCELOS, Clever; SILVA, Marco Antonio da. Direito eleitoral. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. E-book. ISBN 9786555591064. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591064/>. Acesso em: 21 nov. 2023.

Pesquisa empírica em direito. Coordenação e organização: Alexandre dos Santos Cunha e Paulo Eduardo Alves da Silva – Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645367. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. Improbidade administrativa. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502228160. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228160/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella; Nohara, Irene Patrícia, coordenação. Teses jurídicas dos tribunais superiores: direito administrativo II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm) Acesso em 23 nov. 2023.

### **Anexo: Dados dos Acórdãos**

<<https://docs.google.com/document/d/1pv3etb7fYXjNHrSPxKB2uIGqtMNmC4FP/edit?usp=sharing&ouid=108825201949953761533&rtpof=true&sd=true>>