



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 383.166 - RS (2013/0265372-6)

RELATOR	: MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE	: JOSÉ SALAMONI FILHO
ADVOGADO	: GIOVANI BORTOLINI - RS058747
AGRAVANTE	: MISIARA CRISTINA DE OLIVEIRA
ADVOGADOS	: CINTIA BRUNO CONTERATO - RS060960 CARLOS NOBERTO VIEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	: RENATA SILVEIRA DE GRANDI E OUTRO
ADVOGADO	: PAULO RICARDO INHAQUITE DA COSTA - RS030079
INTERES.	: EMPRESA JORNALÍSTICA DE GRANDI LTDA E OUTRO
ADVOGADO	: CYRO DA SILVA SCHMITZ E OUTRO(S) - RS025536
INTERES.	: MUNICÍPIO DE SANTA MARIA
ADVOGADO	: ANNY GÜNDEL DESCONZI - RS030512
INTERES.	: ADRIANA SANGÓI ANTUNES
ADVOGADO	: LUÍS SÉRGIO VASQUES MIOTTI - RS023885
INTERES.	: LISANDRO SANTOS MACHADO
ADVOGADO	: LISANDRO SANTOS MACHADO (EM CAUSA PRÓPRIA)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. JUÍZO DE PRELIBAÇÃO NEGATIVO. DECISÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. FALTA. IMPROBIDADE. ART. 10 DA LEI N. 8.429/1992. ELEMENTO SUBJETIVO. PRESENÇA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. A teor do disposto nos arts. 544, § 4º, I, do CPC/1973 e 932, III, do CPC/2015, compete à parte agravante infirmar especificamente os fundamentos adotados pela Corte de origem para obstar o seguimento do recurso especial, mostrando-se inadmissível o agravo que não se insurge contra todos eles.

3. Hipótese em que a recorrente Misiara Cristina Oliveira não se desincumbiu do ônus de impugnar, de forma clara e objetiva, as razões que levaram à inadmissibilidade do apelo nobre.

4. O conteúdo dos arts. 165 e 458 do CPC/1973 não foram alvo de debate na origem, mesmo após suscitado nos embargos de declaração, o que denota carecer o especial do indispensável requisito do prequestionamento e atrai a incidência da Súmula 211 do STJ, sendo certo que, ainda que assim não fosse, a jurisprudência desta Corte permite a fundamentação *per relationem*, podendo ser utilizados, como motivação, o parecer ministerial ou a própria sentença.

5. A tipologia dos atos de improbidade se subdivide em: (a) atos que implicam enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA); (b) atos que ensejam



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dano ao erário (art. 10 da LIA); e (c) atos que vulneram princípios da administração (art. 11 da LIA), com seus respectivos elementos subjetivos (necessários à imputação da conduta ao tipo) divididos da seguinte maneira: exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos arts. 9º e 11, ou pelo menos culpa, nas situações do art. 10.

6. No caso concreto, o Tribunal *a quo*, soberano no exame do material cognitivo produzido nos autos, constatou a prática do ato ímprobo perpetrado pelo recorrente José Salamoni Filho, consubstanciada "na sua efetiva participação no intuito de forçar o procurador do município a mudar a opinião contrária exarada em parecer, o que deixa explícito que o réu agiu de forma dolosa ao frustrar a realização de prévio procedimento licitatório na medida em que, além de ter interesse no sumiço do parecer, ele mesmo confirmou que sabia que sua 'equipe' estava buscando um documento junto ao MEC que possibilitasse a realização da avença por meio de convênio", a justificar a condenação imposta na origem, sendo certo, ademais, que, na hipótese, o acolhimento da pretensão recursal para modificar tal entendimento implicaria necessariamente o reexame do conjunto fático-probatório, impossível na via estreita do recurso especial, a teor do disposto na Súmula 7 do STJ.

7. Esta Corte consolidou o entendimento de que é viável a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas.

8. Hipótese em que a pena foi fixada dentro de juízo de proporcionalidade que levou em conta a efetiva participação do recorrente na prática da conduta ímproba, o que inviabiliza qualquer reproche a ser realizado na via excepcional.

9. Agravos internos desprovidos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento aos agravos internos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 07 de novembro de 2017 (Data do julgamento).

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 383.166 - RS (2013/0265372-6)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Trata-se de agravos internos interpostos por MISIARA CRISTINA OLIVEIRA e JOSÉ SALAMONI FILHO, em peças distintas, contra decisão de minha lavra (e-STJ fls. 4.065/4.074), em que não conheci do agravo em recurso especial da primeira agravante, e conheci do AREsp do segundo, para não conhecer do seu apelo nobre.

Na presente irresignação, alega MISIARA CRISTINA, em suma, que impugnou os fundamentos que justificaram a inadmissibilidade do recurso especial. Defende, ainda, a regularidade do seu REsp.

