

Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.420.731 - PB (2018/0341791-0)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
AGRAVANTE : **GILDIVAN LOPES DA SILVA**
ADVOGADOS : **JOHN JOHNSON GONÇALVES DANTAS DE ABRANTES - PB001663**
: **LUCAS PONCE LEON MOREIRA - PB023741**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**

DECISÃO

Trata-se de Agravo em Recurso Especial, interposto por GILDIVAN LOPES DA SILVA, contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que inadmitiu o Recurso Especial, manejado em face de acórdão assim ementado:

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. APLICAÇÃO SIMULTÂNEA DA LEI DE IMPROBIDADE E DO DECRETO 201/1967. POSSIBILIDADE. ESFERAS AUTÔNOMAS. INÉPCIA DA INICIAL. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES.

- É pacífica a jurisprudência pátria de que a responsabilização do agente público na esfera cível, não impede a criminal, não havendo, pois que se falar em 'bis in idem'. Melhor especificando, as demandas submetidas à Lei de Improbidade Administrativa e as concernentes aos crimes de responsabilidade do Decreto Lei nº 201/1967 referem-se a diferentes esferas de responsabilização, a saber, cível e criminal, respectivamente, de forma que uma não substitui a outra, podendo, inclusive, ocorrer a apuração simultânea dos ilícitos civis e penais, de forma autônoma e independente.

- Não há que se falar em inépcia da inicial, porquanto ter descrito a conduta imputada com os elementos imprescindíveis à sua perfeita individualização, não tendo a defesa qualquer dificuldade em conhecer a imputação realizada e, a partir de então, desenvolver em plenitude sua defesa.

MÉRITO. SUPRESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE PROFESSORA POR PREFEITO MUNICIPAL. VERBA DE NATUREZA ALIMENTAR. PERSEGUIÇÃO POLÍTICA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI E IMPROBIDADE. QUEBRA DA IMPARCIALIDADE.

ANIMUS DE PREJUDICAR A SERVIDORA UTILIZANDO-SE DE MOTIVAÇÃO SABIDAMENTE INVERÍDICA. DESVIO DE FINALIDADE. DOLO

Superior Tribunal de Justiça

EVIDENCIADO. MANUTENÇÃO DO DECISUM. DESPROVIMENTO DO APELO.

- Consoante entendimento uníssono na doutrina e jurisprudência do STJ, para a caracterização do ato ímprobo, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, sendo indispensável a verificação da ocorrência de dolo ou culpa na conduta do agente.

Nos casos previstos nos arts. 9º e 11º da supracitada norma, exige-se a comprovação do dolo para a tipificação da conduta. Já na situação disposto no art. 10º, necessária a caracterização de culpa.

- Tratando-se de violação aos princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, o ato ímprobo, mais do que ilegal, é um ato de desonestidade do servidor ou agente público para com a Administração, de forma que o elemento subjetivo necessário é o dolo eventual ou genérico de realizar a conduta atentatória.

- Verifica-se o desvio de poder ou desvio de finalidade quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na lei. Neste contexto, considerando a supressão de gratificação de professora por motivo comprovadamente inverídico (sua ausência da sala de aula), por longo lapso temporal (de 2001 a 2004), comprovado resta o *animus* do gestor de 'perseguir' e prejudicar a servidora, consubstanciando abuso de poder político e violação dos deveres de imparcialidade e legalidade.

- Tendo em vista a gravidade da conduta do autor, que utilizando-se da máquina pública e do cargo ocupado, praticou ato administrativo para satisfazer anseio pessoal, violando os princípios da impessoalidade e da moralidade, correta a decisão *a quo*, que condenou o réu no pagamento de multa civil no valor correspondente a 08 (oito) vezes a remuneração mensal que recebia como Prefeito do Município de São José de Caiana durante o último ano de seu mandato" (fls. 284/286e).

Nas razões do Recurso Especial, interposto com base no art. 105, III, a, da Constituição Federal, a parte ora agravante aponta violação aos arts. 11, 12 e 17, § 8º, da Lei 8.429/92, sustentando que: a) os agentes políticos não respondem por improbidade administrativa, mas sim por crime de responsabilidade, previsto no Decreto-Lei 201/67; b) não houve a prática do ato de improbidade administrativa, eis que inexistente dano ao erário público, enriquecimento ilícito, ofensa aos princípios da administração pública e dolo na conduta do recorrente; c) não há justificativa para aplicação de multa tão elevada ao recorrente.

Superior Tribunal de Justiça

Por fim, requer o provimento do Recurso Especial.

Não foram apresentadas contrarrazões.

