



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 793.818 - RS (2015/0257810-3)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
AGRAVANTE : JORGE VALDENI MARTINS
ADVOGADOS : GLADIMIR CHIELE - RS041290
ROBERTO CHIELE - RS037591
FABIANO BARRETO DA SILVA E OUTRO(S) - RS057761
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECONHECIDO, PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM, EM FACE DAS PROVAS DOS AUTOS. ACÓRDÃO RECORRIDO COM BASE EM FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ. INCIDÊNCIA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO RECONHECIDA, PELO ACÓRDÃO RECORRIDO, À LUZ DO CONJUNTO PROBATÓRIO. REVISÃO DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DA MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno interposto em 15/06/2016, contra decisão publicada em 08/06/2016, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisão que inadmitira o Recurso Especial, publicada na vigência do CPC/73.

II. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, julgada procedente, ao fundamento de que o ex-Prefeito do Município de São Vicente do Sul teria deixado de executar valores imputados pelo Tribunal de Contas Estadual, retardando indevidamente ato de ofício, não obstante interpelado a fazê-lo, pelo Ministério Público, em diversas oportunidades.

III. Existindo fundamento de índole constitucional, suficiente para a manutenção do acórdão recorrido, cabia ao recorrente a interposição do imprescindível Recurso Extraordinário, de modo a desconstituí-lo. Ausente essa providência, o conhecimento do Especial esbarra no óbice da Súmula 126/STJ, segundo a qual "é inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta-se em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário".

IV. Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz das provas dos autos, "houve violação aos princípios que regem a Administração Pública, em especial à moralidade, à impessoalidade e à eficiência, uma vez que o apelado retardou indevidamente ato de ofício". Constou, ainda, do aresto impugnado que "o dolo está suficientemente demonstrado nos autos, já que o então Prefeito foi instado a executar os créditos por inúmeras vezes pelo Ministério Público, sempre restando inerte". Assim, a alteração do entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 210.361/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 1º/06/2016; AgRg no REsp 1.338.329/PA, Rel. Ministra DIVA MALERBI (Desembargadora Federal Convocada do TRF/3ª Região), SEGUNDA TURMA, DJe de 12/05/2016; AgRg no REsp 1.513.451/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/06/2015.

V. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 06 de outubro de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 793.818 - RS (2015/0257810-3)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo interno, interposto, em 15/06/2016, por JORGE VALDENI MARTINS, contra decisão de minha lavra, publicada em 08/06/2016, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Agravo, interposto por JORGE VALDENI MARTINS, em 27/04/2015, contra decisão que inadmitiu Recurso Especial, manejado contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim ementado:

'APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RETARDAMENTO DE ATO DE OFÍCIO. CERTIDÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO CONTRA O PREFEITO. IMPRESCRITIBILIDADE. Em consonância com o § 3º do art. 71 da Constituição Federal, as decisões dos Tribunais de Contas com eficácia de título executivo extrajudicial podem resultar em dois tipos de condenação: (a) imputação de débito, ou (b) multa. A primeira é fundada em tutela ressarcitória, cujo objetivo é reparar um dano ao erário; a segunda possui caráter pedagógico-punitivo, com o fito de punir e desincentivar a conduta adotada pelo indivíduo. *In casu*, todas as certidões de que tratam os autos se referem a imputação de débito. Assim, por objetivarem o ressarcimento de prejuízos ao erário, tem-se a incidência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, de modo que são títulos imprescritíveis. Destarte, porque imprescritível a pretensão, não se há falar em prejuízo ao erário decorrente de omissão do Prefeito na cobrança dos títulos. Outrossim, em que pese não haja disposição expressa que determine que a cobrança seja feita em determinado período, por certo que o Prefeito deveria, em atenção aos princípios que regem a Administração Pública, ter cobrado os créditos tão logo possível, especialmente porque interpelado a fazê-lo pelo Ministério Público em diversas oportunidades. Violação aos princípios que regem a Administração Pública, em especial à moralidade, à impessoalidade e à eficiência, uma vez que o apelado retardou indevidamente ato de ofício. Dolo comprovado. Condenação mantida, porém com fundamento legal diverso. Sancionamento reduzido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME' (fl. 297e).

Nas razões do Apelo Especial, alega-se violação ao art. 11 da Lei 8.429/92, sustentando não ter sido configurado ato de improbidade administrativa, posto que, 'no caso em testilha, restou comprovado que não houve dolo do réu, medida em que os títulos executivos extrajudiciais são todos imprescritíveis, podendo ser cobrados a qualquer tempo, o que teria sido feito antes do término do mandato do ex-Prefeito' e que 'os valores são corrigidos não determinando nenhum tipo de prejuízo ao erário' (fl. 313e).

Houve contrarrazões (fls. 328/335e).

O recurso foi inadmitido na origem (fls. 338/345e), o que ensejou a interposição do presente Agravo (fls. 339/345e).

A insurgência não merece prosperar.

Na origem, trata-se de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, julgada procedente, ao fundamento de que o ex-Prefeito do Município de São Vicente do Sul teria deixado de executar valores imputados pelo Tribunal de Contas Estadual.

O Tribunal de origem, por sua vez, deu parcial provimento à Apelação do ora recorrente, apenas para readequar a condenação por ato de improbidade administrativa, com enquadramento diverso, qual seja, de violação aos princípios da Administração Pública.

Daí a interposição de Recurso Especial.

De início, verifica-se que o Tribunal de origem reconheceu que houve a prática de ato de improbidade administrativa, consubstanciado no retardamento, de ofício, na cobrança de títulos executivos que se referem à imputação de débito, previstos nos arts. 71, § 3º, e 75 da CF/88, o que prescindiria de demonstração de prejuízo ao erário, porquanto ofende os princípios que regem a Administração Pública, em especial, os princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

Destarte, verifica-se que a parte recorrente não atacou, via Recurso Extraordinário, o referido fundamento constitucional. Aplica-se, então, ao caso, o entendimento consubstanciado na Súmula 126 do STJ, que assim dispõe:

'É inadmissível o recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário.'

Ademais, alterar o entendimento do Tribunal de origem, no sentido



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de que há, nos autos, provas suficientes, capazes de demonstrar o ato de improbidade administrativa, bem como a presença de dolo, estando ele 'suficientemente demonstrado nos autos, já que o então Prefeito foi instado a executar os créditos por inúmeras vezes pelo Ministério Público, sempre restando inerte' (fl. 302e), ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte.

A propósito, confirmam-se os seguintes julgados:

'ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. NÃO ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGO 11 DA LIA. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PREFEITO MUNICIPAL. AUTOPROMOÇÃO. CONFIGURAÇÃO DO DOLO E DO DANO AO ERÁRIO. SÚMULA. 83/STJ. REVISÃO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

1. Não foi cumprido o necessário exame do artigo invocado pelo acórdão recorrido, apto a viabilizar a pretensão recursal da parte recorrente, a despeito da oposição dos embargos de declaração. Incidência da Súmula 211/STJ.

2. Imprescindível a alegação de violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, quando da interposição do recurso especial com fundamento na alínea 'a' do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal, quando o recorrente entende persistir algum vício no acórdão impugnado, sob pena de incidir no óbice da ausência de prequestionamento.

3. O recurso especial se origina de ação civil pública na qual se apura ato de improbidade administrativa (art. 11 da Lei n. 8.429/1992) com ressarcimento do dano material, contra ato de autopromoção do então prefeito municipal.

4. O Tribunal a quo, mantendo a sentença, entendeu que houve dolo do agente ao praticar condutas de autopromoção, ferindo os princípios da moralidade e impessoalidade previstos na Carta Magna, e concluiu pela configuração de ato de improbidade administrativa, em vista do comportamento doloso do recorrente.

5. O entendimento do STJ é no sentido de que, 'para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

culpa, nas hipóteses do artigo 10.' v.g: AgRg no AgREsp 21.135/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/04/2013.

6. A revisão do conjunto fático-probatório, para o fim de investigar a ausência do elemento subjetivo do réu, não é possível em recurso especial, conforme entendimento da Súmula 7 do STJ.

Agravo regimental improvido' (STJ, AgRg no REsp 1419268/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/04/2014).

'ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALTERAÇÃO UNILATERAL DE OBJETO DE CONVÊNIO FIRMADO COM A UNIÃO FEDERAL. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONCLUI PELA AUSÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA OU CULPOSA. REVISÃO DE PREMISSA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA N. 7 DO STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça sedimentou o entendimento de que 'a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente; [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 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10' (AIA. 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).

2. No caso, o Tribunal de origem, atento ao conjunto fático-probatório, consignou que não houve conduta dolosa do réu, por ocasião da alteração do projeto da obra objeto do convênio.

3. Isso considerado, não há como, em sede de recurso especial (Súmula n. 7 do STJ), rever-se a conclusão do Tribunal de origem, porquanto seria necessário o exame dos elementos de provas constantes dos autos para se verificar a existência de conduta dolosa por parte do réu. V.g.: REsp 1256232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 26/09/2013; REsp 1383649/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17/09/2013.

4. Agravo regimental não provido' (STJ, AgRg no REsp 1393398/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/11/2013).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em face do exposto, com fundamento no art. 253, II, **a**, do RISTJ, conheço do Agravo para não conhecer do Recurso Especial" (fls. 401/404e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que:

"Dos fundamentos para a ADMISSÃO do Recurso Especial, mediante o provimento deste Agravo, bem como para a reforma da decisão do TJRS

Deste modo, constata-se pela interpretação que se faz da sua decisão, que seu entendimento é de que a matéria ventilada afronta as Súmulas nº 07 e nº 126 do Superior Tribunal de Justiça.

Contudo, resta evidenciado que a matéria do Recurso não afronta tais Súmulas, o que torna equivocada a decisão de negar seguimento ao Recurso Especial, como assim demonstraremos a seguir.

Em que pese o Exmo Primeiro Vice-Presidente do TJ possuir notório conhecimento e saber jurídico, para o caso em concreto, com a devida vênia, equivocou-se.

A decisão menciona haver afronta à Súmula nº 7, *in verbis*:

'A PRETENSÃO DE SIMPLES REEXAME DE PROVA NÃO ENSEJA RECURSO ESPECIAL.'

Há um importante registro a ser, desde já, lavrado: não se roga uma nova instrução probatória. Entretanto, possível conferir outra conclusão relativa ao conjunto das provas. Tal situação é inata ao próprio 'ato de julgar', não podendo ser excluída por qualquer decisão ou orientação jurisprudencial, sob pena de grave afronta ao princípio da ampla defesa e do contraditório.

As provas já chegaram nesse Tribunal, conforme a apuração realizada, normalmente, em primeira instância, o que também acontece quando a ação é, originariamente, apreciada pelo Tribunal *a quo*, exatamente como aqui se está a trabalhar.

Ora, nenhuma decisão judicial prescinde do fato. Foi somente esse o ocorrido no Recurso Especial. Foram expostos os fatos já carreados aos autos e inclusive expressamente citados e, alguns até mesmo incontroversos no próprio Acórdão ora em debate.

Ademais os fatos existentes no mundo real e a sua exposição sistemática no 'mundo jurídico-judicial' são indispensáveis para que o Poder Judiciário, em qualquer de suas facetas, possa exercer a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

judicatura.

Impossível qualquer ação basear-se exclusivamente no âmbito normativo, bem como em um utópico julgamento meramente 'de direito'. A ação ou omissão humana (fatos) são indispensáveis para a condução do próprio Judiciário e se constituem como fundamento do exercício jurisdicional.

Assim sendo, não há confronto à súmula e nem tampouco jurisprudência dominante do STJ que empreste guarida para que seja negado o recurso.

Ainda, o STJ pode e deve promover sua análise a fim de alcançar os elementos de estrutura e circunstâncias. A decisão impugnada é devolvida ao Tribunal Superior para reexame, sendo vedado nos termos da Súmula nº 7, a pretensão do simples reexame da prova.

O caso ora analisado, ao contrário do que referido pela decisão monocrática ora agravada, não contém nenhuma afronta à referida Súmula, pois não foi solicitada ou requerida uma nova instrução probatória visando demonstrar a ocorrência ou não dos fatos alegados na instrução processual.

O que se fez, e foi mal interpretado pelo Tribunal *a quo*, foi tão somente trazer os fatos para que se pudesse, legítima e constitucionalmente, solicitar o reexame da questão jurídica da interpretação do processo judicial.

Da mesma forma segue em relação à alegação de afronta à súmula 126 do STJ, também *in verbis*:

'É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário.'

Alega o Desembargador Relator que o acórdão vergastado via Recurso Especial, esclareceu controvérsia debatida no trâmite processual com base em fundamento constitucional.

O referido acórdão ratificou o entendimento da jurisprudência sobre o prazo prescricional do título executivo, amparado pelo previsto no artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

Pois bem. Em relação a este ponto, diante da decisão ter sido conduzida em consonância com a doutrina e a jurisprudência dominante, o recorrente entendeu por bem não recorrer e rediscutir a aplicação do artigo 37, §5º, da CF até para não sofrer a imposição de multa pelo efeito protelatório que o Recurso Extraordinário poderia receber.

Contudo, mesmo entendimento não pode ser aplicado para a Lei nº



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8429/92, em seu artigo 11, que foi sim, violado pelo acórdão prolatado por este Tribunal de Justiça.

No caso em testilha restou comprovado que não houve dolo do réu, na medida em que os títulos executivos extrajudiciais são todos imprescritíveis, podendo ser cobrados a qualquer tempo, o que teria sido feito antes do término do mandato do ex-Prefeito. Necessário dizer que os valões são corrigidos não determinando nenhum tipo de prejuízo ao erário.

Diferentemente de atividades específicas e pontuais, como ocorre nos próprios Poderes Legislativo e Judiciário, o Executivo é responsável pela execução de todas as tarefas que envolvem a comunidade. Absolutamente todas, desde as mais simples, ao mais complexo.

E as decisões do Chefe do Executivo não podem aguardar. Elas são mediatas e imediatas, sob pena de causar sérios prejuízos ao erário e à população.

Assim, o cometimento de um crime contra a Administração Pública deve ser antecedido do dolo específico, a vontade de fraudar ou tirar proveito dos recursos públicos.

No caso em exame, ao manter a condenação de 'ímprobo' ao ex-Prefeito Jorge seria desconsiderar o próprio espírito da Lei de Improbidade que, como se sabe, visa penalizar o administrador desonesto e, não o desatento.

A jurisprudência do STJ é uníssona ao afirmar que 'a negligência, a imprudência ou a imperícia, embora possam ser consideradas condutas irregulares e, portanto, passíveis de sanção, não são suficientes para ensejar a punição por improbidade'.

Outrossim, defendem ainda aqueles ministros que a sanção com a mesma reprimenda condenatória da conduta dolosa e culposa, como se fossem igualmente reprováveis, causa uma lesão gigantesca à razoabilidade jurídica.

A verdade, JUSTA E PERFEITA, reside no fato de que somente poderiam ter sido levados a cabo a improbidade anunciada caso tivesse havido comprovação de condutas dolosas e violadoras dos princípios da Administração Pública nos termos do caput do artigo 11, da Lei de Improbidade, não deixassem dúvidas terem seu nascedouro na 'vontade deliberada' deste recorrente em 'atentar contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições'.

Consequentemente, não existe matéria a ser discutida via Recurso Extraordinário, mas há afronta a lei federal, razão que justifique a interposição do Recurso Especial e seu necessário prosseguimento e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

remessa ao Superior Tribunal de Justiça.

Em suma, o Recurso Especial interposto reúne todas as condições de admissibilidade, não afrontado as súmulas 07 e 126 do STJ, conforme demonstrado" (fls. 415/418e).

Por fim, requer "a) Seja conhecido e admitido o presente Agravo, dando provimento total ao mesmo, para que seja determinado ao Tribunal *a quo* o imediato encaminhamento a esta Egrégia Corte dos autos do Recurso Especial; b) Ao ser julgado o respectivo Recurso Especial, lhe seja dado total provimento, retificando a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul" (fl. 418e).

Impugnação da parte agravada, pelo improvimento do recurso.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 793.818 - RS (2015/0257810-3)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Não obstante os argumentos da parte agravante, as razões deduzidas neste Agravo Regimental não são aptas a desconstituir os fundamentos da decisão atacada, que merece ser mantida.

Na origem, trata-se de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, julgada procedente, ao fundamento de que o ex-Prefeito do Município de São Vicente do Sul teria deixado de executar valores imputados pelo Tribunal de Contas Estadual, retardando indevidamente ato de ofício, não obstante interpelado a fazê-lo, pelo Ministério Público, em diversas oportunidades.

O Tribunal de origem, por sua vez, deu parcial provimento à Apelação do ora recorrente, apenas para readequar a condenação por ato de improbidade administrativa, com enquadramento diverso, qual seja, de violação aos princípios da Administração Pública.

Eis o teor do acórdão combatido:

"Conheço do recurso, pois preenchidos os pressupostos de admissibilidade, e passo à sua análise.

O apelante possui, em parte, razão na insurgência.

Narram os autos tratar-se de ação de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público contra ex-Prefeito do Município de São Vicente do Sul. Segundo o Parquet, houve condenação imposta pelo Tribunal de Contas do Estado ao então Prefeito por irregularidade nas contas municipais, restando extraídas certidões que, por disposição constitucional, equivalem a título executivo extrajudicial. O ato ímprobo seria a omissão na cobrança da receita porque o Prefeito estaria a retardar a cobrança de valores de si próprio.

Os títulos executivos que deveriam ter sido cobrados são certidões de sentenças do Tribunal de Contas do Estado, com previsão nos arts. 71, § 3º, e 75, da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Veja-se que, em consonância com o referido § 3º do art. 71, as decisões dos Tribunais de Contas com eficácia de título executivo extrajudicial podem resultar em dois tipos de condenação: (a) imputação de débito, ou (b) multa. A primeira é fundada em tutela ressarcitória, cujo objetivo é reparar um dano ao erário; já a multa possui caráter pedagógico-punitivo, com o fito de punir e desincentivar a conduta adotada pelo indivíduo.

In casu, todas as certidões se referem a imputação de débito – fls. 59/64. Assim, por objetivarem o ressarcimento de prejuízos ao erário, tem-se a incidência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, de modo que são títulos imprescritíveis. Confira-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. [...]

Em assim sendo, porque imprescritível a pretensão, não se há falar em prejuízo ao erário.

Outrossim, em que pese não haja disposição expressa que determine que a cobrança seja feita em determinado período, por certo que o Prefeito deveria, em atenção aos princípios que regem a Administração Pública, ter cobrado os créditos tão logo possível, especialmente porque interpelado a fazê-lo pelo Ministério Público em diversas oportunidades.

Na condição de chefe do Poder Executivo municipal, gize-se, o administrador possui posição privilegiada na estrutura de poder, não se podendo admitir quedar-se inerte na ausência de motivo suficiente para tanto. Não houve, destaque-se, a apresentação de qualquer justificativa razoável por parte do apelante para não ter buscado os créditos enquanto Prefeito. Nesse passo, constata-se que houve violação aos princípios que regem a Administração Pública, em especial à moralidade, à impessoalidade e à eficiência, uma vez que o apelado



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

retardou indevidamente ato de ofício.

Com efeito, injustificável que o Prefeito não tenha buscado créditos exequíveis apenas porque foram contra si lançados. E, repise-se, o dolo está suficientemente demonstrado nos autos, já que o então Prefeito foi instado a executar os créditos por inúmeras vezes pelo Ministério Público, sempre restando inerte.

Destarte, de ser mantida a condenação em improbidade administrativa, porém com enquadramento diverso (violação aos princípios da administração pública, Lei 8.429/92, art. 11, II).

Atendendo ao art. 12, III, da mencionada Lei, bem como ao princípio da proporcionalidade, como determina o *caput* do dispositivo, vai condenado o réu nas seguintes sanções:

- (a) suspensão dos direitos políticos por três anos;
- (b) proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, igualmente pelo prazo de três anos.

Mantidas as disposições da sentença acerca de custas e honorários tendo em vista a extensão da aplicabilidade do art. 18 da Lei 7.347/85 às ações de improbidade reconhecida pelo STJ (v.g., REsp 1255664/MG), ausente má-fé do *Parquet* na demanda.

Por tais razões, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso tão somente para readequar a condenação, nos termos da fundamentação, afastando a multa civil" (fls. 300/303e).

Inconformada, interpôs o agravante Recurso Especial, pela alínea **a** do permissivo constitucional, sustentando violação ao art. 11 da Lei 8.429/92, ao argumento de não ter sido configurado ato de improbidade administrativa, posto que, "no caso em testilha, restou comprovado que não houve dolo do réu, medida em que os títulos executivos extrajudiciais são todos imprescritíveis, podendo ser cobrados a qualquer tempo, o que teria sido feito antes do término do mandato do ex-Prefeito" e que "os valores são corrigidos não determinando nenhum tipo de prejuízo ao erário" (fl. 313e).

Sem razão, contudo.

Observa-se que o acórdão possui dupla fundamentação, constitucional e infraconstitucional, decidindo que "houve violação aos princípios que regem a Administração Pública, em especial à moralidade, à impessoalidade e à eficiência, uma vez que o apelado retardou indevidamente ato de ofício". Contudo, o agravante não atacou, via Recurso Extraordinário, o referido fundamento constitucional. Aplica-se, então,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ao caso, o entendimento consubstanciado na Súmula 126 do STJ, que assim dispõe:

"É inadmissível o recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário".

No mais, a alteração do entendimento do Tribunal de origem – no sentido de que restou configurado o ato de improbidade administrativa, inclusive com a presença do dolo, uma vez que o réu retardou indevidamente ato de ofício – ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte.

A propósito:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO ENTRE UNIÃO E MUNICÍPIO. VALOR REPASSADO E SEM PRESTAÇÃO DE CONTAS. VERBAS PÚBLICAS DESVIADAS. CONDUTA DO ART. 10 DA LIA. ELEMENTO SUBJETIVO. CULPA OU DOLO. REVISÃO DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DA MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa contra ex-Prefeita e Secretário de Obras e Serviços Públicos de Olinda (PE), por falta de prestação de contas referentes a parte das verbas recebidas do convênio celebrado com a União para a 'construção de quebra-mar semissubmerso e execução de obras de pavimentação e de drenagem urbana'.

2. O Tribunal *a quo* condenou a ora agravante pela prática de improbidade administrativa prevista nos arts. 10, XI, e 11, I, da LIA, aplicando as seguintes sanções: a) ressarcimento integral do dano no valor de R\$ 717.617,41 (setecentos e dezessete mil, seiscentos e dezessete reais e quarenta e um centavos); b) perda da função pública; c) suspensão dos direitos políticos por seis anos, decisão tomada por maioria de votos, vencido nessa parte o Relator, que fixava o dito prazo em oito anos; d) pagamento de multa civil no patamar de R\$6.000,00 (seis mil reais), esta por já ter sido fixada pelo Tribunal de Contas; e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

3. Não se verifica a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(...)

5. Sobre o elemento subjetivo, o acórdão recorrido apontou que 'os recursos obtidos com a assinatura de Convênio não foram aplicados para o fim a que se comprometeu a municipalidade'; que a então Prefeita, ora agravante, 'firmou o Convênio. 142/98, celebrado entre o Município de Olinda e a União, no valor de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais)'; que 'conforme restou apurado em perícia, o valor não chegou a ser aplicado em sua totalidade para o fim a que se destinava, tendo sido desviado R\$ 717.617,41 (setecentos e dezessete mil, seiscentos e dezessete reais e quarenta e um centavos), no que tange a parte que tocava à União, sem se saber a destinação real'; que 'esses dados se fundam também em conclusão do Tribunal de Contas da União, em face da irregularidade de contas do referido convênio (TC nº 007.216/2002), tendo sido a ora Recorrente condenada a ressarcir aos cofres públicos os valores com finalidade não comprovada'; que 'não se pode indicar qualquer controvérsia que essa quantia em dinheiro destinada às obras previstas no Convênio não foi aplicada no seu real objetivo'; que a 'União sofreu um desfalque de seu patrimônio em dinheiro e terá de ser ressarcida'; que 'ainda resta uma dúvida atroz sobre a real aplicação do dinheiro em pagamento de servidores do Município'; que a 'a ré é a verdadeira subscritora do convênio, não podendo se furtar das responsabilidades inerentes ao ato'; que "no caso de se admitir a responsabilidade dos subordinados, ainda persiste o elemento culpa por parte da ré"; que 'quanto à alegação de ausência de dolo nas condutas imputadas à denunciada, verifica-se, nas alegações da defesa na esfera administrativa (f. 168/141 do apenso 4) que a decisão de transferir o valor depositado na conta do convênio referente à contrapartida do Município foi tomada para atender, em suplementação, a folha de pagamento de pessoal, ou seja, tal argumento era de total conhecimento da Chefe do Executivo, tanto que apresentou em suas alegações defensivas, justificando o comportamento adotado, o que revela dolo na aplicação indevida de tais valores'.

6. Nesse aspecto, **o acórdão descreve de forma suficiente o elemento subjetivo. Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com o revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.**

7. Agravo Regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 210.361/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 1º/06/2016).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO. APLICAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS. INDISPONIBILIDADE DE BENS. CONTRARRAZÕES AO APELO NOBRE. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO. PRECLUSÃO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PERIGO NA DEMORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA EM RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ.

(...)

7. Os argumentos trazidos pelo agravante, concernentes à inexistência de provas de danos ao erário, ao ressarcimento do aporte federal pelo Tesouro do Estado do Pará, à existência de ilícito de pequena expressão econômica, à ausência de culpabilidade do recorrente, são temas que, para serem acolhidos, demandam o revolvimento do contexto fático-probatório da demanda, o que não é permitido na instância extraordinária ante o óbice da Súmula 7/STJ.

8. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no REsp 1.338.329/PA, Rel. Ministra DIVA MALERBI (Desembargadora Federal Convocada do TRF/3ª Região), SEGUNDA TURMA, DJe de 12/05/2016).

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRARIEDADE A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AGENTE POLÍTICO. PREFEITO. SUBMISSÃO ÀS NORMAS DA LEI 8429/92. PRECEDENTES DO STJ. ART. 10 DA LEI 8429/92. ELEMENTO SUBJETIVO. CONFIGURAÇÃO DE CULPA. LESÃO AO ERÁRIO. CIRCUNSTÂNCIA EXPRESSAMENTE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

1. O Superior Tribunal de Justiça não é competente para analisar, em sede de recurso especial, eventual violação de dispositivos constitucionais, sob pena de usurpar-se da competência do Supremo Tribunal Federal.

2. O prequestionamento não exige que haja menção expressa dos dispositivos infraconstitucionais tidos como violados, entretanto, é



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

imprescindível que no aresto recorrido a questão tenha sido discutida e decidida fundamentadamente, sob pena de não preenchimento do requisito do prequestionamento, indispensável para o conhecimento do recurso. Incidência da Súmula 211/STJ.

3. Esta Corte Superior firmou entendimento no sentido da aplicabilidade das normas da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, haja vista que ela não se mostra incompatível com o Decreto-Lei 201/67.

4. A revisão do entendimento adotado no acórdão recorrido de que houve malversação dos recursos públicos, caracterizando a lesão ao Erário, demanda o reexame de matéria de fato, o que é inviável em sede de recurso especial, tendo em vista o disposto na Súmula 7/STJ.

5. A análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a consequente reversão do entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

(...)

7. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.513.451/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/06/2015).

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO DOLO GENÉRICO. CARACTERIZADO. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. DOSIMETRIA DA PENA. ART. 12 DA LEI N. 8.429/92. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. ANÁLISE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL PREJUDICADA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA.

1. Não é possível, em recurso especial, apreciar pedido de antecipação de tutela com a finalidade de atribuir efeito suspensivo ao próprio recurso, pois a análise dos requisitos previstos no art. 273, incisos I e II, do CPC, implica, em regra, o reexame de matéria de fato e de prova, o que é vedado pela Súmula 7 do STJ, sendo a medida cautelar, prevista no art. 288 do RISTJ, a sede adequada para pleitear a tutela antecipada com o objetivo de conferir efeito suspensivo ao recurso especial.

2. Não há a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da leitura do acórdão recorrido, que enfrentou, motivadamente, os temas abordados no recurso de apelação, ora tidos por omitidos e contraditórios.

3. No caso dos autos, ficou comprovada a improbidade administrativa, bem como o elemento subjetivo dolo na conduta do recorrente, ao omitir-se na regularização da situação jurídica da concessão de transporte público, qual seja, a prorrogação do contrato sem licitação pública, bem como, autorizando ilegal aumento de tarifa.

4. As considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública (II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício), uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa.

5. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em casos excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

6. Afastar o entendimento de que ficou caracterizado o dolo na conduta do recorrente demandaria, necessariamente, reexame de matéria fático-probatória, vedado pela Súmula 7/STJ.

7. Quanto à interposição pela alínea 'c', este Tribunal tem entendimento no sentido de que a incidência da Súmula 7/STJ impede o exame de dissídio jurisprudencial, uma vez que falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, tendo em vista a situação fática do caso concreto, com base na qual o Tribunal de origem deu solução à causa.

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 597.359/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/04/2015).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR. INÉPCIA DA INICIAL. INAPLICABILIDADE DA LEI 8.429/92 A AGENTES POLÍTICOS. REJEITADA. COMPROVAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. APLICAÇÃO DAS PENAS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DO ART. 12, II, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPORCIONALIDADE. RAZOABILIDADE. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento de que a Lei n. 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Nesse sentido, vide: Rcl 2790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 4/3/2010.

2. A Corte de origem, com amparo nos elementos de convicção dos autos, assentou que ficou configurada improbidade administrativa na conduta do agente público. Desse modo, inviável a revisão do referido entendimento, nesta via recursal, por demandar reexame de matéria fática, defeso em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 532.658/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/09/2014).

Assim, incensurável a decisão ora agravada, que deve ser mantida, por seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, nego provimento ao Agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0257810-3

AgInt no
AREsp 793.818 / RS

Números Origem: 10400000584 10900003043 11200010819 131/1.12.0001081-9 13111200010819
70063712426 70064935646 7790001420111

PAUTA: 06/10/2016

JULGADO: 06/10/2016

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : JORGE VALDENI MARTINS
ADVOGADOS : GLADIMIR CHIELE - RS041290
ROBERTO CHIELE - RS037591
FABIANO BARRETO DA SILVA E OUTRO(S) - RS057761
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : JORGE VALDENI MARTINS
ADVOGADOS : GLADIMIR CHIELE - RS041290
ROBERTO CHIELE - RS037591
FABIANO BARRETO DA SILVA E OUTRO(S) - RS057761
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.