



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.153.738 - SP (2009/0194773-6)

RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES
RECORRENTE : ODAIR BEDORE
ADVOGADO : SEBASTIAO BOTTO DE BARROS TOJAL E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : MARCOS VINÍCIO SILVEIRA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. TIPIFICAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. SÚMULA 7/STJ. CUMULATIVIDADE DAS SANÇÕES. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

1. Não ocorre contrariedade ao art. 535, inc. II, do CPC, quando o Tribunal de origem decide fundamentadamente todas as questões postas ao seu exame, assim como não há que se confundir entre decisão contrária aos interesses da parte e inexistência de prestação jurisdicional.

2. O recorrente aponta violação das Leis 4.717/65 e 7.347/85 sem indiciar o dispositivo legal tido por contrariado. A deficiência de fundamentação justifica a aplicação ao recurso especial do óbice da Súmula 284/STF.

3. Esta Corte tem entendido ser cabível a ação civil pública, na forma como disposta na Lei n. 7.347/85, para fins de responsabilização do agente público por atos de improbidade administrativa. O *Parquet* é parte legítima para requerer a reparação dos danos causados ao erário, bem como a sanção pertinente, nos termos da Lei n. 8.429/92.

4. De acordo com o Tribunal de origem, o agente - ex-vereador - agiu de forma consciente em prejuízo ao erário, bem como em ofensa aos princípios da administração, pois teria utilizado veículo oficial e funcionários (motoristas) da Câmara Municipal para dirigir as viaturas e transportar pedreiros para a construção de casa de veraneio em propriedade particular, entre os períodos de 1997 e 1998. Tais fatos teriam se repetido por 38 (trinta e oito) vezes e o pagamento de motoristas, diárias, horas extras e ajudas de custo correram às expensas do erário. A modificação do posicionamento adotado, no ponto, demanda o revolvimento do conteúdo fático-probatório dos autos, medida sabidamente vedada em sede de recurso especial pelo óbice da Súmula 7/STJ.

5. Razoável e proporcional a penalidade aplicada na sentença (ressarcimento integral do dano, pagamento de multa civil, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 10 (dez) anos), haja vista a gravidade das condutas praticadas.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, não provido.

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, conhecer em parte do recurso e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 26 de agosto de 2014(Data do Julgamento).

Ministro Mauro Campbell Marques
Presidente

Ministro Og Fernandes
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.153.738 - SP (2009/0194773-6)

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de recurso especial interposto por Odair Bedore, com fulcro na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Narram os autos que o Ministério Público do Estado de São Paulo propôs ação civil pública por improbidade administrativa, ao fundamento de que o recorrente, então vereador do Município de Atibaia/SP, teria utilizado de veículos oficiais e funcionários da Câmara Municipal para fins particulares.

Sobreveio sentença de procedência do pedido e o ex-edil foi condenado, com base no art. 12, inc. I, da Lei 8.429/92, às penas de ressarcimento integral do dano, pagamento de multa civil, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Contra este desate foi interposto recurso de apelação pela defesa, e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento ao apelo, em acórdão assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Aplicação das penas n. 8.429/92. Adequação da via eleita e pedido juridicamente possível. Defesa do patrimônio público. Legitimidade ativa do Ministério Público. Tutela adequada e possível. Carência afastada. Agravos retidos não providos.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Vereador municipal que se utiliza de carro oficial e de servidores municipais, com a autorização do Presidente da Câmara Municipal, para finalidade particular. Ato improbidade configurado. Exegese dos artigos 9, inciso IV e 10, inciso II c.c art. 12 da Lei 8.429/92. Inocorrência de inconstitucionalidade na cumulatividade das sanções constantes na lei em cotejo. Aplicação do princípio da proporcionalidade. Sentença mantida. Recursos improvidos (e-STJ, fl.1.216).

Os embargos de declaração opostos foram desacolhidos.

No presente especial, argui o interessado a nulidade do julgado, em razão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de omissão quanto à contrariedade ao art. 12, parágrafo único, da Lei n. 8.429/92, apontada nos embargos de declaração opostos na origem.

Indica a existência de violação das Leis 4.717/65 e 7.347/85 e do art. 267, inc. VI, do Código de Processo Civil.

Alega a ilegitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público, por se tratar, no presente caso, de tutela voltada a interesses determinados e individualizados. Acrescenta que: "(...) depreende-se, portanto, de todo o exposto, a manifesta utilização por parte do Ministério Público de instituto processual diverso daquele cabível no presente caso, a Ação Popular".

Sustenta ter havido infringência aos arts. 9º, inc. IV, 12, incs. I e II e parágrafo único, da Lei n. 8.429/92. Aduz que a sua conduta não pode ser caracterizada como ato de improbidade pois teria agido de boa-fé, estando, assim, ausente o elemento subjetivo do tipo, qual seja, o dolo.

Afirma, ainda, a desproporcionalidade das penas aplicadas de forma cumulativa, à consideração de que merecem ser sopesadas as circunstâncias do caso concreto, pois teria colaborado com o *Parquet* durante a fase de investigação, bem como realizado o pagamento dos prejuízos aos cofres públicos.

Contrarrazões às e-fls. 1.343/1.345.

O especial foi inadmitido na origem, tendo sido determinada a subida do especial, nos autos do agravo 1.140.378/SP, pelo então Relator Ministro Castro Meira.

Opina a Subprocuradoria-Geral da República pelo conhecimento, em parte, do recurso e, na parte conhecida, pelo seu não provimento.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.153.738 - SP (2009/0194773-6)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): Colhe-se do processado que o Ministério Público do Estado de São Paulo propôs ação civil pública por improbidade administrativa em desfavor do recorrente, então vereador do município de Atibaia/SP, em razão da utilização de veículos oficiais e funcionários da Câmara Municipal para fins particulares.

O pedido foi julgado procedente e o réu foi condenado, nos termos da postulação, às penas previstas no art. 12, inc. I, da Lei 8.429/92 (ressarcimento integral do dano, pagamento de multa civil, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 10 anos). Interposto recurso de apelação, o Tribunal *a quo* negou provimento ao apelo.

Feitas tais considerações passo a análise do especial interposto.

Inicialmente, no tocante à dosimetria das sanções aplicadas, de início, afasta-se a alegação de infringência ao art. 535 do CPC, tendo em vista que a Corte local decidiu, fundamentadamente, as questões essenciais à solução da controvérsia.

Quanto à indigitada ilegitimidade ativa do Ministério Público verifica-se que o recorrente aponta a existência de violação das Leis nºs 4.717/65 e 7.347/85 sem indiciar o dispositivo legal tido por contrariado. A deficiência na fundamentação justifica a aplicação, ao recurso especial, do óbice da Súmula 284/STF, que dispõe: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia".

A respeito da apontada ofensa ao art. 267, inc. VI, do Código de Processo Civil, o especial não comporta acolhimento, pois, em relação à mencionada legitimidade do Ministério Público, esta Corte tem entendido ser perfeitamente cabível a ação civil pública, na forma como disposta na Lei n. 7.347/1985, para fins de responsabilização do agente público por atos de improbidade administrativa, sendo certo que o *Parquet* é parte legítima para requerer a reparação dos danos causados ao



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

erário, bem como a sanção pertinente, nos termos da Lei n. 8.429/92.

Dessa forma, escorreito o acórdão impugnado, porquanto em sintonia com o entendimento deste Superior Tribunal:

PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. POSSIBILIDADE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CASO DE EMERGÊNCIA. CARACTERIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. SÚMULA 7.

1. O Ministério Público é parte legítima para ajuizar ação civil pública que vise aplicar as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

2. A ação civil pública é meio processual adequado para buscar a responsabilização do agente público nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, sendo também possível a cumulação de pedidos.

(...)

5. Recurso especial do Parquet não conhecido e recurso especial de Nei Eduardo Serra conhecido em parte e não provido.

(REsp 944.295/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJ 18/9/2007) - grifos acrescentados

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANOS AO ERÁRIO MUNICIPAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MP. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO AGENTE PÚBLICO. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF.

1. O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública objetivando o ressarcimento de danos ao erário, decorrentes de atos de improbidade. Precedentes: AgRg no Ag 1.429.408/PE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 17/04/2013; REsp 817.921/SP, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 06/12/2012; REsp 952.351/RJ, Rel. Min. Napoleão Nuntas Maia Filho, Primeira Turma, DJe 22/10/2012.

2. Não tendo os recorrentes impugnado o fundamento autônomo do acórdão a quo, de que a ausência de notificação prévia não gerou prejuízo à parte ante a sua manifestação no processo, incide a Súmula nº 283 do STF.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.128.563/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 4/6/2013) - grifos acrescentados

De igual modo, inviável o reclamo quanto à alegação de infringência ao art. 9º, inc. IV, da Lei n. 8.429/92.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com efeito, o Tribunal *a quo*, com base na prova dos autos, assegura caracterizado o ato de improbidade ao fundamento de que o recorrente utilizou-se de veículos e do trabalho de servidores da Câmara Municipal para a construção de uma casa de veraneio em propriedade particular. Confira-se excertos do julgado:

(...) É neste contexto que não há como afastar a conduta do parlamentar Odair Bedore daquele prevista pela Lei Improbidade Administrativa em seu artigo 9º, inciso IV, na medida em que ao se utilizar em serviço particular, sito construção de sua casa de veraneio, de veículos de propriedade e uso privativo da Câmara Municipal de Atibaia, bem como do trabalho dos servidores municipais exercentes da função de motorista João Conejo, Sebastião Mendes e Roberto Magalhães, lesionou o erário público e enriqueceu ilicitamente por não ter desembolsado as quantias referentes ao uso e desgaste de veículo, combustível, pedágio e despesas e salários com funcionários.

(...)

