



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

PROCESSO Nº 0040448-67.2013.8.14.0301  
ÓRGÃO JULGADOR: 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO  
RECURSO: APELAÇÃO  
COMARCA: BELÉM (4ª VARA DE FAZENDA DA CAPITAL)  
APELANTES: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (PROMOTORA:  
HELENA MARIA OLIVEIRA MUNIZ GOMES)  
APELADO: JOSÉ ROBERTO PINHEIRO CHARONE JÚNIOR (ADVOGADO: JOSÉ  
ROBERTO PINHEIRO CHARONE JÚNIOR – OAB/PA Nº 7936)  
APELADO: MARCOS VINICIUS EIRÓ DO NASCIMENTO (ADVOGADO: LEÔNIDAS  
GONÇALVES ALCÂNTARA - OAB/PA 4854 E MARCOS VINICIUS EIRÓ DO  
NASCIMENTO - OAB/PA Nº 5957)  
APELADOS: TIANA MARIA DE MENEZES E VALEVERDE AGÊNCIA DE VIAGENS  
E TURISMO LTDA (ADVOGADO: SAULO COELHO CAVALEIRO DE MACEDO  
PEREIRA – OAB/PA Nº 13.919 E ROBERTO TEIXEIRA DE OLIVEIRA JUNIOR -  
OAB/PA Nº 17.817)  
PROCURADORA DE JUSTIÇA: DRA. MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO VELASCO  
DOS SANTOS  
RELATOR: DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA C/C PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. PRELIMINAR DE FALTA DE QUALIFICAÇÃO DA ASSESSORIA DO APELANTE. INDEFERIMENTO. MÉRITO. REJEIÇÃO DE PLANO DA AÇÃO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. ART. 17, §8º, DA LEI Nº 8.429/92. RECURSO IMPROVIDO.

1. Indefere-se a preliminar de falta de qualificação da assessoria do Ministério Público porquanto a subscritora da nota técnica nº 09/2012 ocupa cargo na estrutura organo-funcional do Parquet com os requisitos técnicos para tanto.
2. A prova dos autos, bem analisadas pelo Juízo a quo, demonstra a inexistência da prática de atos de improbidade administrativa pelos apelados, notadamente pela inocorrência de dano ao Erário o que afasta a capitulação prevista no art. 10, caput, incisos I, VIII e XII, da Lei nº 8.492/92.
3. Também não houve a demonstração da presença dos elementos subjetivos que necessitam estar presente no ato inquinado de ímprobo, quais sejam, o dolo nos casos dos arts. 9º e 11; e a culpa grave nos casos do art. 10, todos da Lei de Improbidade Administrativa.
4. A inicial – e a documentação que a acompanha - descreve uma série de ilegalidades e irregularidades administrativas decorrentes da falta de planejamento e gestão dos agentes públicos, porém não se pode confundir a simples ilegalidade com a prática de atos de improbidade, eis que a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente e a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.
5. À luz do § 8º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, a decisão de recebimento da inicial da ação de improbidade não pode se limitar à invocação do in dubio pro societate, devendo, antes, ao menos, tecer comentários sobre os elementos



indiciários e a causa de pedir, ao mesmo tempo em que, para a rejeição, deve bem delinear a situação fático-probatória que lastreia os motivos de convicção externados pelo órgão judicial, do que se houve bem a sentença apelada.

6. Apelação conhecida e improvida.

## ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 2ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, em conhecer da apelação e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Desembargador Relator. Sala das Sessões do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos quinze dias do mês de março de 2021. Julgamento presidido pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador José Maria Teixeira do Rosário. Belém, 15 de março de 2021.

Des. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO  
Relator

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

PROCESSO Nº 0040448-67.2013.8.14.0301  
ÓRGÃO JULGADOR: 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO  
RECURSO: APELAÇÃO  
COMARCA: BELÉM (4ª VARA DE FAZENDA DA CAPITAL)  
APELANTES: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (PROMOTORA: HELENA MARIA OLIVEIRA MUNIZ GOMES)  
APELADO: JOSÉ ROBERTO PINHEIRO CHARONE JÚNIOR (ADVOGADO: JOSÉ ROBERTO PINHEIRO CHARONE JÚNIOR – OAB/PA Nº 7936)  
APELADO: MARCOS VINICIUS EIRÓ DO NASCIMENTO (ADVOGADO: LEÔNIDAS GONÇALVES ALCÂNTARA - OAB/PA 4854 E MARCOS VINICIUS EIRÓ DO NASCIMENTO - OAB/PA Nº 5957)  
APELADOS: TIANA MARIA DE MENEZES E VALEVERDE AGÊNCIA DE



VIAGENS E TURISMO LTDA (ADVOGADO: SAULO COELHO CAVALEIRO DE MACEDO PEREIRA – OAB/PA Nº 13.919 E ROBERTO TEIXEIRA DE OLIVEIRA JUNIOR - OAB/PA Nº 17.817)  
PROCURADORA DE JUSTIÇA: DRA. MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO VELASCO DOS SANTOS  
RELATOR: DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, nos autos da ação de improbidade administrativa por ele ajuizada em desfavor de JOSÉ ROBERTO PINHEIRO CHARONE JÚNIOR, MARCOS VINICIUS EIRÓ DO NASCIMENTO, TIANA MARIA DE MENEZES E VALEVERDE AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA; contra sentença do juízo da 4ª Vara de Fazenda Pública da Capital que rejeitou a inicial e julgou extinto o processo com análise de mérito, na parte que interessa assim dispondo (fls. 481/491 e verso):

Por todo o exposto, REJEITO A INICIAL, nos termos do artigo 17, § 8º, da Lei n.º 8.429/1992, por entender que os fatos ali narrados não se coadunam com aqueles mencionados no referido dispositivo e, em consequência, JULGO EXTINTO O FEITO COM ANÁLISE DO MÉRITO, na esteira do preceituado pelo artigo 269, inciso I, do Código de Processo Civil.

Expeçam-se as comunicações inclusive para fins estatísticos.

Publique-se. Intimem-se. Registre-se. Cumpra-se.

Gabinete do Juiz em Belém, aos 16 de novembro de 2015.

Elder Lisboa Ferreira da Costa

Juiz de Direito Titular da 1ª Vara de Fazenda da Capital, respondendo pela 4ª Vara de Fazenda da Capital.

Nas razões de seu apelo, basicamente, o Parquet argumenta que:

- a) a necessária reforma da sentença posto que configurados os atos de improbidade administrativa e que o elemento subjetivo (dolo ou culpa) dos agentes é confirmado durante a instrução processual e não no recebimento da inicial pelo juiz. No recebimento da ação pelo juiz tem que constar dos autos o mínimo de prova sob pena de cerceio do direito de ação do Ministério Público, prevalecendo o princípio in dubio pro societate na ação de improbidade administrativa;
- b) informa que a configuração de improbidade nos termos fundamentados na inicial, (modalidade de lesão ao Erário, art. 10, da LIA), basta a conduta culposa, não se exigindo o dolo específico. E repisa que o elemento subjetivo na conduta dos réus somente poderia ser aferido após instrução processual, sendo indevida a sua análise antes da instrução;
- c) Já prequestionando o tema, entende que a decisão apelada viola o art. 17, § 6º, da LIA, bem como o art. 10, incisos VI e VIII, da Lei 8.429/92;
- d) Colacionou doutrina e jurisprudência em favor de suas argumentações e finaliza pedindo o conhecimento e provimento do recurso com a integral reforma da decisão recorrida.



Recurso recebido no efeito devolutivo apenas (fls. 531).

Regulamente intimados, os apelados apresentaram contrarrazões.

O réu José Roberto Pinheiro Charone Júnior argumenta que o parecer por ele apresentado no processo administrativo nº 10/2012 SEEL/PA era meramente opinativo, que jamais incorreu em má fé ou dolo ao emití-lo, com recomendações jurídicas e legais para possível contratação por inexigibilidade de licitação, sem qualquer espécie de direcionamento ou favorecimento, que pudesse ensejar a presente ação de improbidade, mesmo porque não produzia qualquer ato administrativo.

Cita doutrina e jurisprudência em abono de sua tese e finaliza pedindo o improvimento do apelo com a manutenção da sentença na íntegra (fls. 532/561).

O réu Marcos Vinicius Eiró do Nascimento ofereceu resposta e alegou, preliminarmente, a falta de qualificação técnica da assessoria do Ministério Público para emissão de análise jurídica e que a técnica do MP ocupante de cargo em comissão não teria formação jurídica para se manifestar acerca de questão eminentemente jurídica com a consequente ausência de competência para sugerir capitulação.

Diz que não houve dolo e má fé na contratação e que por se tratar de um evento único, todas as etapas a serem contratadas faziam parte deste único evento e que não seria razoável parcelar os serviços porque se entende que somente uma parte deles é inexigível.

Ressalva que os orçamentos oferecidos pelas demais empresas, mesmo sem realizarem o passeio fluvial e disponibilizarem sala VIP, superavam os valores oferecidos pela empresa ValeVerde Turismo Ltda, o que demonstra a inoportunidade de prejuízo ao Erário.

Pontua que os Tribunais vedam o fracionamento dos serviços para evitar dispensas irregulares, além disto, entende que o fracionamento também representa intromissão indevida do MP na opção da administração e que a sua opção foi, inclusive, mais econômica à administração. Faz referência a disposições legais sobre o tema e a decisões do TCU sobre o fracionamento de licitação.

Argumenta que o evento foi realizado de forma primorosa com a legitimidade das despesas efetuadas atendendo o princípio da economicidade, não cabendo qualquer devolução de recursos.

Colaciona doutrina e jurisprudência em abono de sua tese e pede o improvimento do apelo.

Por fim, há a resposta conjunta de Tiana Maria de Menezes e Valeverde Agência de Viagens e Turismo Ltda (fls.598 a 615), que a improbidade administrativa imputada aos apelados era manifestamente infundada daí a impossibilidade de se reformar a sentença recorrida.

Que a empresa tinha a exclusividade para pelo menos 02 dos serviços contratados e que há prova nos autos de que a inexigibilidade e o não fracionamento da licitação gerou economia aos cofres públicos.

Pedem o improvimento do apelo.

Processo a mim distribuído (fls. 616).

Parecer do MP às fls. 620/628 opinando pelo conhecimento e provimento da apelação.

Processo encaminhado ao NUPEMEC para a inclusão no programa de



---

conciliação do 2º grau do TJPA, que restou infrutífera.  
É o relatório. Inclua-se em pauta de julgamento.  
Belém, 25 de fevereiro de 2021.

Des. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO  
Relator

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

PROCESSO Nº 0040448-67.2013.8.14.0301  
ÓRGÃO JULGADOR: 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO  
RECURSO: APELAÇÃO  
COMARCA: BELÉM (4ª VARA DE FAZENDA DA CAPITAL)  
APELANTES: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (PROMOTORA:  
HELENA MARIA OLIVEIRA MUNIZ GOMES)  
APELADO: JOSÉ ROBERTO PINHEIRO CHARONE JÚNIOR (ADVOGADO: JOSÉ  
ROBERTO PINHEIRO CHARONE JÚNIOR – OAB/PA Nº 7936)  
APELADO: MARCOS VINICIUS EIRÓ DO NASCIMENTO (ADVOGADO:



LEÔNIDAS GONÇALVES ALCÂNTARA - OAB/PA 4854 E MARCOS VINICIUS EIRÓ DO NASCIMENTO - OAB/PA N° 5957)

APELADOS: TIANA MARIA DE MENEZES E VALEVERDE AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA (ADVOGADO: SAULO COELHO CAVALEIRO DE MACEDO PEREIRA – OAB/PA N° 13.919 E ROBERTO TEIXEIRA DE OLIVEIRA JUNIOR - OAB/PA N° 17.817)

PROCURADORA DE JUSTIÇA: DRA. MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO VELASCO DOS SANTOS

RELATOR: DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

#### VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

Em tendo sido arguida matéria preliminar pelo recorrente Marcus Vinicius Eiró do Nascimento consistente em eventual ausência de qualificação técnica da assessoria do MP, passo a apreciá-la.

Sem razão o recorrente.

A Lei Estadual n° 5856/94, com a redação de seu art. 1º, inciso II, alterada pela Lei Estadual n° 7.089/2008, que criou a Assessoria Especializada de Apoio Técnico-Operacional Judicial e Extrajudicial, cujos ocupantes devem ter nível superior com escolaridade em diversas áreas, notadamente em Direito, como é o caso da subscritora da nota técnica de fls. 121/127 encaminhada ao então Exmo. Sr. Promotor de Justiça atuante na área.

No caso, para a assessoria especializada técnico-operacional judicial e extrajudicial, o cargo é privativo de bacharel em direito, que, em nível interno, obviamente, pode subscrever nota técnica à promotoria e auxiliar em procedimentos internos porque esta é a função inerente ao seu cargo.

Não pode, é óbvio, atuar, judicialmente ou mesmo extrajudicialmente, em nome do Ministério Público. Porém, aqui nos autos, isto não aconteceu. A exordial e o recurso estão assinados por promotores de justiça com capacidade e legitimidade para tanto. Não há qualquer ato ou peça judicial assinado pela Sra. Assessora Laíde de Nazaré Chaves Raiol. Aliás, o tema posto na preliminar, no meu pensar, é matéria interna corporis, de estrutura organo-administrativa do Ministério Público, na qual, suportada na legislação regente da estruturação do Parquet, não se pode vislumbrar qualquer ilegalidade ou irregularidade. Indefiro, pois, a preliminar de falta de qualificação técnica da assessoria do MP para a emissão da nota técnica n° 09/2012.

Meritoriamente, fazendo um cotejo da decisão apelada com as razões recursais e, principalmente, com a documentação acostada à exordial, entendo que não merece provimento o vertente apelo, ainda que o recorrente tenha suscitado o princípio do in dubio pro societate sempre presente nas ações que versam sobre improbidade administrativa, que, pelo que pude depreender, não se aplica ao caso em debate, estando escorreita a decisão proferida pelo pranteado juiz Elder Lisboa da Costa.

Na exordial, o pedido nela contido foi com base no fato de que os apelados teriam cometido atos de improbidade por conta da violação do



art. 10, caput, incisos, I, VIII e XII, e art. 11, caput, ambos da Lei nº 8429/92, que dispõem:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

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

A sentença apelada rejeitou a peça de começo por entender que os procedimentos descritos na exordial não configuravam improbidade administrativa, não estando demonstrado nos autos que o valor contratado para a execução do evento ROADSHOW SOCCEREX BELÉM DO PARÁ 2012, tenha causado dano ao Erário e enriquecimento ilícito dos recorridos, ou, ainda, dolo e/ou má fé dos agentes envolvidos, reputando que os atos narrados na exordial, de acordo com a documentação que a instrui, não passariam de meras irregularidades administrativas que não comportariam a pecha qualificada da improbidade administrativa.

O cerne da questão está em se saber se a inexigibilidade de licitação para a contratação de firma especializada (inexigibilidade de licitação nº 02/2012, da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer - SEEL) para prestar serviços técnicos de gerenciamento e organização de eventos nacionais e internacionais de grande porte, viagens e turismo para o evento denominado I ROADSHOW SOCCEREX BELEM DO PARÁ 2012, com arrimo no art. 25, II, cumulado com o art. 26 e 13, todos do Estatuto Licitatório (Lei nº 8.666/93) viola disposições inerentes à Lei de Improbidade Administrativa.

Entendo que se houve bem, no tema, juízo monocrático ao rejeitar a inicial.

Li, com a percuciência devida os autos do procedimento administrativo nº 260/2012, que está instruindo a peça vestibular.

Algumas questões me deixaram convencido da correta decisão do Dr.



Elder Lisboa, um juiz estudioso e que honrou a magistratura estadual, tanto que nomeia a escola judicial do TJPA, numa justa homenagem de nossa Corte ao pranteado magistrado, que se foi precocemente, e que tinha todas as titulações acadêmicas possíveis, inclusive em nível internacional.

Verifiquei, do termo de referência de fls. 49/52, que a contratação deveria atender fielmente e na totalidade os serviços e as especificações técnicas abaixo mencionadas:

- Serviço de secretária executiva/credenciamento e equipe de 10 (dez) recepcionistas uniformizadas, bilíngues, distribuídas nos dias 04 e 05 de Outubro de 2012, para Seminário Roadshow Soccerex Belém;
- 500 (quinhentos) aparelhos de tradução simultânea (inglês/português/português/inglês) para o Seminário Roadshow Soccerex, no dia 05 de Outubro, no Hangar Centro de Convenções;
- Equipe de 02 (dois) guias turísticos, bilíngues, para acompanhar a visita técnica dos participantes do evento/federações internacionais Roadshow Soccerex, no dia 06 de Outubro de 2012;
- Passeio fluvial na data de 06 de Outubro de 2012, para 100 (cem) pessoas, com embarque e desembarque do Complexo Estação das Docas, com duração de 02:00 horas, no período vespertino, em embarcação devidamente adaptada para o turismo, com lanche típico da região, dança folclórica e guia turístico; (SERVIÇO EXCLUSIVO)
- Contratação de sala VIP - Very Important Person, no Aeroporto Internacional de Belém, para atender 24:00 (vinte e quatro) horas, as autoridades, celebridades e membros das federações Internacionais de Futebol que participarão do evento Roadshow Soccerex; (SERVIÇO EXCLUSIVO)

Pois bem, feita a pesquisa de preço nº 156/2012 (fls. 56) consta dos autos 03 propostas apresentadas:

- a) por Valeverde Turismo Ltda, que, executando todos os itens do termo de referência acima transcrito, orçou o serviço em R\$-152.039,74 (fls. 57/58);
- b) por Pauta.com (firma C.M - Comunicação, Promoções e Eventos Ltda, que executando apenas os 03 (três) primeiros itens do termo de referência acima transcrito, orçou o serviço de tais itens em R\$-159.691,72 (fls. 59), e
- c) por Transamérica Turismo Ltda, de Maceió-AL, que também executando apenas os 03 (três) primeiros itens do termo de referência acima transcrito, orçou o serviço de tais itens em R\$-156.550,00 (fls. 60/61).

Nesta análise, meramente matemática das propostas apresentadas, pude verificar, tal qual a decisão apelada, que não há - e nem houve - dano ao Erário, porquanto a proposta escolhida, apresentada pela empresa ValeVerde Turismo Ltda, contemplava todos os itens do termo de referência e era mais barata do que as outras duas propostas, que





somente executariam os três primeiros itens, como se pode ver da transcrição supra, daí que não se pode falar, em tal perspectiva e em hipótese alguma, de dano ao Erário que é a conduta qualificadora da violação do art. 10, da Lei de Improbidade Administrativa.

Logicamente, a inocorrência de dano ao Erário afasta a imputação tipificada no art. 10, caput, incisos I, VIII e XII, da Lei 8.492/92, porque, neste caso concreto e na tipificação imputada, art. 10 da LIA, se exige para a sua configuração, necessariamente, o efetivo prejuízo ao Erário sob pena da não tipificação do ato impugnado. (STJ-1ªT, Resp 678.115, rel. Min. Denise Arruda, DJU de 29.11.07).

