



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 785.232 - SP (2005/0162518-5)

RELATOR : MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI
RECORRENTE : JOSÉ MARIA TRISOGLIO
ADVOGADO : SIDNEI BENETI FILHO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. ARTS. 13 DA LEI 7.347/85; 14, 15, 16 E 17 DA LEI 8.429/92 E 20, 21, 81 E 476, I E II, DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DANO AO ERÁRIO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. TERCEIRO BENEFICIÁRIO. LITISCONORTE FACULTATIVO. REVISÃO DE PENA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 07/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, DESPROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Denise Arruda (Presidenta), Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 17 de dezembro de 2009.

MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 785.232 - SP (2005/0162518-5)

RECORRENTE : JOSÉ MARIA TRISOGLIO
ADVOGADO : SIDNEI BENETI FILHO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI:

Trata-se de recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, negou provimento à apelação e manteve sentença de parcial procedência do pedido, ao argumento de que (a) "a defesa dos interesses protegidos pela Lei 8.429/72 enseja a correta aplicação dos recursos públicos", razão pela qual "o Ministério Público não só possui o direito, mas tem o dever de promover as ações para apurar os atos de improbidade administrativa" (fl. 503); (b) improcede a alegação de que o espólio do Sr. Valter Bis deveria integrar o processo, em razão de suas despesas terem também sido pagas com dinheiro público, pois não se trata de litisconsórcio passivo necessário, uma vez que sua responsabilidade "pode vir a ser apurada noutra ação" (fl. 509); (c) "restou comprovado que com suas ações praticaram ato que violou os princípios da Administração Pública (art. 11, caput, da Lei 8.429/92), pelo que correta a declaração de nulidade das despesas efetuadas, bem como a condenação dos requeridos no ressarcimento do erário e nas demais penalidades" (fl. 512). Opostos embargos de declaração, foram parcialmente acolhidos para afastar a condenação dos réus à perda dos direitos políticos por cinco anos (fls. 584/587).

No recurso especial (fls. 590-609), fundado na alínea a do permissivo constitucional, o recorrente aponta ofensa aos seguintes dispositivos: (a) arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei 8.429/92, aduzindo que o procedimento descrito nos referidos dispositivos não foi observado na presente demanda, (b) art. 1º Lei 7.347/85, porque as despesas não se enquadram em nenhuma das hipóteses em que as devem ser consideradas ilegais; (c) art. 13 da Lei 7.347/85, ao argumento de que o pagamento da indenização a que foi condenado deveria ser revertido para um fundo e não para a municipalidade; (d) art. 476, I e II, do CPC, porquanto "demonstrou a existência de decisão divergente proferida, haja vista que outra câmara deu interpretação diversa daquela que foi dada pelo v. acórdão recorrido, o que deveria, a teor do dispositivo acima transcrito, ter acarretado na solicitação de um pronunciamento prévio do tribunal acerca da interpretação do direito" (fl. 603); (e) art. 3º da Lei nº 8.429/92, vez que "afigura clara a necessidade do espólio do Sr. Valter Bis ingressar a lide como litisconsorte necessário" (fl. 604), ante "a alegação de que o sr. Valter bis teria tido despesas pagas com dinheiro do erário" (fl. 603); (f) arts. 20, 21 e 81, todos do CPC, pois "embora tenha sucumbido em grande parte de seus pedidos, o recorrido não foi condenado a pagar honorários de sucumbência" (fl. 604), e (g) art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92, pois, ao ser mantida a sua condenação na perda de função pública, bem como proibição de contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos, houve aplicação equivocada do princípio da proporcionalidade. Aduz, ainda, ilegitimidade ativa do Ministério Público, asseverando que caberia ao Município de Alto Alegre ingressar com a ação. Contra-razões às fls. 657-669.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 785.232 - SP (2005/0162518-5)

RELATOR : MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI
RECORRENTE : JOSÉ MARIA TRISOGLIO
ADVOGADO : SIDNEI BENETI FILHO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. ARTS. 13 DA LEI 7.347/85; 14, 15, 16 E 17 DA LEI 8.429/92 E 20, 21, 81 E 476, I E II, DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DANO AO ERÁRIO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. TERCEIRO BENEFICIÁRIO. LITISCONSORTE FACULTATIVO. REVISÃO DE PENA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 07/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, DESPROVIDO.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI (Relator):

1. Não houve, pelo acórdão recorrido, emissão de juízo acerca das normas contidas nos arts. 13 da Lei 7.347/85; 14, 15, 16 e 17 da Lei 8.429/92 e 20, 21, 81 e 476, I e II, do CPC, não tendo o Tribunal de origem se manifestado sobre as alegações do recorrente de que (a) o procedimento previsto na lei para instauração do processo não foi observado; (b) o pagamento da indenização a que foi condenado deveria ser revertido para um fundo e não para a municipalidade; (c) demonstrou a existência de decisão divergente proferida; (d) o recorrido também deveria ter sido condenado nas despesas processuais; (e) não foi respeitado o princípio da proporcionalidade. Por essa razão, à falta do indispensável prequestionamento, não pode ser conhecido o recurso no ponto.

2. O Ministério Público possui legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública visando à defesa do patrimônio público (súmula 329/STJ), mormente quando fundada em ato de improbidade administrativa. A legitimação específica está prevista na Lei 8.429/92 (art. 17).