JOSÉ SALAMONI FILHO, a seu turno, defende, em síntese, que: os arts. 165 e 458 do CPC foram prequestionados, não sendo a hipótese de aplicação da Súmula 282 do STF; é de se anular o acórdão recorrido, considerando que se limitou a repetir a fundamentação deduzida na sentença; não ficou comprovada a prática e a consequente lesão ao erário prevista no art. 10 da Lei n. 8.429/1992; para tal constatação é desnecessário o reexame do contexto fático dos autos, não sendo aplicável a Súmula 7 do STJ; a sanção imposta não se mostra proporcional, tendo sido fixada acima do mínimo legal sem qualquer fundamentação.

Requerem a reconsideração da decisão ou a submissão do feito ao Órgão colegiado.

Impugnação do MPF (e-STJ fls. 4112/4114).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 383.166 - RS (2013/0265372-6)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Inicialmente, cumpre registrar que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2 – STJ).

No caso, o agravo em recurso especial foi examinado à luz do Código de Processo Civil de 1973, visto que o REsp foi ajuizado contra acórdão publicado em março/2012 (e-STJ fl. 3693).

Dito isso, passo ao exame do AgInt de MISIARA CRISTINA OLIVEIRA.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, compete à parte agravante infirmar especificamente os fundamentos adotados pela Corte de origem para obstar o seguimento do recurso especial, mostrando-se inadmissível o agravo que não se insurge contra todos eles, a teor do disposto no art. 544, § 4º, I, do Código de Processo Civil de 1973 e 932, III, do CPC/2015.

Nesse sentido: AgInt no AREsp 856456/AL, Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Órgão Julgador T2 – SEGUNDA TURMA, DJe 16/05/2016 e AgInt no AREsp 866675/SP, Relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Órgão Julgador T2 – SEGUNDA TURMA, DJe 25/05/2016.

De notar, ainda, que a impugnação tardia dos fundamentos do Juízo de prelibação realizado pelo Tribunal de origem configura inovação recursal, incabível nesta fase, em virtude da preclusão consumativa.

A propósito, colho os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. APLICAÇÃO DA SÚMULA 182/STJ. AGRADO REGIMENTAL NÃO CONHECIDO.

1. A decisão ora recorrida não conheceu do Agravo em razão da não impugnação da decisão agravada, notadamente quanto à incidência das Súmulas 5, 7 e 83 do STJ, à ausência de violação ao art. 535 do CPC e à inviabilidade de análise de violação a dispositivos constitucionais em sede de Recurso Especial. Em razão disso, consignou-se a incidência da Súmula 182/STJ. (...)

3. Registre-se, mais uma vez, que o recurso de Agravo, tanto aquele previsto no art. 544 do CPC, como o dito Regimental ou Interno (art. 545 do CPC), objetiva desconstituir os fundamentos que impediram o processamento do Recurso Especial; sem essa providência, não comporta seguimento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. Ainda, é mister repetir que as razões demonstrativas do desacerto da decisão de admissibilidade do Recurso Especial devem ser veiculadas imediatamente naquela oportunidade, pois, convém frisar não ser admitida fundamentação a destempo, a fim de inovar a justificativa para ascensão do Recurso Excepcional, diante da preclusão consumativa.

5. Agravo Regimental não conhecido. (AgRg no AREsp 328113/PE, Relator, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Órgão Julgador, DJe 27/03/2015)

PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO DENEGATÓRIA DE PROCESSAMENTO DO RECURSO ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 182 DO STJ. IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO RECURSAL EM AGRAVO REGIMENTAL.

1. É inviável o agravo que deixa de atacar especificamente todos os fundamentos da decisão agravada. Incidência, por analogia, da Súmula 182 do STJ.

2. Nos termos do art. 544, § 4º, inciso I, do Código de Processo Civil, "a parte deve impugnar todos os fundamentos da decisão agravada, autônomos ou não, pois não existe identidade entre a lógica da Súmula n. 182/STJ e a da Súmula n. 283 do STF, uma vez que o conhecimento, ainda que parcial do agravo em especial, obriga a Corte a conhecer de todos os fundamentos do especial, inclusive os não impugnados de modo específico". (AgRg no AREsp 68.639/GO, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, DJe 2/2/2012).

3. Tanto a impugnação tardia como a alegação, em agravo regimental, de que a falta de impugnação dos demais fundamentos da decisão de inadmissibilidade decorreu da ausência do interesse da União em recorrer de tais questões, representa inovação de fundamentos para viabilizar o conhecimento do recurso especial, atingida pela preclusão consumativa.

Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 495686/PE, Relator Ministro HUMBERTO MARTINS, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, DJe 12/12/2014)

No caso, conforme explicitado na decisão recorrida, a agravante MISIARA CRISTINA não atacou, de forma específica e clara, as razões que levaram o Tribunal de origem a inadmitir o apelo extremo, limitando-se a repisar as razões deduzidas no apelo nobre, inviabilizando, assim, o seu processamento.