Inadmitido o Recurso Especial (fls. 346/347e), foi interposto o presente Agravo (fls. 349/372e).

Não foi apresentada contraminuta.

Esta Relatoria, por meio da decisão de fls. 388/392e, determinou a devolução do presente feito ao Tribunal de origem, tendo em vista que a tese apresentada pela parte recorrente, nas razões do Recurso Especial, teve repercussão geral reconhecida, pelo Plenário do STF, nos autos do RE 976.566/PA (tema 576, Relator Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI).

A Corte de origem, por sua vez, concluiu "que não haveria entendimento a ser ajustado à tese do STF firmada no recurso representativo da controvérsia" (fl. 405e) e determinou a remessa dos autos ao STJ.

A irresignação não merece prosperar.

Na origem, trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pela parte ora recorrida, com o objetivo de obter a condenação da parte ré por ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, sob o fundamento de que o então Prefeito Municipal de São José de Caiana teria retirado do contracheque de servidora, a partir de janeiro de 2001, uma gratificação a que fazia jus por ser professora em sala de aula, por motivos de perseguição política.

Julgada procedente a demanda, recorreu o autor, restando mantida a sentença, pelo Tribunal local.

Daí a interposição do presente Recurso Especial.

Inicialmente, cabe ressaltar que esta Corte Superior firmou orientação no sentido de que há perfeita compatibilidade entre os regimes de responsabilização política e o de improbidade administrativa, razão pela qual os agentes políticos submetem-se à Lei 8.429/92.

A propósito:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. ART. 11 DA LEI 8.429/92. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA A PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) APTO A CARACTERIZAR O ATO IMPROBO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. A **novel jurisprudência do STJ já decidiu que os Agentes Políticos se submetem a Lei de Improbidade Administrativa, entendimento esse que se aplica inclusive aos Prefeitos, pois a jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que os Prefeitos Municipais, apesar do regime de responsabilidade político-administrativa previsto no Decreto-Lei 201/67, estão submetidos à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), em face da inexistência de incompatibilidade entre as referidas normas. Precedentes: AgRg no Ag 1404254/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 30/09/2014; AgRg no AREsp 457973/PR, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 25/06/2014; REsp 1114254/MG, Rel. Min. Sergio Kukina, Primeira Turma, DJe 05/05/2014.**

2. Na hipótese, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, que o Tribunal **a quo** atestou a prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, diante da presença do elemento subjetivo (dolo). Assim, rever o entendimento exarado no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Precedentes: AgRg no AREsp 589448/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 18/03/2015, AgRg no REsp 1443217/PE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 30/09/2014.

3. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 692.292/PB, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/09/2015)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INÉPCIA DO RECURSO. SÚMULA 284/STF. **AGENTES POLÍTICOS. SUBMISSÃO À LEI 8.429/92.** PRERROGATIVA DE FORO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. A admissibilidade do recurso especial reclama a indicação clara dos dispositivos tidos como violados, bem como a exposição das razões pelas quais o acórdão teria afrontado a cada um deles, não sendo suficiente a mera alegação genérica.

2. Na hipótese, o agravante limitou-se a afirmar que o acórdão recorrido viola o disposto na Lei n. 8.429/92 e no Decreto-Lei n. 201/67, sem especificar os dispositivos que teriam sido ofendidos,

razão pela qual o inconformismo se apresenta deficiente quanto à fundamentação, o que impede a exata compreensão da controvérsia, nos termos da Súmula 284/STF.

3. Esta Corte Superior firmou entendimento de que há plena compatibilidade entre os regimes de responsabilização pela prática de crime de responsabilidade e por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que não há norma constitucional que imunize os agentes políticos municipais de qualquer das sanções previstas no art. 37, § 4º, da CF, bem como resta sedimentada a compreensão de que as ações de improbidade devem ser processadas nas instâncias ordinárias, não havendo que se cogitar de prerrogativa de foro. Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AREsp 461.084/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/11/2014).

No que diz respeito à prática do ato de improbidade administrativa, manifestou-se o Tribunal de origem:

"Assim, tratando-se de violação aos princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, o ato ímprobo, mais do que ilegal, é um ato de desonestidade do servidor ou agente público para com a Administração, de forma que o elemento subjetivo necessário é o dolo eventual ou genérico de realizar a conduta atentatória.

Diante deste cenário, averiguando com cautela os fatos e provas constantes nos autos, entendo não merecer reforma a decisão de base.