Patente que o comportamento dos demandados importou em enriquecimento ilícito, causou prejuízo ao erário público e atentou contra os princípios da Administração Pública, aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa (e-STJ fls.1224/1225)

Como se verifica, a instância ordinária afirma categoricamente que o agente agiu de forma consciente em prejuízo ao erário, bem como em ofensa aos princípios da administração, ao utilizar-se de forma irregular de veículos e servidores da Câmara Municipal para fins particulares, o que se mostra suficiente para o reconhecimento da presença do elemento subjetivo no caso.

Ademais, para a modificação do posicionamento adotado pelo acórdão recorrido, seria necessário o revolvimento do conteúdo fático-probatório dos autos, medida sabidamente vedada em sede de recurso especial pelo óbice da Súmula 7/STJ.

No que se prende à condenação, as sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, uma vez que cabe ao magistrado, mediante adequada fundamentação, realizar a dosimetria segundo a natureza, gravidade e as consequências do ato ímprobo.

No caso vertente, segundo o acórdão impugnado, o ex-vereador teria utilizado veículo oficial e funcionários (motoristas) da Câmara Municipal para dirigir as



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

viaturas e transportar pedreiros para a construção de casa de veraneio em propriedade particular, entre os períodos de 1997 e 1998. Tais fatos teriam se repetido por 38 (trinta e oito) vezes e o pagamento de motoristas, diárias, horas extras e ajudas de custo correram às expensas do erário.

Nesse contexto, considerando as peculiaridades do caso concreto, em que se ressalta a gravidade dos fatos atribuídos ao recorrente, verifica-se razoável e proporcional a penalidade aplicada na sentença, não merecendo outros reparos o acórdão recorrido.

Além disso, a modificação do posicionamento adotado pela instância ordinária, envolve, necessariamente, a reapreciação das provas carreadas nos autos, o que é inviável em recurso especial, pelo óbice já mencionado da Súmula 7/STJ.

Outro não se mostra o posicionamento adotado por esta Corte, confira-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA – TIPIFICAÇÃO DOS ATOS – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – COMINAÇÃO DAS SANÇÕES – ART. 12 DA LIA – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – SÚMULA 7/STJ – CUMULAÇÃO – POSSIBILIDADE – ART. 17, § 7º, DA LEI 8.429/1992 – PRESCINDIBILIDADE – NULIDADE ABSOLUTA – INOCORRÊNCIA – JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE – CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-CONFIGURADO.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. O magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração.

3. Em ação civil pública por ato de improbidade, basta que o autor faça uma descrição genérica dos fatos e imputações dos réus, sem necessidade de descrever em minúcias os comportamentos e as sanções devidas a cada agente.

4. É possível condenar os agentes ímprobos em pena diversa das pleiteadas pelo *parquet*. Compreensão dos princípios do Direito Romano *jura novit curia* e da *mihi factum dabo tibi ius*, em que as leis são do conhecimento do juiz, bastando que as partes lhe apresentem os fatos.

5. Modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstaculado nesta instância especial - Súmula 7/STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. A falta da notificação prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 não invalida os atos processuais ulteriores, salvo quando ocorrer efetivo prejuízo. Precedentes do STJ.

7. Não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide, quando o julgador ordinário considera suficiente a instrução do processo.

8. Recurso especial do Ministério Público Estadual parcialmente provido.

9. Recurso especial do particular não provido.

(REsp 1.134.461/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 12/8/2010)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE. EXCLUSÃO DE PARTE DAS SANÇÕES APLICADAS PELO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. PRETENSÃO DE REEXAME DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Insurge-se o recorrente contra acórdão que, ao examinar os fatos e as circunstâncias do caso concreto, concluiu pela desproporção das penalidades cominadas pelo juízo de primeiro grau e dessa forma afastou as sanções de suspensão dos direitos políticos e proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

2. Inviável a análise de eventual afronta a dispositivo constitucional na via do Recurso Especial, considerando a competência outorgada pelo art. 102, III, "a" da CF/88 ao Supremo Tribunal Federal.

3. A regra geral, assentada na jurisprudência do STJ, é no sentido de que "modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ)." (RESP 1.229.495/SP, Rel. Min. Eliana Calmon).

4. Precedente que se amolda à espécie do autos, em que o acórdão de origem verificou a razoabilidade da dosimetria das penas com base em particularidades e circunstâncias do caso concreto.

5. Recurso Especial não conhecido.

(REsp 1.326.762/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 17/9/2013)

Diante do exposto, conheço, em parte, do recurso especial e, nessa extensão, nego-lhe provimento.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0194773-6 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.153.738 / SP**

Números Origem: 200802849067 4086505 40865050 4086505403 4086505900

PAUTA: 21/08/2014

JULGADO: 26/08/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ODAIR BEDORE
ADVOGADO : SEBASTIAO BOTTO DE BARROS TOJAL E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : MARCOS VINÍCIO SILVEIRA

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

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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.