Nunca é demais lembrar que o princípio da dialeticidade recursal impõe ao recorrente o ônus de explicitar os motivos pelos quais a decisão recorrida deve ser reformada, trazendo argumentações capazes de demonstrar o seu desacerto, sob pena de vê-la mantida por seus próprios fundamentos, como na espécie.

Melhor sorte não tem o agravo de JOSÉ SALAMONI FILHO.

Com relação aos arts. 165 e 458 do CPC/1973, verifico que a pretensão recursal não comporta conhecimento.

É que a matéria trazida a deslinde no recurso extremo – afronta aos arts. 165 e 458 do CPC/1973 – não foi efetivamente analisada pelo aresto confrontado.

Conquanto não seja exigida a menção expressa ao aludido dispositivo de lei federal, a admissibilidade do recurso na instância excepcional pressupõe que a Corte de origem tenha se manifestado sobre a tese jurídica apontada pelo recorrente, o que, como se vê,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não ocorreu na espécie. Esse é o entendimento pretoriano consagrado na edição da Súmula 282 da Suprema Corte, *in verbis*: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada."

Frise-se, a propósito, que a simples oposição dos embargos de declaração não supre o requisito do prequestionamento, pois, ainda que o Tribunal de origem afirme que não há omissão a ser suprida, se o vício persiste, é necessário que a parte inconformada interponha recurso especial por negativa de vigência ao art. 535 do Código de Processo Civil em vigor à época dos fatos (o que não aconteceu no caso), sob pena de perseverar o referido óbice.

Essa é a inteligência da Súmula 211 do STJ: "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*."

Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DECISÃO PROFERIDA MONOCRATICAMENTE PELO RELATOR, COM BASE NO ART. 557, CAPUT, DO CPC. ALEGADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. BASE DE CÁLCULO DA MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. ALEGADA AFRONTA AOS ARTS. 18, § 1º, 48, 258 E 473 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282 E 356 DO STF E 211 DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Na esteira da jurisprudência desta Corte, "não há falar em afronta ao art. 557 do CPC em virtude de o recurso ter sido decidido monocraticamente pelo relator quando, em sede de agravo interno, este é reapreciado pelo órgão colegiado do Tribunal" (STJ, AgRg no AREsp 624.874/CE, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe de 13/08/2015). No mesmo sentido: STJ, REsp 1.355.947/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 21/06/2013; AgRg no REsp 1.497.290/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/02/2015.

II. No caso, o acórdão recorrido, ao manter a multa por litigância de má-fé imposta à parte agravante, reconhecendo a preclusão da insurgência, não expendeu juízo de valor sobre os arts. 18, § 1º, 48, 258 e 473 do CPC, invocados na petição do Recurso Especial. De fato, por simples cotejo das razões recursais e dos fundamentos do acórdão, percebe-se que a tese recursal, vinculada aos dispositivos legais tidos como violados, não foi apreciada, no voto condutor, não tendo servido de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal de origem.

III. Nesse contexto, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, da ausência de prequestionamento - requisito viabilizador da abertura desta instância especial -, atraindo o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie.

IV. Nos termos da jurisprudência desta Corte, para que se configure o prequestionamento, não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, em suas razões recursais. É necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação, ou não, ao caso concreto.

V. Registra-se, ainda, que o entendimento da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça é firme quanto à imprescindibilidade da oposição de Embargos Declaratórios, para fins de prequestionamento da matéria, mesmo quando a questão federal surja no julgado recorrido (STJ, EREsp 99.796/SP, Rel. Ministro EDUARDO RIBEIRO, DJU de 04/10/1999), não tendo sido opostos Declaratórios ao acórdão recorrido, no caso. No mesmo sentido: STJ, AgRg no Ag 1.034.497/SC, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, DJe de 02/08/2010; AgRg no REsp 929.340/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/03/2009.

VI. A mera afirmação do Tribunal de origem, declarando ter por prequestionadas as questões suscitadas nas razões recursais - para viabilizar o acesso à Instância Superior -, não se mostra suficiente para esta Corte, se, após análise feita, constatar-se a inexistência do imprescindível debate sobre a matéria. Nesse sentido: STJ, AgRg no Ag 1.379.862/SP, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, DJe de 21/06/2011; AgRg no Ag 1.159.497/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 30/11/2009.

VII. Agravo Regimental improvido. (AgRg no REsp 1451000/SC, rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 17/03/2016) (Grifos acrescidos).

Não fosse o bastante, a jurisprudência desta Corte permite a fundamentação *per relationem*, podendo ser utilizados, como motivação, o parecer ministerial ou a própria sentença.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. MILITAR. DEMISSÃO. MOTIVAÇÃO *PER RELATIONEM*. ART. 50, § 1º, DA LEI 9.784/1999. POSSIBILIDADE.

1. Trata-se na origem de Mandado de Segurança impetrado pelo recorrente contra ato do Governador do Estado de Minas Gerais que determinou sua demissão do Corpo de Bombeiro Militar do estado. Alegou que o ato administrativo que o demitiu é nulo por ausência de motivação.