Afere-se dos autos que a servidora pública Francisca Lopes Alves vinha percebendo regularmente gratificação a que fazia jus por ser professora e desempenhar suas funções em sala de aula. Entrementes, em janeiro de 2001, retrocitada verba foi imotivadamente suprimida pelo Prefeito municipal de São José de Caiana.

Verifica-se, ainda, que o Ministério Público, apurando o caso, concluiu que a supressão da referida gratificação se deu por perseguição política, consubstanciando abuso de poder político e violação dos deveres de imparcialidade e legalidade.

Ora, tão logo no alvorecer do mandato, o Prefeito procedeu ao corte da gratificação, indicando de fato tratar-se de perseguição política, denunciado pela servidora, principalmente quando se utiliza o gestor de

Superior Tribunal de Justiça

motivação inverídica, a saber, a ausência da professora da sala de aula.

(...)

Entrementes, conforme os diários de classe da Secretaria de Educação do Município, observa-se que a professora exerceu suas funções em sala de aula. Dando mais gravidade à conduta do ex gestor, ora recorrente, esta o fato de que não obstante o regular labor da docente, permaneceu esta sem perceber a referida gratificação por considerável período de tempo, a saber, de 2001 a 2004.

Daí, indaga-se: durante este longo lapso temporal conjecturou o apelado não se encontrar a servidora em exercício na sala de aula sem proceder a qualquer averiguação? Não buscou ele, mesmo após a denúncia em 2001, certificar-se da real situação de trabalho da docente?

Clarividente, ao meu sentir, a má-fé do gestor e sua intenção de lesionar e perseguir a servidora, uma vez que, utilizando-se de um falso pretexto, privou-lhe de verba, diga-se, alimentar, a qual tinha plena ciência fazer a mesma jus.

Assim, utilizando-se o apelante da máquina pública e do cargo ocupado, buscou o apelante satisfazer seus anseios pessoais, em patente desvio de finalidade e quebra da moralidade e da impessoalidade, devendo, pois, ser responsabilizado por sua conduta ímproba.

Em outras palavras, verifica-se no caso posto o desvio de poder ou desvio de finalidade, que ocorre quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na lei.

(...)

Assim, conjugando a doutrina acima citada com os elementos probatórios colacionados nos autos, resta incontestado ter o Prefeito agido com desvio de poder, forma dolosa, porquanto intencionado em causar prejuízo à servidora Francisca Lopes Alves em prol de sua satisfação pessoal" (fls. 293/295e).

Com efeito, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que **(a)** "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico" (STJ, REsp 951.389/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/05/2011); e **(b)** "os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, dispensam a demonstração da

ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente" (STJ, AgInt no AREsp 271.755/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/03/2017).

Na hipótese dos autos, a reversão do entendimento adotado pelo Tribunal **a quo**, no sentido de que se encontra presente o elemento subjetivo doloso a configurar o ato ímprobo, tendo em vista a atuação do ex gestor, intencionado em causar prejuízo à servidora em prol de sua satisfação pessoal, demandaria a incursão no conteúdo fático-probatório dos autos, o que é vedado pela Súmula 7 desta Corte.

Por fim, no tocante à sanção aplicada, constou do acórdão recorrido que, "considerando a gravidade da conduta do autor, que movido por *animus* de perseguição suprimiu indevidamente verba de natureza alimentar de uma servidora por longo lapso temporal, a saber, de 2001 à 2004, correta a decisão *a quo*, que condenou o réu Gildivan Lopes da Silva no pagamento de multa civil no valor correspondente a 08 (oito) vezes a remuneração mensal que recebia como Prefeito do Município de São José de Caiaria durante o último ano de seu mandato" (fl. 296e).

Desse modo, deve-se ressaltar que "a jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente" (AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2014, DJe 22/05/2014).

Na hipótese vertente, consideradas as sanções aplicadas pelas instâncias ordinárias, não há falar em inobservância dos princípios da razoabilidade e da desproporcionalidade, pois correspondente as penas aos fatos praticados.

Ante o exposto, com fulcro no art. 253, parágrafo único, II, **b**, do RISTJ, **conheço** do Agravo, para **negar provimento** ao Recurso Especial.

Não obstante o disposto no art. 85, § 11, do CPC/2015 e no Enunciado Administrativo 7/STJ ("Somente nos recursos interpostos contra decisão publicada a partir de 18 de março de 2016 será possível o arbitramento de honorários sucumbenciais recursais, na forma do art. 85, § 11, do NCPC"), deixo de majorar os honorários advocatícios, tendo em vista que, na origem, não houve prévia fixação de honorários sucumbenciais.

I.

Superior Tribunal de Justiça

Brasília (DF), 22 de novembro de 2019.

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora

