

# Superior Tribunal de Justiça

## AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.345.349 - GO (2018/0205835-9)

**RELATOR** : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
**AGRAVANTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**  
**AGRAVADO** : **HOMERO SABINO DE FREITAS**  
**ADVOGADOS** : **JOSÉ BALDUINO DE SOUZA DÉCIO - GO007910**  
**LUCIO RICARDO DE AGUIAR DUARTE E OUTRO(S) -**  
**GO025336**

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO RESCISÓRIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR MUNICIPALIDADE. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.

### DECISÃO

Trata-se de agravo em recurso especial interposto por Ministério Público do Estado de Goiás, em face de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que inadmitiu o recurso especial manejado contra acórdão assim ementado (fls. 1166/1167 e-STJ):

RESCISÓRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA VIOLADAS. NOTIFICAÇÃO PRELIMINAR. APLICAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA NO 2.225-45/2001. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. TEORIA DA CAUSA MADURA. INAPLICABILIDADE. VIOLAÇÃO A LITERAL DISPOSIÇÃO LEGAL. RESCISÃO DO JULGADO. 1. Para que o acórdão rescindendo viole literal disposição de lei é necessário que o julgador profira decisão contrariando o direito positivo a ser aplicado no caso. Constatado que este violou dispositivo de lei, uma vez que não observou a regra inculpada no artigo 515, § 3º, do Código de Processo Civil, bem assim aquela introduzida pela Medida Provisória 2.225-45/2001 (§ 7º, art. 17 da Lei n.º 8.429/92), que estabeleceu a exigência de notificação prévia do requerido para apresentação de defesa preliminar, deve o mesmo ser rescindido. 2. O julgamento antecipado da lide sem observância das formalidades previstas na legislação pertinente ao tema debatido na demanda, acarreta quebra do princípio da igualdade das partes. 3. Tratando-se de julgamento com resolução de mérito, não se aplica o disposto no artigo 515, § 3º, do Código de Processo Civil, tampouco a teoria da causa madura. 4. AÇÃO RESCISÓRIA JULGADA PROCEDENTE.

Houve a oposição de embargos declaratórios, os quais foram rejeitados nos seguintes termos (fl. 1205 e-STJ):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO RESCISÓRIA. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO. INOCORRÊNCIA. REEXAME DA CAUSA.

# Superior Tribunal de Justiça

IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS VÍCIOS ESPECIFICADOS NO ARTIGO 535 E INCISOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. 1. Gomo se sabe, os embargos de declaração consistem em espécie recursal de fundamentação vinculada, destinando-se, tão somente, a aclarar decisões obscuras, eliminar contradições ou suprir pontos omissos sobre o quais deveria ter se pronunciado o juiz ou tribunal (art. 535 do CPC). 2. Inexistindo quaisquer das hipóteses previstas no aludido dispositivo legal, impõe-se a rejeição dos aclaratórios, sendo inviável o seu manejo com o intento de obter o reexame da causa ou mesmo para fins de prequestionamento, até porque, não houve violação à legislação federal ou a dispositivo da Constituição Federal. 3. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E REJEITADOS.

A parte ora recorrente interpôs recurso especial apontando violação ao art. 535 do CPC/1973, tese que foi julgada procedente por esta Relatoria (fls. 1329/1336 e-STJ). Assim, os autos retornaram à Corte de origem que proferiu novo acórdão assim ementado (fls. 1381/1382 e-STJ):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACÓRDÃO ANULADO E DETERMINADO NOVO JULGAMENTO COM MANIFESTAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE TESES. CONTRADIÇÃO E OMISSÕES SANADAS. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PARA DEFESA PRÉVIA. NULIDADE RELATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS, SEM LICITAÇÃO, PARA DEFESA DE INTERESSE ESPECÍFICO.

1. Reconhecida a contradição no acórdão rescindendo, na aplicação do § 3º do artigo 515 do Código de Processo Civil/1973, uma vez que a sentença julgou o feito com resolução de mérito, o que, aliás, foi admitido pelo STJ no julgamento do REsp n.º 681.571/GO (2004/0093429-7), foi devolvida toda matéria debatida no primeiro grau de jurisdição a esta instância revisora, em conformidade com o § 1º do aludido dispositivo legal.

2. A notificação prévia para defesa preliminar, apesar de constituir fase obrigatória do procedimento especial da ação de improbidade administrativa, não causa nulidade absoluta em razão da não observância desta fase preliminar, mas sim, nulidade relativa, que depende da oportuna e efetiva comprovação de prejuízos. In casu, não ocorreu dano às partes litigantes, ante o julgamento de improcedência do pleito exordial.

3. Demonstrada a singularidade dos serviços prestados pelos causídicos contratados pelo então Prefeito do Município de Gouvelândia, revela-se inexigível o processo licitatório, pois caracterizada uma das hipóteses de excepcionalidade prevista no artigo 25 da Lei n.º 8.666/92.

4. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E PARCIALMENTE ACOLHIDOS, PORÉM, SEM IMPRIMIR EFEITO MODIFICATIVO À PARTE DISPOSITIVA DO ACÓRDÃO FUSTIGADO.

Foram opostos novos embargos de declaração, os quais foram rejeitados (fls. 1436/1447 e-STJ).

Nas razões do recurso especial, interposto unicamente com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, o recorrente aponta violação aos arts. 13, V, e 25, II, § 1º, da Lei 8.666/93, sustentando que a contratação de escritório de advocacia não traduz hipótese de inexigibilidade de licitação. A propósito, defende que *os serviços jurídicos apontados no acórdão não podem ser enquadrados no quesito legal de 'singularidade', haja vista que se*

# Superior Tribunal de Justiça

referem a serviços de cunho ordinário, corriqueiro (conforme bem mencionado), inerentes à administração pública municipal (fl. 1399 e-STJ).

Contrarrazões às fls. 1474/1502 e-STJ.

O recurso especial foi inadmitido pelo Tribunal de origem à consideração de que a pretensão demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.

Nas razões do agravo em recurso especial, o recorrente impugna todos os fundamentos da decisão de inadmissibilidade.

É o relatório. Passo a decidir.

Inicialmente é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo n. 3/STJ: “Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC”.

Na hipótese em análise, o ora agravado ajuizou ação rescisória a fim de desconstituir julgado que não observou a redação do § 7º do art. 17, da Lei 8.429/92, ou seja, não procedeu à notificação prévia do requerido para apresentação de defesa preliminar. O Tribunal de origem deu provimento à demanda rescisória e, de pronto, negou provimento à apelação interposta pelo Ministério Público na ação rescindenda de modo a manter a sentença proferida no juízo primevo no sentido de julgar improcedente a ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

No julgamento da apelação do Ministério Público, o Tribunal de origem se manifestou no sentido de que a contratação de advogados pela municipalidade sem realização de licitação é válida, vez que traduz causa de inexigibilidade. Portanto, não há falar em ato de improbidade administrativa.

A propósito, os seguintes excertos do acórdão recorrido (fls. 1372/1377 e-STJ):

In casu, o debate reside na presença ou não de improbidade administrativa no ato de contratação de prestação de serviços advocatícios e de consultoria, efetivada pelo então prefeito do Município de Gouvelândia - Dr. José Gervásio Mamede, com responsabilidade subsidiária dos corrêus.

[...]

**Todavia, Observa-se no contrato em comento (fls. 33/35), singularidade dos serviços prestados pelos causídicos, pois a atuação destes não se restringe a algumas ações, mas sim a ampla consultoria jurídica, consoante se extrai da cláusula primeira, *ipsis litteris*:**

Cláusula Primeira: Os contratados acima qualificados, obrigam-se a prestar Consultoria na esfera judicoreminiDrativa ao contratante e para atuar na defesa do mandato de Prefeito Municipal, nos seguintes picos: duas ações civis piiblicas, em andamento, propostas pelo Ministério Riblico com interposição de dois recursos de Agravo de InDrumento, nos quais houve deferimento de liminares sustando os efeitos das deasées de lua de Direito da 2. Vara da Comarca de OtÁrloOpolls, que afastaram o prefeito do eargd A onsureona ora contratada consistirá ainda na defesa das ações em dee o contratante for demandado, assistindo-o nos processos ern todos os seus tramites e em todas as instâncias, até o transito em Julgado das decisões proferidas.

Urge salientar que inexistente impedimento legal para contratação de advogado particular para prestar-lhe serviços específicas, desde que a natureza e as características de singularidade e de complexidade daqueles demonstrem que

# Superior Tribunal de Justiça

seriem mais bem prestados pelos contratados.

Outrossim, para a contratação dos advogados há que se ter o elemento confiança entre contratante e contratado. Neste sentido, confira-se o julgamento do RHC no 72830/RO, ele o Ministro CARLOS VELLOSO salientou:

[...]

Assim, significa dizer que a avaliação dessa especialização e da singularidade do trabalho a ser prestado insere-se não só na necessidade, mas, também, na liberdade de escolha que a Administração há de ter, quando diante de questão de cunho discricionário e de natureza altamente subjetiva.

**Face ao caso concreto, correto dizer que o serviço de defesa em ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, pode ser prestado por vários profissionais especializados ou qualificados, o que, entretanto, não lhe retira o caráter de serviço singular.**

**O serviço rotineiro ou corriqueiro, se distingue do singular pela nota característica e personalíssima que o profissional pode imprimir à atividade. Pode haver, não se nega, vários sujeitos de reconhecida competência na matéria e é isso, em geral, o que acontece mas permitida certa margem de liberdade e de personalidade ao administrador, é perfeitamente possível, sob os filtros da confiança e capacidade, critérios essenciais na seleção, que a escolha recaia sobre algum ou alguns dentre aqueles profissionais igualmente capacitados.**

(Sem destaques no original)

Com efeito, verifica-se que não houve adequada impugnação aos fundamentos autônomos do acórdão recorrido destacados no excerto acima transcrito. Afinal, o recorrente se limitou a reiterar a sua tese defensiva, sem infirmar os fundamentos determinantes do acórdão recorrido. Aplica-se, portanto, o disposto na Súmula 283/STF: *"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."*

Nesse sentido, o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. REALIZAÇÃO DE OBRAS PARA ESTABILIZAÇÃO E CONTENÇÃO DE TALUDES ÀS MARGENS DE FERROVIA. [...] FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 283/STF. [...] 3. A existência de fundamento do acórdão recorrido não impugnado - quando suficiente para a manutenção de suas conclusões - impede a apreciação do recurso especial. [...] 6. Agravo não provido. (AgRg no REsp 1450850/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 26/08/2014, DJe 08/09/2014)

Ademais, verifica-se que demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos o acolhimento da tese de que estão presentes os pressupostos necessários à condenação dos recorridos pela prática de ato de improbidade administrativa. Sendo assim, incide à espécie o óbice da Súmula 7/STJ.

A propósito, *a contrario sensu*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. PRESENÇA DE DOLO GENÉRICO E MÁ-FÉ. REVISÃO

# *Superior Tribunal de Justiça*

## DAS CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. INVIABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

2. Além da compreensão de que basta o dolo genérico - vontade livre e consciente de praticar o ato - para configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, este Tribunal Superior exige a nota especial da má-fé, pois a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

3. No caso, Tribunal a quo, além de constatar a prática de ato de forma livre e consciente (dolo genérico), foi categórico ao afirmar a presença da nota qualificadora da má-fé (desonestidade) na conduta do agente, o que configura o ato de improbidade a ele imputado. Nesse contexto, a revisão dessa conclusão implicaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é defeso na via eleita, ante o enunciado da Súmula 7 do STJ.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 1069262/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/06/2018, DJe 28/06/2018)

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, III, do CPC/2015, c/c o art. 253, parágrafo único, II, a, do RISTJ, conheço do agravo em recurso especial para não conhecer do recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 29 de agosto de 2018.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Relator