2. O Tribunal de origem entendeu que "O impetrado negou provimento ao recurso administrativo interposto pelo impetrante e manteve a pena de demissão aplicada, com fundamento na Nota Jurídica nº 718 da Advocacia Geral do Estado, pela prática das condutas previstos no art. 13, III e XIX, e art. 64, II, da Lei nº 14.310, de 2012. Assim, a motivação do ato impugnado se encontra na referida nota jurídica, que passou a integrá-lo. Anoto que a nota jurídica apreciou devidamente as alegações do impetrante apresentadas no recurso administrativo, não havendo que se falar em ausência de motivação do ato" (fl. 130, e-STJ).

3. Na forma da jurisprudência do STJ, assim como do STF, é admitida a fundamentação *per relationem*, sem que isso vá de encontro à exigência de motivação das decisões.

4. Recurso Ordinário não provido. (RMS 50400/MG, rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 10/05/2017)

Com relação à violação do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, defende JOSÉ SALAMONI que não ficou comprovada a sua prática e a respectiva autoria.

Acerca de tal aspecto, a Corte de origem assim ressaltou:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Desse modo, resta plenamente caracterizado ato de improbidade administrativa em virtude da completa falta de controle quanto à distribuição e fiscalização das passagens adquiridas com a verba oriunda do FNDE (especialmente no que concerne ao lote de passagens adquirido após o encerramento do convênio), fato que gerou incontestável lesão ao erário público, nos termos do artigo 10 da Lei nº 8.429/92, em face de não terem sido adotadas pelos responsáveis medidas tendentes a controlar a regular destinação dessa verba. (...)

b) José Salamoni Filho

O réu nega sua participação, argüindo que esteve completamente 'alheio' aos atos relacionados ao Projeto CCI, ao argumento de que a coordenadora do projeto detinha total autonomia na sua condução, apesar de ela estar subordinada ao réu, que ocupava o cargo de Secretário de Assistência Social naquela época (fls. 2078-2085):

"Juiz: Sr. José Salamoni Filho, o senhor consta como réu numa Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, que é movida pelo Ministério Público Federal, e consta como autor, também, o Município de Santa Maria. Essa ação versa sobre, ahn, a forma pela qual foi aplicada a verba do denominado "Projeto CCI". Ahn, o senhor tem alguma ligação com esse Projeto CCI?

Réu: Eu fui Secretário da Assistência, substituição no período de março de 2004 a dezembro, eu acho que era o período onde o projeto exis, ainda existia, dentro da Secretaria.

Juiz: E o senhor assumiu a Secretaria em virtude de quê?

Réu: Ahn, em virtude do afastamento da titular, Misiara Oliveira, que saiu pra concorrer ao cargo eletivo de vereador.

Juiz: Certo. Na eleição em outubro de 2004?

Réu: 2004.

Juiz: E o senhor permaneceu nesse cargo até dezembro de 2004?

Réu: Até dezembro de 2004.

(...)

Juiz: Quem era o coordenador do projeto do CCI?

Réu: Adriana Sangói.

Juiz: E a senhora Adriana se reunia periodicamente com a senhora Misiara?

Réu: Já não sei lhe dizer.

Juiz: O senhor não tinha influência nisso aí; o senhor não tinha uma fiscalização mais direta?

Réu: Não, não. Nesse sentido não.

Juiz: Então, ahn, o senhor tá me dizendo que a coordenadora do projeto tinha certa autonomia pra gerenciar?

Réu: Tinha autonomia.

(...)

Juiz: Ok. Como é que era feita a fiscalização da execução do Projeto CCI?

Réu: Através da documentação encaminhada à Prefeitura. Quem cuidava do CCI era a coordenadora."

(...)

Juiz: E a coordenação do projeto era subordinada a quem, hierarquicamente?

Réu: A coordenação do projeto?

Juiz: É.

Réu: À Secretaria de Assistência.

Juiz: Ao senhor, portanto?

Réu: Portanto, sim.

Juiz: E ela não lhe prestava contas do que fazia? A senhora Adriana Sangói?

Réu: Algumas coisas não. A maioria não porque não tinha porquê, porque o andamento tava sendo normal.

Juiz: Nem o senhor tinha preocupação em cobrar uma prestação de contas dela?

Réu: Não, porque (...)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O depoimento do réu deixa claro que ele assumiu 'interinamente' o cargo de Secretário de Assistência Social, uma vez que sua nomeação deu-se apenas em virtude de que Misiara estaria se afastando para concorrer novamente ao cargo de vereadora nas eleições de 2004 (fls. 2078-2085):

"Ministério Público Federal: Quando o réu assumiu a pasta de Assistência Social, se ele trocou algum cargo de confiança desses pra alguém da responsabilidade dele, que ele tinha confiança, ou se ele manteve aqueles que haviam sido indicados pela Misiara anteriormente?

Réu: Não indiquei ninguém.