E este entendimento não mudou. Recentemente decidiu o STJ:

**ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/1992. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA A AUSÊNCIA DE CULPA OU DOLO E MÁ-FÉ. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. PRECEDENTES.**

1. Trata-se na origem de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul em face Roberson Luiz Moureira, objetivando o reconhecimento de ato de improbidade administrativa por ofensa ao caput e inciso X do art. 10, bem como ao caput e incisos I e II do art. 11, ambos da Lei n. 8.429/1992, em razão de ter postergado o repasse das verbas descontadas das folhas de pagamento dos servidores públicos municipais, referentes a empréstimos consignados.

2. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, EXIGE A PRESENÇA DO EFETIVO DANO AO ERÁRIO (CRITÉRIO OBJETIVO) e, ao menos, culpa, o mesmo não ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma lei (enriquecimento ilícito e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública), os quais se prendem à conduta volitiva do agente (critério subjetivo), exigindo-se o dolo.

3. Na hipótese, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, que o Tribunal de origem afastou a prática de ato de improbidade administrativa previsto nos arts. 10 e 11 da lei 8.429/92, diante da ausência de culpa ou dolo e má-fé, desvio, apropriação ou existência de qualquer elemento subjetivo a ensejar enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa. A reversão do 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.

4. Por fim, a jurisprudência desta Corte firmou entendimento segundo o qual a inadmissão do recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, III, "a", da Constituição Federal, em razão da incidência de enunciado sumular, prejudica o exame do recurso no ponto em que suscita divergência jurisprudencial se o dissídio alegado diz respeito ao mesmo dispositivo legal ou tese jurídica, o que ocorreu na hipótese. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.590.388/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/3/2017; AgInt no REsp 1.343.351



/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 23/3/2017.

5. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp 1643562/MS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/12/2020, DJe 11/12/2020)

Há vários outros arestos no mesmo sentido: AgRg no REsp. 1.406.949/AL, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 9.0.2017; AgRg no AREsp. 701.562/RN, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 13.8.2015; AgRg no AREsp. 666.459/SP, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 30.6.2015.

Pelo visto, também, em momento algum há a imputação de que tenha havido superfaturamento nos preços ofertados pela empresa ValeVerde Turismo Ltda., posto que, como demonstrado, a sua proposta, além de atender a todos os itens do termo de referência, tinha um preço bem menor do que as outras pesquisadas e trazidas aos autos, abarcando o chamado princípio da economicidade eis que a sua contratação, no caso, trouxe economia aos cofres públicos.

Está documental e matematicamente comprovado que a possibilidade de licitar cada um dos itens do termo de referência em separado (ainda que se trate de uma única organização para um único evento) custaria, pelo que se tem nos autos, bem mais caro.

De outra banda, notoriamente, o serviço foi devidamente executado com excelência com a devida repercussão, à época, na imprensa local, nacional e nas redes sociais de internet, sites de vários jornais, etc, como restou sobejamente comprovado nos autos, até porque se tratava de um evento que, antecedente da copa do mundo de futebol de 2014, chamou a atenção do país como um todo e até do exterior porquanto candidatava Belém a ser abrigo ou centro de treinamento de algumas das seleções disputantes do Mundial de Futebol de 2014. Em tais circunstâncias, no caso concreto, o valor do serviço prestado, sem indício algum de superfaturamento, não pode ser restituído sob pena de enriquecimento ilícito da administração. Eis o entendimento do STJ em situação que se amolda a dos autos:

**ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DANO NÃO COMPROVADO. SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO.**

1. O Tribunal de origem não se manifestou sobre a suposta necessidade de majoração das penalidades aplicadas ao réu João Carlos Gonçalves Baracho, tampouco foram opostos embargos declaratórios para suprir eventual omissão quanto ao tópico. Portanto, à falta do necessário prequestionamento, incide o óbice da Súmula 282/STF.

2. Nos termos da jurisprudência firmada no âmbito deste Superior Tribunal de Justiça, o pedido de ressarcimento ao erário reclama a comprovação de lesão efetiva ao patrimônio público, não sendo possível caracterizar o dano por mera presunção.



3. NOS CASOS EM QUE SE DISCUTE A REGULARIDADE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE DE JUSTIÇA TEM PONDERADO QUE NÃO CABE EXIGIR A DEVOLUÇÃO INTEGRAL DOS VALORES RECEBIDOS POR SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS, AINDA QUE DERIVADA DE CONTRATAÇÃO ILEGAL, SOB PENA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

4. No caso dos autos, o Tribunal de origem consignou expressamente que "ainda que reprovável as condutas perpetradas pelos requeridos, não se pode deixar de considerar que os serviços contratados foram efetivamente prestados, razão pela qual, não caberia a devolução dos valores já pagos, sob pena de configurar um enriquecimento ilícito do Município" (fl. 2.381). Desse modo, não há falar em violação à Lei 8.429/1992, por estar o acórdão recorrido em conformidade com a diretriz dosimétrica prevista na legislação de regência.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1451163/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2018, DJe 11/06/2018)

**ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. HORAS EXTRAS PAGAS ILEGALMENTE. RESSARCIMENTO. NÃO-CABIMENTO. SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS.**

1. Conforme narra o próprio Ministério Público no especial, sua pretensão recursal diz respeito à devolução do que foi pago ilegalmente a servidora a título de hora extras, como permitido pela parte recorrida. A origem constatou que os serviços foram efetivamente prestados e afastou a necessidade de devolução dos valores mencionados em razão da boa-fé da beneficiária.

2. ESTA CORTE SUPERIOR POSSUI ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NO SENTIDO DE QUE, EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DA CONTRATAÇÃO OU PRESTAÇÃO ILEGAIS DE SERVIÇOS, É INDEVIDA A DEVOLUÇÃO DAS QUANTIAS PERCEBIDAS CASO TENHA OCORRIDO A CONTRAPRESTAÇÃO. PRECEDENTES.

3. Daí porque não é possível acolher a pretensão recursal, mas não em razão da desnecessidade de configuração do elemento subjetivo, e sim porque o ressarcimento estaria condicionado a um prejuízo suportado pelo erário que incoorre na espécie.

4. Recurso especial não provido.

(REsp 927.905/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2010, DJe 04/10/2010)

Pois bem, a par de tudo o que foi exposto, até então, pelo menos 02 (dois) itens do Termo de Referência eram prestados de forma exclusiva pela ValeVerde Turismo Ltda, conforme constatado e admitido pelo próprio apelante que, na exordial, pediu o ressarcimento de apenas R\$-133.039,74, assim se expressando:

1. seja concedida medida liminar, inaudita altera pars,



determinando-se a indisponibilidade de tantos bens dos requeridos quantos bastem para garantir o integral ressarcimento do dano ao erário produzido por conta de suas ações, bloqueio que deve corresponder, pelo menos, a R\$-133.039,74 (cento e trinta e três mil, trinta e nove reais e setenta e quatro centavo), montante pago à Valeverde Agência de Viagens e Turismo Ltda, pela SEEL, por sua contratação mediante a Inexigibilidade de Licitação nº 10/12 (excluídos, portanto, os itens passeio fluvial e Sala VIP, pelos quais a SEEL pagou, de acordo com a proposta enviada pela citada pessoa jurídica (fls. 23), respectivamente, R\$-12.000,00 e R\$-7.000,00, serviços que, ao menos em tese, eram os únicos que poderiam ter sido considerados passíveis de contratação por inexigibilidade de licitação, conforme desenvolvido nesta peça), para o que se requer:

Entendo, na questão, que o termo de referência englobou todos os serviços necessários ao evento de forma interligada de maneira que, no caso em debate, agir de outra forma seria fracionar a contratação podendo, aí sim, gerar improbidade em razão do fracionamento da licitação, que é vedada, além de, pela documentação de propostas que se tem nos autos, ser mais custosa. Neste sentido, tem decidido o STJ:

DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535, CPC/73. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES, POIS AUSENTE O FRACIONAMENTO DE LICITAÇÃO NA ESPÉCIE. REEXAME SOBRE CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. VIOLAÇÃO A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, POR FALTA DE RAZOABILIDADE E DESPROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES APLICADAS. REVISÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. EXCLUSÃO DA SANÇÃO DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO À LEI QUE INSTITUIU O PNATE. REEXAME DE CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO ANALISADO NAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. SÚMULA 7/STJ. ESCLARECIMENTOS DE FATOS. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO. SÚMULA 284/STF. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PARCIALMENTE PROVIDO.

(REsp 1610827/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/06/2019, DJe 03/09/2019)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SECRETÁRIO MUNICIPAL. FRACIONAMENTO IRREGULAR DO OBJETO LICITATÓRIO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. COMPROVADO. REVISÃO DAS PENALIDADES. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

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

2. No caso dos autos, a Corte a quo, ao narrar a conduta perpetrada pelo acusado, consignou expressamente que "O demandante, no claro



intuito de escapar à tomada de preços, não só fez dois pedidos de contratação de empresa de consultoria um seguido do outro por valor pouco abaixo do piso de tal modalidade de licitação, como heterodoxa e expressamente requisitou a realização mediante convite, em ambos os casos (fls. 16 e 144). Cercou-se, portanto, de todas as cautelas necessárias à licitação na modalidade convite".

3. Diante desse contexto, verifica-se que restou claramente demonstrado o dolo, ao menos genérico, no fracionamento irregular do objeto licitatório, o que é suficiente para configurar o ato de improbidade de que trata o art. 11 da Lei nº 8.429/92.

4. O próprio fracionamento do objeto licitatório indica que o agente detinha pleno conhecimento das normas que regem o processo de licitação, tendo, inclusive, buscado enquadrar os valores dos produtos àqueles que permitiram a realização do concurso na modalidade convite. Nessas condições, não se faz possível alegar o desconhecimento das regras atinentes ao certame, o que afasta, de plano, a ausência do elemento subjetivo necessário à condenação.

5. A jurisprudência deste Tribunal é uníssona no sentido de que a revisão das penalidades aplicadas em ações de improbidade administrativa somente se faz possível em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade manifesta entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

6. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 754.498/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 02/08/2018)

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA BEM DELIMITADA NO ACÓRDÃO RECORRIDO. AFASTAMENTO DA SÚMULA 7. FRACIONAMENTO INDEVIDO DO OBJETO DA LICITAÇÃO COM O INTUITO DE INDEVIDO DIRECIONAMENTO. PRESENÇA DO DOLO GENÉRICO E DO PREJUÍZO PRESUMIDO. ATO ÍMPROBO CARACTERIZADO.**

I - Trata-se de ação civil pública que imputou aos agravados a prática de ato de improbidade administrativa em face de inúmeras irregularidades no processo de licitação para o fim de aquisição de unidade móvel de saúde, por dois procedimentos licitatórios distintos, um para compra do veículo e outro para os equipamentos de saúde.

II - Fundamentos fáticos das irregularidades cometidas no processo de licitação bem delineados no acórdão recorrido. Hipótese de reavaliação jurídica dos fatos. Afastamento da Súmula 7 como óbice para o conhecimento do recurso especial. Precedentes: AgInt no AREsp 824.675/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 29/08/2016, DJe 02/02/2017 e REsp 1245765/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/6/2011, DJe 3/8/2011.

III - Como o elemento subjetivo foi tratado expressamente no acórdão recorrido não se caracteriza a violação aos arts. 458, II, e 535, II, do Código de Processo Civil de 1973.

IV - Agentes públicos que converteram a tomada de preços em convites com o claro intuito de permitir o acesso à licitação de empresas envolvidas em fraudes realizadas em âmbito nacional, limitando, inclusive, a participação de outras empresas do próprio



Estado da Paraíba, o que gerou prejuízo à competitividade do certame e, portanto, dano in re ipsa ao erário. Presentes, desse modo, o dolo ainda que genérico e também o prejuízo mesmo que presumido ao erário. Precedentes: REsp 1685214/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/11/2017, DJe 19/12/2017 e REsp 1624224/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCAO, SEGUNDA TURMA, julgado em 1/3/2018, DJe 6/3/2018

V - Indevida improcedência dos pedidos contidos na ação civil pública por improbidade administrativa na sentença e no acórdão recorrido, por violação ao art. 10, VIII, e 11 da Lei 8.429/92.

VI - Agravo interno provido.

(AgInt no REsp 1584362/PB, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 22/06/2018)

Para além da impossibilidade de fracionamento do termo de referência a fim de não se ver ferida a concatenação, a organização, a coordenação do evento, que era uno e único, não se pode deixar de reiterar a exclusividade da Valeverde Turismo Ltda em dois itens do termo de referência, além da expertise da mesma na organização de eventos atestado por documentos acostados aos autos e que dão conta que, até a época do evento (início de outubro de 2012), ela já havia coordenado outros eventos (fls. 73/79) e, antes da Roadshow Soccerex, tinha a certificação de organizadora de eventos também (fls. 79).

