



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 941.061 - MG (2016/0165530-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **ANTÔNIO ROBERTO DOS REIS DA SILVA**
ADVOGADOS : **AMANDA MATTOS CARVALHO ALMEIDA - MG127391**
: **RODRIGO RIBEIRO PEREIRA E OUTRO(S) - MG083032N**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
INTERES. : **MARCUS VINÍCIUS ALVES DE ALMEIDA**
INTERES. : **LEONARDO JOSÉ ALVES**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. IRREGULAR PREENCHIMENTO DE CHEQUES. ORDENADOR DE DESPESA. ATO QUE CAUSOU LESÃO AO ERÁRIO. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ELEMENTO SUBJETIVO CULPOSO. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL.

1. O Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, inclusive no tocante à moldura fática que fundamentou a condenação pela prática de ato de improbidade administrativa.=

2. Segundo o arcabouço fático delineado pela instância de origem, restaram claramente demonstrados o prejuízo ao erário e a culpa no preenchimento irregular de cheques que foram posteriormente utilizados para enriquecimento ilícito de terceiros e na omissão quanto às providências necessárias para sanar as ilegalidades. Tal circunstância é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 10 da Lei nº 8.429/1992.

3. A condenação pela prática de ato administrativa que causa lesão ao erário depende, além da comprovação de prejuízo efetivo ao patrimônio público, da existência ação ou omissão do agente público capaz de causar, ainda que involuntariamente, resultado danoso ao patrimônio público, o qual poderia ter sido evitado caso tivesse empregado a diligência devida pelo seu dever de ofício, tal como verificado no caso dos autos.

4. Para acolher as alegações de que os cheques foram devidamente preenchidos ou de que as irregularidades não chegaram a conhecimento do acusado, seria necessário o reexame do acervo probatório constante dos autos, providência vedada pela teor da Súmula 7/STJ.

5. O dissídio jurisprudencial não foi comprovado na forma exigida pelos arts. 541, parágrafo único, do CPC/73 e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ. Com efeito, a parte recorrente apontou como paradigma julgado que não tem similitude fática com a matéria ora apreciada, tendo em vista que as conclusões dos acórdãos confrontados estão amparadas tão somente nas peculiaridades de cada um dos casos.

6. Agravo interno a que se nega provimento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente), Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 05 de junho de 2018(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 941.061 - MG (2016/0165530-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **ANTÔNIO ROBERTO DOS REIS DA SILVA**
ADVOGADOS : **AMANDA MATTOS CARVALHO ALMEIDA - MG127391**
: **RODRIGO RIBEIRO PEREIRA E OUTRO(S) - MG083032N**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
INTERES. : **MARCUS VINÍCIUS ALVES DE ALMEIDA**
INTERES. : **LEONARDO JOSÉ ALVES**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno interposto por **Antônio Roberto dos Reis da Silva** desafiando decisão que negou provimento ao agravo em recurso especial, sob os fundamentos de que: (I) o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos; (II) a parte agravante foi condenada não apenas por ato de improbidade que atenta contra princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA), mas também pela prática de improbidade administrativa que causou prejuízo ao Erário (art. 10 do citado diploma legal), ilícito que se configura com a presença de culpa na conduta do agente, dispensando, portanto, o dolo genérico; (III) segundo o arcabouço fático delineado pela instância de origem, restaram claramente demonstrados o prejuízo ao erário e a culpa no preenchimento irregular de cheques que foram posteriormente utilizados para enriquecimento ilícito de terceiros e na omissão quanto às providências necessárias para sanar as ilegalidades; (IV) para se chegar a conclusão diversa da adotada pelo Tribunal **a quo**, seria necessário novo exame do conjunto fático-probatório dos autos, providência vedada em recurso especial, nos termos da Súmula 7 deste Superior Tribunal; e (V) o dissídio jurisprudencial não foi comprovado na forma exigida pelos arts. 541, parágrafo único, do CPC e 255, § 1º, do RISTJ.

Em suas razões recursais, a parte agravante sustenta que: (I) não houve, por parte do Tribunal de origem, qualquer análise a respeito das questões de direito suscitadas; (II) restou comprovado de forma inequívoca que preencheu devidamente o campo no cheque destinado ao credor favorecido; (III) da própria moldura fática do acórdão não se identifica em nenhum momento que os comunicados exarados pela Controladoria Interna da Câmara tenham de fato chegado ao conhecimento do Presidente; (IV) sendo a matéria fática perfeitamente abstraída de mera leitura do acórdão recorrido, o que pretende é tão somente suscitação de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

matéria de direito; e (V) não há que se falar em ausência de similitude, vez que em ambos os acórdãos (recorrido e paradigma) estamos diante de discussão acerca da ocorrência ou não de ato de improbidade administrativa previsto especificamente no art. 11 da Lei 8.429/92.

Impugnação às fls. 840/843.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 941.061 - MG (2016/0165530-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): A irresignação não merece acolhida.

Tal como constatou a decisão agravada, o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, inclusive no tocante à moldura fática que fundamentou a condenação pela prática de ato de improbidade administrativa.

Com efeito, no que tange especificamente ao elemento subjetivo motivador da conduta perpetrada pelo agravante, o acórdão, por ocasião do julgamento dos embargos de declaração, asseverou o seguinte (fls. 649/650):

[...]

À toda evidência, os argumentos deduzidos nas razões dos embargos revelam que, em verdade, o que se pretende é a revisão da decisão tomada pela Turma Julgadora, de modo que venha a prevalecer a conclusão do voto vencido proferido pelo eminente Des.Renato Dresch. Entretanto, os embargos de declaração não se

prestam para tal fim.

Com a devida vênia, restou expressamente consignado no voto condutor do acórdão que:

"... no que tange ao 2º Apelante, restou devidamente apurado que, à época dos fatos, este era o ordenador de despesas da Câmara Municipal de Indianópolis, havendo demonstração da emissão de cheques em favor do 1º Apelante, conforme documentos de f.94/99; 103/104; 108/109 e 142. Nesse ponto, embora o 2º Apelante defenda que os cheques eram adulterados após sua emissão, tal alegação não impede sua responsabilização no caso dos autos.

Isso porque, a subscrição do nome completo do favorecido é regra elementar para todo e qualquer gestor de contas públicas que promove a emissão de cheques, havendo inclusive Resolução do Banco Central a respeito da necessidade de indicação do favorecido nos títulos acima de R\$ 100,00 - cem reais - (Resolução nº 2.090/1994).

Além disso, à época dos fatos, o 2º Apelante foi notificado, por mais de uma vez, pela Controladora Interna do Município a respeito de determinadas providências que deveriam ser tomadas em relação às finanças do ente político (f.67, 69, 70 e 71), porém o Presidente da Câmara - 2º



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelante - sempre se quedava inerte (vide depoimento de f.360/361), o que corrobora o entendimento de que este concorreu dolosamente para a consumação das ilicitudes.

Nesse cenário, entendo que o 2º Apelante também praticou condutas improbas, na forma dos arts. 10,1 e II, e 11, da Lei 8.429/92 ".

Com efeito, constou do voto vencedor proferido por esta Relatora que o 2º Apelante concorreu dolosamente para a consumação de ilicitudes perpetradas pelo 1º Apelante, restando caracterizado ato de improbidade administrativa.

[...]

Desse modo, considerando que a atividade judicial foi exercida em sua integralidade, deve ser prontamente afastada a alegação de que o acórdão recorrido deixou de oferecer a devida prestação jurisdicional. Na mesma linha de percepção, confira-se os seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LEI 9.296/96, ART. 1º. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17 DA LEI 8.429/92. FUNDAMENTAÇÃO SUCINTA. POSSIBILIDADE. FASE EM QUE SE DEVE OBSERVAR O PRINCÍPIO DO IN DÚBIO PRO SOCIETATE. PRECEDENTES SÚMULA 83/STJ.

1. Não há a alegada violação do art. 535 do CPC/73, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da leitura do acórdão recorrido, que enfrentou e decidiu, motivadamente, a controvérsia posta em debate.

2. Nos termos do art. 17, §§ 7º e 8º, da Lei 8.429/92, a defesa preliminar é o momento oportuno para que o acusado indique elementos que afastem de plano a existência de improbidade administrativa, a procedência da ação ou a adequação da via eleita. Assim, somente nesses casos poderá o juiz rejeitar a petição inicial. 3. Existindo indícios de atos de improbidade nos termos dos dispositivos da Lei 8.429/92, sendo adequada a via eleita, cabe ao juiz receber a inicial e dar prosseguimento ao feito. Não há ausência de fundamentação a postergação para sentença final da análise da matéria de mérito. Ressalta-se, ainda, que a fundamentação sucinta não caracteriza ausência de fundamentação.