Juiz: Ficaram os anteriores ocupantes indicados pela senhora Misiara?

Réu: Sim."

E como visto acima, o réu sequer efetuou a indicação de qualquer membro de sua equipe na Secretaria de Assistência Social, tendo mantido nos cargos de confiança todos aqueles que haviam sido previamente indicados por Misiara Cristina Oliveira.

Aliás, o réu foi indicado como substituto para o cargo de Secretário pela própria Misiara, ante o grau de confiança que a titular da pasta depositava nele desde que Salamoni exercia cargo em comissão perante a Câmara de Vereadores de Santa Maria, fato que foi confirmado por Misiara em seu depoimento (fl. 1994):

"que conhecia o Sr. José Salamoni, e que este era o Diretor-Geral da Secretaria, tendo sido levado pela depoente da Câmara de Vereadores para a Secretaria, e que o mesmo tinha um perfil técnico-administrativo; que ajudou a construir a alternativa de indicar o Dr. José Salamoni para sucedê-la na Secretaria durante seu afastamento."

Tais circunstâncias revelam que José Salamoni Filho, ao ocupar o cargo de Secretário Municipal entre março a dezembro/2004, manteve-se sobre a 'influência' de Misiara durante todo esse período, tendo o réu deliberadamente adotado conduta omissa em relação a seus deveres como Secretário, o que contribuiu para a prática de irregularidades durante a formalização e execução do convênio com o FNDE.

Aliás, essa circunstância foi inclusive confirmada por Lisandro Machado, que era o gestor de fundos da Secretaria de Assistência Social naquela época (fls. 2098-2104):

"Juiz: Foi ela própria? Ou alguém a mando dela?

Réu: Acredito que ela própria. Porque ela falava no CCI de como seria, ahn, estava sendo enviado para Brasília um projeto que abria um aporte de quatrocentos mil reais, na época. Então, pra ela saber esses detalhes, com certeza foi ela que formulou o projeto, na época.

Juiz: Então isso se deu no período em que ela não estava exercendo a titularidade da pasta?

Réu: Não, ela já não era mais a titular da pasta. Ela tinha se afastado pra concorrer à eleição.

Juiz: E mesmo assim ela mantinha ingerência sobre Secretaria?

Réu: Sim.

Juiz: De que forma isso se dava? Reuniões de trabalho ou conversas informais?

Réu: Algumas coisas eu não participava, né, porque agente administrativo exercendo uma função. Mas em contato direto com o secretário Salamoni."

Juiz: Reunia-se com o doutor, senhor Secretário José Salamoni? Na verdade, então, o senhor Salamoni apenas continuou a gestão da senhora Misiara, estado ela afastada pra concorrer às eleições municipais?

Réu: Com certeza."

No entanto, em que pese o réu ter dado continuidade à gestão de Misiara, cabe salientar que ele não se manteve afastado de toda a atividade relacionada ao CCI, pois teve participação efetiva nos atos que antecederam à formalização do convênio firmado entre o Município de Santa Maria e a empresa A Razão Editora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ltda.

A esse respeito, saliento que o próprio réu confirmou que existia um parecer da Procuradoria do Município contrário à realização de convênio, tendo esclarecido que a Secretaria teria, ante este fato, requerido 'esclarecimentos' do MEC de forma que pudesse então ser realizado o acordo sob a forma de convênio (fls. 2078-2085):

"Juiz: Houve algum parecer aconselhando ou desaconselhando a realização de convênio?

Réu: Chegou ao meu conhecimento, através de, das informações da Prefeitura, que e, que existe um parecer da Procuradoria do Município aconselhando entre convênio e contrato. Tinha dúvidas entre convênio e contrato.

Juiz: E que que o procurador do Município aconselhou?

Réu: Eu não me recordo pra dizer, mas ele aconselhava, parece que contrato.

Juiz: O senhor não viu esse parecer?

Réu: Vi, vi esse parecer, mas não recordo se, o conteúdo dizia perfeitamente o que (...).

Juiz: Nem a conclusão, se era convênio ou se era contrato?

Réu: Contrato.

Juiz: Era contrato?

Réu: Era contrato. Alguma coisa sobre contrato.

Juiz: É? Desaconselhando o convênio?

Réu: É, mas não tinha um parecer que eu possa dizer afirmativo, porque não chegou à Secretaria esse (...).

Juiz: O senhor soube, na época, que havia um parecer...

Réu: Um parecer, uma dúvida, entre convênio e contrato.

Juiz: E a conclusão era pelo contrato?

Réu: Isso. Até porque, depois, houve uma consulta também, sobre o, a, o, o, os anexos do projeto, ao MEC, e aí que foi definido, que eu tomei conhecimento que foi definido, que foi assinado um convênio.

Juiz: Certo. Mesmo tendo um parecer em sentido contrário? Que o senhor diz que não é bem conclusivo esse parecer...