Interessante ressaltar, ainda, que a nota técnica que lastreou a exordial considerou a questão mais como uma falta de planejamento proativo e efetivo de gestão do que uma conduta dolosa ou culposa ou impregnada do espírito de lesar o Erário. Eis o que diz a nota técnica 09/2013, em sua conclusão:

1 – Há de se falar, primeiramente, sobre o prazo extremamente exíguo, apontado no considerando às fls. 57, pois observamos que a intenção da realização do Roadshow Soccerex em Belém iniciou em 25 de outubro de 2011, como também demonstra o subitem 1.1, portanto 11 meses antes do evento. Comentamos, também, sobre o Contrato da realização e organização do evento internacional e a concessão dos direitos do evento ao parceiro anfitrião – Estado do Pará – subitem 1.2, em 29 de junho de 2012, ou seja, três (03) meses antes da realização do evento, sendo configurada, portanto, a falta de planejamento proativo e efetivo da gestão.

(...) (...)

7. A falta de planejamento em tempo hábil causou enquadramento indevido em Inexigibilidade de Licitação, pois havia viabilidade de competição no que se refere aos serviços técnicos de gerenciamento e organização de eventos nacionais e internacionais.

Ora, em caso similar, o STJ decidiu que esta falta de planejamento, de gestão, não caracteriza improbidade:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE. PREGÃO PRESENCIAL. SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA



MÉDICA. JOGOS MUNDIAIS DA JUVENTUDE. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONDUTA DESCRITA. PRÁTICA DE ATO DOLOSO OU CULPA GRAVE. AUSÊNCIA.

1. Não há violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015 quando o Órgão julgador, de forma clara e coerente, externa fundamentação adequada e suficiente à conclusão do acórdão embargado, com manifestação expressa sobre os pontos relevantes à solução da controvérsia.
2. À luz do § 8º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, a decisão de recebimento da inicial da ação de improbidade não pode limitar-se à invocação do in dubio pro societate, devendo, antes, ao menos, tecer comentários sobre os elementos indiciários e a causa de pedir, ao mesmo tempo em que, para a rejeição, deve bem delinear a situação fático-probatória que lastreia os motivos de convicção externados pelo órgão judicial.
3. O fato de o então prefeito ter autorizado a contratação, de forma repentina e por meio de pregão presencial, por si só, não induz à conclusão de favorecimento às sociedades empresárias mencionadas, ainda que sejam as mesmas contratadas pela organizadora privada do evento.
4. A DESORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO, AÍ INCLUÍDA A AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO PRÉVIO DA MUNICIPALIDADE PARA O RECEBIMENTO DE EVENTOS DE GRANDE PORTE PRIVADOS É GRAVE, MAS OS EFEITOS DESSA GRAVIDADE, SEM A INDICAÇÃO DE ELEMENTO VOLITIVO, DEVE-SE LIMITAR AO CAMPO POLÍTICO OU AO DO RESSARCIMENTO CIVIL, POIS A IMPROBIDADE É ILEGALIDADE TIPIFICADA E QUALIFICADA PELO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA DO AGENTE (AIA 30/AM, REL. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJE 28/09/2011).
5. A situação verificada denota que o réu apenas foi incluído no polo passivo da ação de improbidade em razão de sua posição hierárquica, a evidenciar a ausência de justa causa, como, mutatis mutandis, tem decidido o Supremo Tribunal Federal nas ações penais.
6. "Não demonstrado pela acusação o dolo do acusado na autorização da despesa e incluído no polo passivo exclusivamente em razão de sua posição hierárquica, fica evidenciada a ausência de justa causa para o prosseguimento da ação penal" (AP 905 QO, Relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 23/02/2016, DJe-053).
7. Hipótese em que, tão somente no que concerne ao réu/recorrido, sem reexame de provas, não há como revisar o entendimento firmado pelo Tribunal de origem - pela rejeição da petição inicial -, uma vez que a causa de pedir descrita pelo Parquet não indica que o então prefeito atuou de forma dolosa, ou com culpa grave, ao autorizar a contratação de serviços de assistência médica para evento privado de grande porte ou ao liberar os créditos orçamentários para tal fim.
8. Agravo interno do Ministério Público não provido.  
(AgInt no REsp 1658625/RJ, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/09/2018, DJe 12/11/2018)

De outra banda, não se pode esquecer que a jurisprudência consolidada do STJ, em casos de improbidade administrativa, que se trata de uma ilegalidade qualificada, é no sentido de que a LIA se aplica ao gestor desonesto, ao gestor corrupto, e àquele desprovido de lealdade e boa-fé, mas não ao inábil, ou àquele desprovido de plena capacidade cognitiva.



Eis o pensamento do STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DA SENTENÇA RECEBIDOS SEM EFEITOS INFRINGENTES. INTIMAÇÃO PRÉVIA DO EMBARGADO. DESNECESSIDADE. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. NOMEAÇÃO DE ASSESSOR PARLAMENTAR. DESEMPENHO DE ATIVIDADES EM ASSOCIAÇÃO DE NATUREZA PARTICULAR. DANO AO ERÁRIO. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL A QUO. ALTERAÇÃO DO JULGADO. SÚMULA 7/STJ.

1. Não deve ser acolhido o pedido de retirada de pauta, formulado pelo advogado um dia antes da sessão e sob o argumento de que tem compromisso na Justiça Estadual e foi substabelecido recentemente.

Conforme se tem decidido no STJ, "A substituição dos Advogados às vésperas do julgamento colegiado não implica no adiamento e na retirada do feito da pauta e muito menos em cerceamento de defesa por conta disso" (AgInt no REsp 1.683.211/MA, Relator Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 15.8.2018). Em sentido análogo: AgInt no REsp 1.238.403/MG, Relator Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 9.5.2017; AgRg no REsp 1.323.145/MG, Relator Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.2.2014.

2. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Rondônia contra os ora recorrentes, visando ao reconhecimento da prática de ato de Improbidade Administrativa que causou prejuízo ao Erário em benefício de particular - nomeação de Assessor Parlamentar da Câmara Municipal, remunerado pelo ente Municipal, para prestar serviços em Associação de natureza particular -, além de ter atentado contra os princípios da Administração Pública.

3. Não prospera a irrisignação quanto à alegada nulidade, por ausência de intimação, da decisão proferida nos Embargos opostos contra a sentença. Isso porque, conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o caráter infringente dos Embargos de Declaração caracteriza-se quando o órgão julgador revê seu posicionamento quanto ao mérito do julgado, alterando-lhe a própria substância. Destarte, recebidos os Embargos de Declaração, sem efeitos infringentes, é desnecessária a intimação prévia do embargado para apresentar resposta.

4. Nos termos da jurisprudência do STJ, não há falar em litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros que supostamente teriam colaborado para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiaram, por não estar presente nenhuma das hipóteses legais.

5. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial do STJ, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo "indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe de 28/9/2011).

