



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.238.013 - SP (2011/0031543-5)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : CARLOS AUGUSTO BELLINTANI
ADVOGADO : HÉLIO FREITAS DE CARVALHO SILVEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. EX-PREFEITO. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92. COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/67 RECLAMAÇÃO 2.138-6/DF DO STF. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE. RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA. INEXISTÊNCIA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA.

I - Hipótese em que o agravante pretende desconstituir decisão de mérito que o condenou nas sanções previstas na Lei n.º 8.429/92.

II - Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei n.º 201/67 e a Lei n.º 8.429/92, pois o primeiro impõe a prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato.

III - No julgamento da Reclamação 2.138-6/DF, o STF apenas afastou a aplicação da Lei 8.429/92 com relação ao Ministro de Estado então reclamante e à luz da Lei 1.079/50, inexistindo similitude com a hipótese dos autos.

IV - Não responsabiliza objetivamente o réu a decisão de segundo grau que, a par de demonstrar a materialidade e ilicitude da conduta, discorre sobre o especial fim de agir do increpado ao praticar o ato reputado ímprobo.

V - A verificação da aplicação proporcional das sanções prevista na Lei n.º 8.429/92 por parte da Corte de origem demanda reexame de prova, inviável em sede de recurso especial.

VI - Agravo regimental improvido.

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: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Arnaldo Esteves Lima (Presidente) e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília (DF), 22 de novembro de 2011(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.238.013 - SP (2011/0031543-5) (f)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO: Trata-se de agravo regimental em face de decisão monocrática pela qual neguei seguimento a recurso especial ao fundamento de inexistir omissão no acórdão recorrido, e, ainda, trata-se de matérias cuja apreciação demandaria reexame de provas, ou que já estariam pacificadas nesta Corte.

Nas razões de agravo, o agravante aduz que:

a) a omissão apontada no acórdão recorrido dizia respeito a matéria de ordem pública, cognoscível por esta Corte, ainda que agitada pelo recorrente apenas em embargos declaratórios em face do acórdão recorrido;

b) a inoponibilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos foi reconhecida pelo STF;

c) relativamente à existência de litisconsórcio, o STJ deu provimento a outro recurso especial para que a matéria fosse apreciada pelo Tribunal *a quo*, o que em tese, representaria o reconhecimento da existência de litisconsórcio em casos como tais, devendo integrar o polo passivo os beneficiários dos atos questionados;

d) o acórdão recorrido impôs a condenação independentemente da existência de dolo na conduta, o que não ensejaria a aplicação do Enunciado Sumular 7/STJ à espécie;

e) a reavaliação da proporcionalidade na aplicação da sanção não atrairia a incidência do Enunciado Sumular 7/STJ.

É o relatório.

Em mesa para julgamento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.238.013 - SP (2011/0031543-5) (f)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (RELATOR):

Inobstante as razões recursais lançadas, mantenho a decisão agravada, por seus próprios fundamentos.

Relativamente à possibilidade de reconhecimento da violação do art. 535 do CPC, observo que, na medida em que o recorrente afirma nas razões de embargos declaratórios que não poderia ser condenado novamente pelos mesmos fatos sobre os quais já houvera pronunciamento judicial, e a Corte Estadual mantém a condenação improvando os aclaratórios, dúvidas não restam que a tese foi refutada, mediante adoção de decisório diametralmente oposto, ainda que não tenha havido pronunciamento expreso. Também por esse motivo, a par daqueles já expressos na decisão agravada, não pode ser reconhecida violação ao art. 535 do CPC.

Alega o agravante que a inoponibilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos foi reconhecida pelo STF no julgamento da Reclamação 2.138-6/DF.

Em termos.

Naquela oportunidade a Suprema Corte tratou, sim, da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, mas relativamente a Ministro de Estado, e não a Prefeito, de modo que as hipóteses discutidas lá e aqui são distintas, pelo que permanece a opção deste relator em se perfilar ao entendimento esposado pelo STJ, nos precedentes invocados na decisão monocrática agravada, eis que evidentemente similares à hipótese em comento.