Réu: É que na realidade eu não recordo dele. Assim, o que dizia, perfeitamente, as palavras, eu posso me enganar em algumas coisas.

Juiz: Mas a conclusão o senhor recorda?

Réu: Era alguma coisa entre convênio e contrato. Mas não sei se era conclusiva se era só contrato, ou se tinha algumas dúvidas, alguns pontos levantados. (...)

Ministério Público Federal: Excelência, no depoimento do doutor Pedrinho Bortoluzzi, ele disse que o parecer teria sido entregue ao réu José Salamoni Filho e ao Lisandro. Se ele lembra ter recebido em mãos? Ele disse que viu. Se ele lembra ter recebido e se ele recebeu da Secretaria Geral do Governo, se ele lembra de que recebeu?

Réu: Não, não lembro ter recebido. Lembro de ter visto. De ter recebido não."

Além disso, segundo o procurador do município, Pedrinho Antônio Bortoluzzi, o réu teria tentado influenciá-lo para que 'alterasse o parecer' que defendia a impossibilidade de realização de convênio com a empresa A Razão Editora Ltda (fls. 2014-2016):

"Nos dias seguintes à sua manifestação, foi contatado por pessoas ligadas à secretaria de Assistência Social, especificamente os senhores Jose Salamoni e Lisandro Machado. Não recebeu qualquer contato de pessoas ligadas ao gabinete do prefeito. Referidos servidores, por mais de uma ocasião, tentaram fazer com que o depoente mudasse de posição. Alegavam que o projeto encaminhado ao Ministério da Educação para financiamento do projeto CCI já previa a edição e circulação do periódico pelo Jornal A Razão. O depoente os alertou sobre a impropriedade da realização de convênio, bem como sobre a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

possibilidade de problemas com a Controladoria da União, e até mesmo de devolução do dinheiro. (...) Quando procurado por Salamoni e Lisandro, que tentavam obter uma mudança de orientação do depoente. Aqueles alegavam que o projeto e a assinatura do convênio eram 'importantes'."

Embora o réu tenha negado em seu depoimento à CPI que teria tentando influenciar o procurador do Município (fls. 666-673), Lisandro Santos Machado confirmou que ele e o secretário entraram em contato com o Procurador do município com o intuito de 'persuadi-lo' de que os suplementos pudessem ser objeto de convênio ao invés de contrato, procedimento que exigiria prévio processo licitatório (fls. 2098-2104):

"Juiz: Com relação ao convenio CCI, foi firmado um segundo convênio entre o Município de Santa Maria e o Jornal A Razão. O senhor sabe que convenio é este?

Réu: Sim. Sim.

Juiz: Qual era o objeto desse convênio?

Réu: São os suplementos A Razão de Ler que foi dado um aporte de cento e cinquenta mil reais pra A Razão em duas parcelas, uma de noventa mil e outra de sessenta mil reais.

Juiz: Certo. Ahn, o Procurador Geral do Município, na época, Doutor Pedrinho Bortoluzzi referiu ter exarado um parecer contrário à assinatura desse convênio entre o Município e A Razão. E ele alega que esse parecer foi firmado de próprio punho no verso da minuta de convênio a ser (...). O senhor tem conhecimento disso?

Réu: Tenho conhecimento já confirmei essa informação previamente na CPI. Foi dado de próprio punho despacho no verso desse documento dizendo que era um contrato e não uma questão de convênio.

Juiz: E que encaminhamento foi dado após isso?

Réu: Foi conversado dentro da Secretaria de Assistência. Depois, posteriormente foi falado com o doutor Pedrinho Bortoluzzi quanto ao entendimento dele. Posteriormente (...).

Juiz: Quem falou com ele?

Réu: O Salamoni e eu conversamos com ele.

Juiz: Tentando dissuadi-lo do parecer dado?

Réu: Tentando conversar com ele...

Juiz: No sentido de firmar um convênio mesmo?

Réu: É. Em função do que dizia no plano de trabalho que já havia sido assinado alguns meses antes pelo Prefeito Municipal dizendo, o plano de trabalho estava bem claro, que era um repasse para A Razão. Então, não cabia a mim discutir se o repasse ia ser uma licitação ou uma outra coisa. Pra mim, eu tinha claro que era A Razão que estava no convênio. O Prefeito havia assinado aquele convênio daquela maneira.

Juiz: Sim, mas se o Procurador do Município que tem atribuição para decidir sobre isso de forma técnica exarou o parecer num sentido, não entendo por que razão o senhor procurou ele pra controverter esse (...).

Réu: Tínhamos, tínhamos um documento do MEC dizendo bem claro que deveria ser feito pra A Razão. Eu acompanhei o secretário e ele manteve o posicionamento dele. Posteriormente, foi si, formalizada a minuta pro Prefeito em exercício assinar e o Alexandre Bento assinou este documento."