6. ASSIM, PARA A CORRETA FUNDAMENTAÇÃO DA CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, É IMPRESCINDÍVEL, ALÉM DA SUBSUNÇÃO DO FATO À NORMA, CARACTERIZAR A PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. A RAZÃO PARA TANTO É QUE A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO VISA PUNIR O INÁBIL, MAS SIM O





DESONESTO, O CORRUPTO, AQUELE DESPROVIDO DE LEALDADE E BOA-FÉ.

7. A alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem quanto à presença de indícios da prática de ato de improbidade administrativa demanda novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em Recurso Especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.  
8. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp 1849513/RO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/11/2020, DJe 18/12/2020)

Portanto, a inabilidade do gestor, a sua incompetência, a sua incapacidade, por si só, se não acompanhadas de qualquer elemento volitivo subjetivo a ser demonstrado de plano, de forma alguma, podem ser considerados ato de improbidade tão somente pela suposição do princípio in dubio pro societate. Mais uma vez trago à colação a manifestação do STJ sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE. PREGÃO PRESENCIAL. SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA. JOGOS MUNDIAIS DA JUVENTUDE. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONDUTA DESCRITA. PRÁTICA DE ATO DOLOSO OU CULPA GRAVE. AUSÊNCIA.

1. Não há violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015 quando o Órgão julgador, de forma clara e coerente, externa fundamentação adequada e suficiente à conclusão do acórdão embargado, com manifestação expressa sobre os pontos relevantes à solução da controvérsia.

2. À LUZ DO § 8º DO ART. 17 DA LEI N. 8.429/1992, A DECISÃO DE RECEBIMENTO DA INICIAL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE NÃO PODE LIMITAR-SE À INVOCAÇÃO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE, DEVENDO, ANTES, AO MENOS, TECER COMENTÁRIOS SOBRE OS ELEMENTOS INDICIÁRIOS E A CAUSA DE PEDIR, AO MESMO TEMPO EM QUE, PARA A REJEIÇÃO, DEVE BEM DELINEAR A SITUAÇÃO FÁTICO-PROBATÓRIA QUE LASTREIA OS MOTIVOS DE CONVICÇÃO EXTERNADOS PELO ÓRGÃO JUDICIAL.

3. O fato de o então prefeito ter autorizado a contratação, de forma repentina e por meio de pregão presencial, por si só, não induz à conclusão de favorecimento às sociedades empresárias mencionadas, ainda que sejam as mesmas contratadas pela organizadora privada do evento.

4. A desorganização administrativa do Poder Executivo, aí incluída a ausência de planejamento prévio da municipalidade para o recebimento de eventos de grande porte privados é grave, mas os efeitos dessa gravidade, sem a indicação de elemento volitivo, deve-se limitar ao campo político ou ao do ressarcimento civil, pois a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).

5. A situação verificada denota que o réu apenas foi incluído no polo passivo da ação de improbidade em razão de sua posição hierárquica, a evidenciar a ausência de justa causa, como, mutatis mutandis, tem decidido o Supremo Tribunal Federal nas ações penais.

6. "Não demonstrado pela acusação o dolo do acusado na autorização



da despesa e incluído no polo passivo exclusivamente em razão de sua posição hierárquica, fica evidenciada a ausência de justa causa para o prosseguimento da ação penal" (AP 905 QO, Relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 23/02/2016, DJe-053).

7. Hipótese em que, tão somente no que concerne ao réu/recorrido, sem reexame de provas, não há como revisar o entendimento firmado pelo Tribunal de origem - pela rejeição da petição inicial -, uma vez que a causa de pedir descrita pelo Parquet não indica que o então prefeito atuou de forma dolosa, ou com culpa grave, ao autorizar a contratação de serviços de assistência médica para evento privado de grande porte ou ao liberar os créditos orçamentários para tal fim.

8. Agravo interno do Ministério Público não provido.

(AgInt no REsp 1658625/RJ, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/09/2018, DJe 12/11/2018)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/73. INOCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADOR. ASSESSORIA. DESVIO DE FUNÇÃO. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. JUSTA CAUSA. INDÍCIOS MÍNIMOS. NECESSIDADE. INEXISTÊNCIA NO CASO DOS AUTOS. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 83/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973.

II - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade.

III - É PACÍFICO O ENTENDIMENTO NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SEGUNDO O QUAL É POSSÍVEL A REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE QUANDO O MAGISTRADO ESTÁ CONVENCIDO DA INEXISTÊNCIA DO ATO DE IMPROBIDADE, DA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO OU DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, CONSOANTE ESTABELECE O ART. 17, § 8º DA LEI N. 8.429/92.

IV - No caso, consoante afirma o acórdão recorrido, não há indício mínimo configurador de prática de ato ímprobo, qual seja, atividade externa ao gabinete desempenhada por assessores de vereador estranhas à função.

V - O recurso especial, interposto pelas alíneas a e/ou c do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula n. 83/STJ.

VI - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VII - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, §



4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VIII - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp 1635854/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/02/2018, DJe 20/02/2018)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 11, V DA LEI 8.429/92). ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NO CONCURSO PÚBLICO MUNICIPAL. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. ART. 17, § 8º. DA LEI DE IMPROBIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO PELO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. ANULAÇÃO DO DECISUM PRIMEVO NO TRIBUNAL DE ORIGEM. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES DE ATO DE IMPROBIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA RESTABELECEER A SENTENÇA MONOCRÁTICA.

1. O recebimento da peça inicial da Ação de Improbidade Administrativa requer, além da constatação dos requisitos constantes no art. 282 do CPC, a comprovação da justa causa para a sua propositura, consubstanciada na averiguação de elementos concretos que atestem haver indícios suficientes acerca da materialidade da conduta desonesta (materialidade) e da responsabilidade do agente público (autoria).

2. Segundo a orientação dominante, a inicial da Ação de Improbidade Administrativa pode ser rejeitada (art. 17, § 8º. da Lei 8.492/92), sempre que, do cotejo da documentação apresentada, não emergirem indícios suficientes da autoria ou da existência do ato ímprobo. Esse tipo de ação, por integrar iniciativa de natureza sancionatória, tem o seu procedimento referenciado pelo rol de exigências que são próprias do Processo Penal contemporâneo, aplicável em todas as ações de Direito Sancionador.

3. No caso em análise, o Juízo de Primeiro Grau asseverou que a íntegra dos depoimentos prestados no Inquérito Civil Público, instaurado pelo Ministério Público, mostra que nada de concreto foi apurado a ponto de se chegar à conclusão de que o resultado do concurso realmente fora fraudado. Afirmou na peça sentenciante que não se vislumbrava a ocorrência de ato de improbidade administrativa pela leitura dos depoimentos apresentados nos autos. Na melhor das hipóteses, referidos depoimentos poderiam embasar uma eventual ação anulatória do certame.