Da mesma maneira, mantenho a opção pelo entendimento desta Corte no sentido de que, em casos como tais, não se mostra imprescindível a formação de litisconsórcio.

Veja-se o que já demonstrado por oportunidade da prolação da decisão monocrática:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA INDEVIDA, FRAUDE E FRUSTRAÇÃO DA LICITUDE DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DIVERSOS. MOVIMENTAÇÃO DE DINHEIRO PÚBLICO EM CONTA-CORRENTE PARTICULAR. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS. UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PARA FINS PARTICULARES. MUNICÍPIO DE JARDINÓPOLIS-SP. VIOLAÇÃO DO ART. 47 DO CPC E DO ART. 19 DA LEI N. 7.347/1985 NÃO CARACTERIZADA. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. PRETENSÃO RECURSAL RELACIONADA AOS ARTIGOS 330 DO CPC E 10, 11 E 12 DA LEI N. 8.429/1992. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA N. 7 DO STJ.

1. Recurso especial no qual se discute a existência de nulidade no processo, por ausência de citação de litisconsortes passivos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

necessários e por não realização prova pericial, bem como a inexistência de prática de atos ímprobos e a desproporcionalidade da pena imposta ao agente político.

2. Não procede a alegação de violação do artigo 47 do Código de Processo Civil e do art. 19 da Lei n. 7.347/1985, pois, à luz do entendimento firmado no STJ, não há falar em formação de litisconsórcio passivo necessário entre eventuais réus e as pessoas participantes ou beneficiárias das supostas fraudes e irregularidades nas ações civis públicas movidas para o fim de apurar e punir atos de improbidade administrativa, pois "não há, na Lei de Improbidade, previsão legal de formação de litisconsórcio entre o suposto autor do ato de improbidade e eventuais beneficiários, tampouco havendo relação jurídica entre as partes a obrigar o magistrado a decidir de modo uniforme a demanda, o que afasta a incidência do art. 47 do CPC" (AgRg no REsp 759.646/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 30/03/2010). Precedentes: AgRg no Ag 1.322.943/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 04/03/2011; AgRg no REsp 759.646/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 30/03/2010; REsp 809.088/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 27/03/2006.

3. Não se verifica nenhuma relação jurídica que implique na formação de litisconsórcio necessário entre os réus e as diversas sociedades empresárias que se beneficiaram ou participaram dos procedimentos licitatórios suspeitos.

(...)

6. Também não se conhece do recurso especial, na parte em que se alega violação do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992, pois a aferição a respeito da observância do princípio da proporcionalidade, na quantidade de pena que foi imposta ao recorrente, demanda o reexame de fatos e provas. Súmula n. 7 do STJ. Precedentes: REsp 1.134.461/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 12/08/2010; REsp 924.439/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19/08/2009; EDcl no REsp 895.530/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 06/05/2009; REsp 785.232/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 02/02/2010.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (REsp nº 1.243.334/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/05/2011).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. VEREADORES. FORNECEDORES DE COMBUSTÍVEIS. INOCORRÊNCIA.

1. O litisconsórcio necessário fundamenta-se na indispensável presença de co-legitimados na formação da relação processual. O litisconsórcio é necessário por um de dois fundamentos: disposição legal ou natureza da relação.

2. Segundo Alexandre Freitas Câmara: "Há litisconsórcio necessário quando a presença de todos os litisconsortes é essencial para que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o processo se desenvolva em direção ao provimento final de mérito".

3. Na visão dos recorrentes, dois seriam os litisconsortes necessários: primeiro, os demais vereadores com mandato naquele período e que usufruíram do combustível; segundo, as empresas fornecedoras de combustível.

4. A ação de improbidade foi proposta contra o recorrente, conforme detalhado no acórdão recorrido, não em razão das vantagens aferidas pelos vereadores, nem das vantagens que os postos de combustíveis obtiveram na venda, mas sim pela conduta do recorrente, que, na condição de Presidente da Câmara Municipal, aprovou despesas tidas como irregulares.