E acrescenta-se ainda que Jucimara Becker Imuré, funcionária do 'Jornal A Razão', assinalou que foi o réu a pessoa responsável por levar a minuta do convênio à sede da editora para que fosse assinado pela representante daquela empresa (fls. 2034-2036):

"O convênio foi assinado em agosto de 2004. A depoente assinou o convênio na condição de testemunha, tendo assinado pela Editora Renata de Grandi. Recebeu uma ligação de Salamoni para que assinasse o convênio, tendo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

solicitado que o convênio fosse levado até a sede da Editora para que Renata pudesse avaliá-lo. O convênio já chegou assinado na Editora pelo prefeito em exercício, Alexandre Bento. O convênio foi levado por Salamoni."

Os relatos acima demonstram que o réu tinha total conhecimento dos ajustes que antecederam à assinatura do indigitado convênio, inclusive sua efetiva participação no intuito de forçar o procurador do município a mudar a opinião contrária exarada em parecer, o que deixa explícito que o réu agiu de forma dolosa ao frustrar a realização de prévio procedimento licitatório na medida em que, além de ter interesse no sumiço do parecer, ele mesmo confirmou que sabia que sua 'equipe' estava buscando um documento junto ao MEC que possibilitasse a realização da avença por meio de convênio.

Logo, impõe-se a responsabilização do réu pelas condutas ímprobas arroladas no artigo 10, incisos II, VIII, XI e XII da Lei nº 8.429/92, posto que os atos por ele praticados geraram prejuízo aos cofres públicos, como visto acima. (grifei)

Como se vê, o Tribunal *a quo*, soberano no exame do material cognitivo produzido nos autos, constatou a prática do ato ímprobo perpetrado pelo recorrente JOSÉ SALAMONI, consubstanciado "na sua efetiva participação no intuito de forçar o procurador do município a mudar a opinião contrária exarada em parecer, o que deixa explícito que o réu agiu de forma dolosa ao frustrar a realização de prévio procedimento licitatório na medida em que, além de ter interesse no sumiço do parecer, ele mesmo confirmou que sabia que sua 'equipe' estava buscando um documento junto ao MEC que possibilitasse a realização da avença por meio de convênio".

Desse modo, forçoso convir que a Corte de origem decidiu a questão ora ventilada à luz do suporte fático-probatório, cuja revisão esbarra no óbice estampado na Súmula 7 do STJ.

Com relação à violação do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, registre-se que esta Corte consolidou o entendimento de que é viável a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO INDEVIDO. PROPINA PAGA A OFICIAIS DE JUSTIÇA. RECONHECIMENTO DO ELEMENTO SUBJETIVO. REEXAME DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICO-PROBATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. LEGALIDADE DA SANÇÃO IMPOSTA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

1. A tipologia dos atos de improbidade se subdivide em: (a) atos que implicam enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA); (b) atos que ensejam dano ao erário (art. 10 da LIA); e (c) atos que vulneram princípios da administração (art. 11 da LIA), com seus respectivos elementos subjetivos (necessários à imputação da conduta ao tipo) divididos da seguinte maneira: exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos arts. 9º e 11, ou pelo menos culpa, nas situações do art. 10.

2. No caso concreto, o Tribunal *a quo* concluiu, com inegável acerto, pela existência do dolo na conduta praticada pelos recorrentes, consubstanciada no pagamento de propina a oficiais de justiça, objetivando o cumprimento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

preferencial de diligências de interesse do escritório de advocacia, a justificar a condenação imposta na origem, sendo certo, ademais, que, na hipótese, o acolhimento da pretensão recursal para modificar tal entendimento implicaria necessariamente o reexame do conjunto fático-probatório, impossível na via estreita do recurso especial, a teor do disposto na Súmula 7 do STJ.

3. Esta Corte consolidou o entendimento de que é viável a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas.

4. Hipótese em que as penas foram fixadas dentro de um juízo de proporcionalidade, levando em conta a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido por cada agente ímprobo, inviabilizando qualquer reproche a ser realizado na via excepcional.

5. Recurso especial não conhecido, registrando-se que o seu exame pela Turma foi determinado por decisão anterior do Colegiado. (REsp 1286774/RS, minha relatoria, PRIMEIRA TURMA, DJe 17/10/2016).

sanções:

No presente caso, eis as razões que fundamentaram a imposição das

b) José Salamoni Filho

O réu deve efetuar o ressarcimento integral do dano, que no seu caso consiste no valor correspondente ao primeiro repasse feito à OMEP (R\$ 30.000,00), pois quando foi feito o segundo aditivo, ele já não ocupava o cargo de Secretário Municipal (fl. 1264). Tal montante deverá ser acrescido da soma de R\$ 50.000,00 (referente ao convênio firmado com a empresa 'A Razão Editora Ltda'), atingindo o valor total de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

A respeito da pena de ressarcimento ao erário aplicada ao réu, destaco que o ex-Secretário, além de ter participado ativamente da negociação que deu origem ao convênio indevidamente firmado com a empresa 'A Razão Editora Ltda', foi conivente com as irregularidades praticadas durante seu mandato, inclusive em relação aos valores que foram destinados à OMEP, razão pela qual foi condenado ao ressarcimento do dano no patamar supra fixado.