Nesse sentido, os precedentes: REsp 1003179/RO, 1ª T., do qual fui relator, DJe 18.08.2008; REsp 1028248/SP, Min. Francisco Falcão, 1ª T., DJ de 30.04.2008; REsp 861566/GO, Min. Luiz Fux, 1ª T., DJ de 23.04.2008; REsp 944295/SP, Min. Castro Meira, 2ª T., DJ de 18.09.2007.

3. Quanto à alegação de que o espólio do Sr. Valter Bis deveria integrar o pólo passivo da demanda por ter tido algumas de suas contas pagas pela ré, não há, na Lei de Improbidade, previsão legal de formação de litisconsórcio entre o suposto autor do ato de improbidade e eventuais beneficiários, tampouco havendo relação jurídica entre as partes a obrigar o magistrado a decidir de modo uniforme a demanda, o que afasta a incidência do art. 47 do CPC. Não há falar, portanto, em litisconsórcio passivo necessário na hipótese. Nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. FORO ESPECIAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. AUSÊNCIA. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO NÃO CARACTERIZADO. AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO LEGAL OU DE RELAÇÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

JURÍDICA INCINDÍVEL. SANÇÃO IMPOSTA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. SÚMULA 83/STJ.

(...)

4. Não há que se 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, na espécie, pessoas jurídicas que emitiram supostas notas fiscais adulteradas e hospital que teria recebido subvenção. Não existe dispositivo legal que determine a formação do litisconsórcio, tampouco se trata de relação jurídica unitária, ausentes, portanto, os requisitos do artigo 47 do Código de Processo Civil. Precedente.

(...)

6. Recurso especial conhecido em parte e não provido.

(REsp 737.978/MG, 2ª T., Min. Castro Meira, DJe de 27/03/2009)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. NÃO APROVAÇÃO DE CONTAS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO COM EMPRESAS VENCEDORAS. DETERMINAÇÃO ANTERIOR. MODIFICAÇÃO DO ENTENDIMENTO. PRECLUSÃO AFASTADA. VINCULAÇÃO AOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO REGULAR DO PROCESSO E CONDIÇÕES DA AÇÃO. DESNECESSIDADE DO LITISCONSÓRCIO.

(...)

II - Na ação de improbidade administrativa movida contra ex-prefeito em virtude da não-aprovação das contas relativas aos convênios celebrados entre o município e o FNDE, inexistente a imposição da formação de litisconsórcio necessário entre o ex-prefeito e as empresas vencedoras da licitação, não estando presentes quaisquer das hipóteses descritas no art. 47 do CPC.

III - Recurso especial improvido.

(REsp 809.088/RJ, 1ª T., Min. Francisco Falcão, DJ de 27/03/2006)

4. Aduz o recorrente, ainda, violação ao art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92, por considerar "desproporcional ao ato o estabelecimento da perda da função pública, da mesma forma que é inviável, desproporcional ou descabido se falar em perda da função pública que o recorrido estiver, eventualmente, exercendo, por força de acontecimentos ocorridos em mandato anterior" (fl. 606). Ocorre que as sanções impostas foram justificadas pelo acórdão à luz do contexto fático probatório, cujo reexame depende, em princípio, de novo juízo a respeito dos fatos da causa, o que não é admitido pela Súmula 7/STJ. Apreciando caso análogo, a 1ª Turma desta Corte, decidiu que "a necessária observância da lesividade e reprovabilidade da conduta do agente, do elemento volitivo da conduta e da consecução do interesse público, para a dosimetria da sanção por ato de improbidade, adequando-a à finalidade da norma, demanda o reexame de matéria fática, insindicável, por esta Corte, em sede de recurso especial, ante a incidência do verbete sumular n.º 07/STJ" (RESP 505068/PR, Min. Luiz Fux, DJ de 29.09.2003). Citam-se ainda os julgados RESP 825673/MG, Min. Francisco Falcão, DJ de 25.05.2006; REsp 713.537/GO, 1ª Turma, Min. Luiz Fux, DJ de 22.11.2007; REsp 971737/PR, 1ª Turma, Min. Francisco Falcão, DJ de 10.03.2008; AgRg no Ag 934867/SP, 2ª Turma, Min. Eliana Calmon, DJ de 21.02.2008, este último assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS - ART. 12 DA LEI 8.429/92 - DOSIMETRIA DA PENA - SÚMULA 7/STJ - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO.

(...)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. A revisão da pena e a observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade esbarram no óbice da Súmula 7/STJ.
4. Agravo regimental não provido.

No mesmo óbice de admissibilidade esbarra a apreciação da apontada ofensa ao art. 1º Lei 7.347/85, pois verificar se o ato de improbidade discutido causou lesão ao patrimônio público demanda apreciação dos elementos probatórios dos autos.

5. Diante do exposto, conheço parcialmente do recurso especial para, nesta parte, negar-lhe provimento. É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2005/0162518-5

REsp 785232 / SP

Números Origem: 1411999 1926935605 19269357 200500010348

PAUTA: 17/12/2009

JULGADO: 17/12/2009

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Presidenta da Sessão

Exma. Sra. Ministra **DENISE ARRUDA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOSÉ MARIA TRISOGLIO

ADVOGADO : SIDNEI BENETI FILHO E OUTRO(S)

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Denise Arruda (Presidenta), Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 17 de dezembro de 2009

BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA
Secretária