5. Sendo assim, não se trata de litisconsórcio necessário pela natureza da relação jurídica, tampouco existe expressa determinação legal nesse sentido.

(...)

7. Recurso especial não provido (REsp nº 1.226.324/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2011).

Some-se a isso que, averiguar a existência de outras pessoas beneficiadas pelos atos investigados para fins de formação do litisconsórcio, como pretende o agravante, demandaria reexame de prova, inviável nesta sede recursal, conforme consabido.

Também afirma o recorrente que o acórdão recorrido impôs-lhe uma condenação sem verificação dolo ou culpa, ou seja, objetivamente, e para aferir tal circunstância não seria necessário o revolvimento do conjunto probatório.

Reputo que razão não lhe assiste. Veja-se, em precedente tão recente quanto o apontado pelo recorrente, como dispôs esta Corte:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARTA-CONVITE. MODALIDADE DE LICITAÇÃO INADEQUADA. LICITANTE VENCEDORA. QUADRO SOCIETÁRIO. FILHA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CARACTERIZAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE.

1. Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada em face de ex-Prefeito e de sociedades empresárias (postos de gasolina) em razão da contratação alegadamente ilegal dos referidos postos pela Municipalidade. A ação é fundada no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

(...)

13. Pontue-se, antes de finalizar, que a prova do móvel do agente pode se tornar impossível se se impuser que o dolo seja demonstrado de forma inafastável, extreme de dúvidas. Pelas limitações de tempo e de procedimento mesmo, inerentes ao Direito Processual, não é factível exigir do Ministério Público e da Magistratura uma demonstração cabal, definitiva, mais-que-contundente de dolo, porque isto seria impor ao



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Processo Civil algo que ele não pode alcançar: a verdade real.

14. *Recurso especial provido* (REsp nº 1.245.765/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/08/2011).

O dolo é elemento de índole subjetiva, cuja verificação depende necessariamente da observação das circunstâncias peculiares de cada caso, o que, de fato, demanda o reexame de provas.

Ainda que o acórdão tenha afirmado que a condenação pela prática dos atos de improbidade administrativa elencados no art. 11 da Lei n.º 8.429/92 independeria da verificação do dolo, é necessário que se observe o julgado não mediante a leitura de fragmentos isolados, mas sim de levando-se em consideração o que do seu conjunto se extrai.

Sendo assim, observo que às fls. 1.100 a Corte de origem assim dispôs:

Cumpre esclarecer que a conduta ímproba do requerente ocorreu quando vinculou o slogan e o logotipo das propagandas oficiais da Municipalidade, com o intuito de se promover. (g.n)

Ora, a citação acima, mais do que a verificação do dolo, revela um propósito específico da conduta, que seria autopromoção.

Não houve, portanto, condenação com base em responsabilidade objetiva, mas sim mediante a aferição não apenas do dolo, mas também de um especial fim de agir por parte do réu.

Por fim, quanto à impossibilidade de sindicarmos os fundamentos que levaram à aplicação das sanções, com o fito de verificar se o sancionamento se deu de maneira proporcional, mantenho o posicionamento no sentido de que incide na espécie o Enunciado Sumular 7/STJ, ancorando-me na esteira da jurisprudência desta Corte, reportando-me ao primeiro precedente acima colacionado, evitando repetições desnecessárias.

Por tais razões, NEGO PROVIMENTO ao agravo regimental.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2011/0031543-5

AgRg no
REsp 1.238.013 / SP

Números Origem: 4055575 6208705 8504 994061766108

EM MESA

JULGADO: 22/11/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **MÁRCIA ARAUJO RIBEIRO** (em substituição)

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : CARLOS AUGUSTO BELLINTANI
ADVOGADO : HÉLIO FREITAS DE CARVALHO SILVEIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : CARLOS AUGUSTO BELLINTANI
ADVOGADO : HÉLIO FREITAS DE CARVALHO SILVEIRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Arnaldo Esteves Lima (Presidente) e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.