No que tange à pena de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, assevere-se que o Ministério Público Federal não pediu a condenação dos réus a essa sanção.

E quanto à perda da função pública, observo que o réu não exerce mais o cargo de Secretário Municipal, restando prejudicada a aplicação de tal penalidade.

Com relação à pena de suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, entendo que o réu deve sofrer tal reprimenda no patamar mínimo, pois sua participação foi de menor importância, haja vista que, na condição de Secretário Municipal, agiu segundo a orientação recebida por Misiara (embora tivesse participação efetiva nos atos que precederam à indevida contratação de empresa sem licitação), o que denota ser razoável a aplicação de tal sanção por ter-se utilizado das prerrogativas do cargo público.

A respeito da aplicação de multa civil de até duas vezes o valor do dano, entendo que esta deve ser fixada em montante correspondente a uma vez o valor do dano, que no seu caso atinge o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), pois tal montante se mostra como necessário e suficiente para incutir ao infrator o efeito pedagógico visado pela sanção.

Os valores atinentes ao ressarcimento do dano e multa civil deverão ser corrigidos pelos critérios padronizados adotados pela Justiça Federal (Resolução nº 561/2007, do Conselho da Justiça Federal), e acrescido de juros de mora de 1% ao mês na forma dos artigos 406, CC e 161, § 1º, CTN, a contar de 31.03.2005, dia seguinte ao término do convênio firmado com o FNDE (fls.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

124-125).

Ressalto, todavia, que, no período em que incidir a SELIC, não são computáveis juros de mora, porquanto tal índice já contempla o encargo moratório (STJ, REsp 892.817/PB, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJ 28.03.2008).

Por fim, no que concerne à pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, creio que não é razoável a aplicação dessa sanção no caso em apreço, pois as penas que serão suportadas pelo réu são suficientes para repreender, punir e impedir a reiteração de atos como os que ora se examinam.

Examinando a fundamentação supra, tenho que a pena foi fixada dentro de juízo de proporcionalidade que levou em conta efetiva participação do recorrente na prática da conduta ímproba, o que inviabiliza qualquer reproche a ser realizado na via excepcional.

Diante do exposto, NEGO PROVIMENTO aos agravos internos.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2013/0265372-6 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no AREsp 383.166 / RS**

Números Origem: 00029210720064047102 200671020029210 29210720064047102

PAUTA: 07/11/2017

JULGADO: 07/11/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	: JOSÉ SALAMONI FILHO
ADVOGADO	: GIOVANI BORTOLINI - RS058747
AGRAVANTE	: MISIARA CRISTINA DE OLIVEIRA
ADVOGADOS	: CINTIA BRUNO CONTERATO - RS060960 CARLOS NOBERTO VIEIRA E OUTRO(S)
AGRAVANTE	: RENATA SILVEIRA DE GRANDI E OUTRO
ADVOGADO	: PAULO RICARDO INHAQUITE DA COSTA - RS030079
AGRAVANTE	: EMPRESA JORNALÍSTICA DE GRANDI LTDA E OUTRO
ADVOGADO	: CYRO DA SILVA SCHMITZ E OUTRO(S) - RS025536
AGRAVADO	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	: MUNICÍPIO DE SANTA MARIA
ADVOGADO	: ANNY GÜNDEL DESCONZI - RS030512
INTERES.	: ADRIANA SANGÓI ANTUNES
ADVOGADO	: LUÍS SÉRGIO VASQUES MIOTTI - RS023885
INTERES.	: LISANDRO SANTOS MACHADO
ADVOGADO	: LISANDRO SANTOS MACHADO (EM CAUSA PRÓPRIA)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	: JOSÉ SALAMONI FILHO
ADVOGADO	: GIOVANI BORTOLINI - RS058747
AGRAVANTE	: MISIARA CRISTINA DE OLIVEIRA
ADVOGADOS	: CINTIA BRUNO CONTERATO - RS060960 CARLOS NOBERTO VIEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	: RENATA SILVEIRA DE GRANDI E OUTRO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ADVOGADO : PAULO RICARDO INHAQUITE DA COSTA - RS030079
INTERES. : EMPRESA JORNALÍSTICA DE GRANDI LTDA E OUTRO
ADVOGADO : CYRO DA SILVA SCHMITZ E OUTRO(S) - RS025536
INTERES. : MUNICÍPIO DE SANTA MARIA
ADVOGADO : ANNY GÜNDEL DESCONZI - RS030512
INTERES. : ADRIANA SANGÓI ANTUNES
ADVOGADO : LUÍS SÉRGIO VASQUES MIOTTI - RS023885
INTERES. : LISANDRO SANTOS MACHADO
ADVOGADO : LISANDRO SANTOS MACHADO (EM CAUSA PRÓPRIA)

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, negou provimento aos agravos internos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.