4. Demais disso, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a ação de improbidade administrativa só deve ser rejeitada de plano se o órgão julgador se convencer da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, de tal sorte que a presença de indícios da prática de atos ímprobos é suficiente ao recebimento e processamento da ação, uma vez que, nessa fase, impera o princípio do in dubio pro societate.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5. É pacífico nesta Corte que, no momento do recebimento da ação de improbidade administrativa, o magistrado apenas analisa a existência de indícios suficientes da prática de atos ímprobos, deixando para o mérito, se ocorreu ou não improbidade, existência de dano ao erário, enriquecimento ilícito, violação de princípios, condenando ou absolvendo os denunciados.

6. Demais disso, analisar a existência ou não de indícios suficientes, para o recebimento da ação de improbidade, demandaria o reexame de matéria fático-probatória, vedado em sede de recurso especial, de acordo com a Súmula 7 desta Corte.

Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 721.712/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2016, DJe 08/06/2016)

Ademais, segundo o arcabouço fático delineado pela instância de origem, restaram claramente demonstrados o prejuízo ao erário e a culpa no preenchimento irregular de cheques que foram posteriormente utilizados para enriquecimento ilícito de terceiros e na omissão quanto às providências necessárias para sanar as ilegalidades. Tal circunstância é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 10 da Lei nº 8.429/1992.

Isso porque a condenação pela prática de ato administrativo que causa lesão ao erário depende, além da comprovação de prejuízo efetivo ao patrimônio público, da existência ação ou omissão do agente público capaz de causar, ainda que involuntariamente, resultado danoso ao patrimônio público, o qual poderia ter sido evitado caso tivesse empregado a diligência devida pelo seu dever de ofício, tal como verificado no caso dos autos.

Cumpre, ainda, ressaltar que para acolher as alegações de que os cheques foram devidamente preenchidos ou de que as irregularidades não chegaram a conhecimento do acusado, seria necessário o reexame do acervo probatório constante dos autos, providência vedada pela teor da Súmula 7/STJ. No mesmo sentido, destaco o seguinte julgado:

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"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 abministrativa 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.

4. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento segundo o qual o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade, exigindo-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos arts. 9º e 11, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10, todos da Lei 8.429/92.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

(AgRg no AREsp 210.361/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2016, DJe 01/06/2016)

Em arremate, convém repisar que o dissídio jurisprudencial não foi comprovado na forma exigida pelos arts. 541, parágrafo único, do CPC/73 e 255, § 1º, do RISTJ.

Ora, o recurso paradigma diz respeito à dissuasão acerca da necessidade de indicação do elemento subjetivo doloso para a condenação por ato de improbidade previsto no art. 11 da LIA. A seu turno, o acórdão recorrido determinou a condenação da parte agravante não apenas por ato de improbidade que atenta contra princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA), mas, também, pela prática de improbidade administrativa que causou prejuízo ao Erário (art. 10 do citado diploma legal), ilícito que se configura com a presença de culpa na conduta do agente, dispensando, portanto, o dolo genérico.

Em ambos os casos, no entanto, foi devidamente analisado o **animus** condutor dos comportamentos que deram origem ao ajuizamento das respectivas ações civis públicas. O fato de ter sido afastada a condenação no julgamento do acórdão paradigma não tem o condão de demonstrar o dissídio jurisprudencial, uma vez que as conclusões dos acórdãos confrontados estão amparadas tão somente nas peculiaridades de cada um dos casos.

Assim, diante da ausência de similitude fática entre os casos, não merece prosperar o recurso especial interposto com base na divergência jurisprudencial.

Em face das razões expostas, nega-se provimento ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2016/0165530-0

AgInt no
AREsp 941.061 / MG

Números Origem: 0035110119076 01190769020118130035 10035110119076001 10035110119076002
10035110119076003 10035110119076005

PAUTA: 05/06/2018

JULGADO: 05/06/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ANTÔNIO ROBERTO DOS REIS DA SILVA
ADVOGADOS : AMANDA MATTOS CARVALHO ALMEIDA - MG127391
RODRIGO RIBEIRO PEREIRA E OUTRO(S) - MG083032N
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : MARCUS VINÍCIUS ALVES DE ALMEIDA
INTERES. : LEONARDO JOSÉ ALVES

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ANTÔNIO ROBERTO DOS REIS DA SILVA
ADVOGADOS : AMANDA MATTOS CARVALHO ALMEIDA - MG127391
RODRIGO RIBEIRO PEREIRA E OUTRO(S) - MG083032N
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : MARCUS VINÍCIUS ALVES DE ALMEIDA
INTERES. : LEONARDO JOSÉ ALVES

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 interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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