4. Conforme deduz-se da leitura atenta do art. 17 da Lei 8.429/92, deve ser rejeitada a inicial da Ação de Improbidade quando ficar caracterizada, sem sombra de dúvida, que ela é temerária, ante a absoluta inexistência de indícios da prática de ato ímprobo. E foi exatamente nessas considerações que o Juízo Monocrático embasou a rejeição da presente Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MP do Estado de Mato Grosso do Sul.

5. Além do mais, o Tribunal de origem reformou a sentença de rejeição da ação, sem nada discorrer acerca do elemento volitivo dos recorrentes, e nem mesmo apontou as provas suficientes para o devido prosseguimento da ação. Afirmou apenas que, em situações de



tal jaez vigora o princípio do in dubio pro societate, ou seja, na dúvida decide-se em favor da sociedade. A orientação das Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte foi firmada no sentido de que à configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa é imprescindível a comprovação do dolo, o que não restou evidenciado, no presente caso. Precedentes: AgRg no AREsp. 287.679/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 28.08.2013; REsp. 1.252.688/SE, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 25.06.2013 .

6. Nas ações sancionatórias - essa é uma lição repassada pelos melhores doutrinadores - é indispensável que a postulação inicial demonstre a presença de elementos confiáveis e seguros quanto à materialidade do ilícito e a sua provável autoria, sem que não se revela a sua justa causa, esse quarto elemento próprio das ações sancionadoras, ao lado do interesse processual, da possibilidade jurídica e do interesse de agir (art. 17, § 6o. da Lei 8.429/92).

7. Recurso Especial provido a fim de restabelecer in totum a sentença monocrática. Com fulcro no art. 509 do CPC, atribui-se efeito expansivo subjetivo à presente decisão, em relação aos demais litisconsortes.

(REsp 1259350/MS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/10/2013, DJe 29/08/2014)

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO - MODALIDADE CONVITE. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. INEXISTÊNCIA DO ATO DE IMPROBIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA.**

1. Em observância ao princípio do in dubio pro societate, a petição inicial da ação civil pública só será rejeitada quando constatada a "inexistência do ato de improbidade, a improcedência da ação ou a inadequação da via eleita".

2. Hipótese em que a instância ordinária - soberana na apreciação da matéria fático-probatória - concluiu pela inexistência do ato de improbidade face à manifesta legalidade no procedimento licitatório realizado pelo município.

3. A prova documental demonstrou que: (i) o valor do bem adquirido pela prefeitura admite a realização de licitação na modalidade convite; (ii) foi encaminhado o número mínimo de convites estabelecido na legislação e (iii) a documentação apresentada pela empresa vencedora não continha qualquer irregularidade.

4. A reforma do acórdão recorrido, quanto à existência dos indícios da prática do ato de improbidade, demandaria o reexame do substrato fático-probatório dos autos, o que é inviável no âmbito do recurso especial, a teor do disposto na Súmula 7/STJ.

5. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no AREsp 544.361/SP, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/03/2015, DJe 13/03/2015)

De tudo isto decorre a correção da sentença apelada, que tal como este relator, quando muito, vislumbra a ocorrência de irregularidades administrativas que, no entanto, ocorreram por falta de planejamento, gestão, competência e capacidade, mas não com o deliberado intuito de



causar dano ao Erário (o preço ofertado era efetivamente o menor e com a cobertura de todos os itens do termo de referência. A se fazer uma licitação fracionada, o que é vedado, o custo seria maior), de propiciar enriquecimento ilícito de quem quer que fosse, ou de violação de princípios nucleares e norteadores da administração pública.

Não ficou demonstrado no caso concreto qualquer conduta dos apelados embasada na culpa grave, no caso da violação ao art. 10, da LIA, ou no dolo para o caso de violação do art. 11 e dos princípios nucleares da administração pública.

Com a devida vênia, nada disto se extrai da peça de começo e, em que pese o esforço hercúleo do sempre diligente Ministério Público do Estado do Pará, neste caso concreto, não há qualquer réstia de ato de improbidade praticado pelos apelados na legal acepção do termo tal como definido pelos arts. 9º, 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa, sabendo-se que, no julgamento da AIA 30, pelo STJ, ficou assentado o seguinte:

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

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

**2. NÃO SE PODE CONFUNDIR IMPROBIDADE COM SIMPLES ILEGALIDADE. A IMPROBIDADE É ILEGALIDADE TIPIFICADA E QUALIFICADA PELO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA DO AGENTE. POR ISSO MESMO, A JURISPRUDÊNCIA DO STJ CONSIDERA INDISPENSÁVEL, PARA A CARACTERIZAÇÃO DE IMPROBIDADE, QUE A CONDUTA DO AGENTE SEJA DOLOSA, PARA A TIPIFICAÇÃO DAS CONDUTAS DESCRITAS NOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92, OU PELO MENOS EIVADA DE CULPA GRAVE, NAS DO ARTIGO 10.**

3. No caso, aos demandados são imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei 8.429/92 por terem, no exercício da Presidência de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de suas funções, para que proferissem sentenças em processos pendentes.

**EMBORA ENFATIZE A ILEGALIDADE DESSAS PORTARIAS, A PETIÇÃO INICIAL NÃO DESCRIBE NEM DEMONSTRA A EXISTÊNCIA DE QUALQUER CIRCUNSTÂNCIA INDICATIVA DE CONDUTA DOLOSA OU MESMO CULPOSA DOS DEMANDADOS.**

4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92).

(AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/09/2011, DJe 28/09/2011)

Finalizando o seu voto, na AIA acima, disse o pranteado Min. Zavascki:

Em suma: o que a petição inicial descreve é, simplesmente, a prática



de atos eivados de ilegalidade, não a prática de atos de improbidade. Ora, a ilegalidade, ainda que existente, por si só não autoriza a instauração de ação destinada a aplicar as severas sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 para condutas eivadas de improbidade.

Nada obstante louve e reconheça o trabalho investigativo árduo desempenhado pelo digno representante do Parquet, outro também, infelizmente, não pode ser o destino da ação originária da presente apelação, se não a sua rejeição.

Com tais considerações apresento voto no sentido de conhecer da apelação e negar-lhe provimento, mantendo à inteireza a sentença recorrida.

Esclareço que tal posicionamento se aplica num caso concreto e específico não importando dizer que tenha natureza vinculativa ou persuasiva, ou que altere o entendimento da Turma sobre o tema, mas apenas traz a análise concreta de um caso concreto.

É como voto.

Belém, 15 de março de 2021.

Des. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

Relator