



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 763.733 - BA (2015/0206644-8)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : WASHINGTON LUIZ DEUSDEDITH NEVES
ADVOGADOS : JANJÓRIO VASCONCELOS SIMÕES PINHO - BA016651
PAULO DE TARSO SANTO E OUTRO(S) - BA020007
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESENÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO POLO ATIVO DA AÇÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL RECONHECIDA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. DANO AO ERÁRIO. DOSIMETRIA. SANÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INSTÂNCIA ORDINÁRIA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "C". NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. AGRADO INTERNO NÃO PROVIDO.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrente, ex-Prefeito de Itaberaba/BA, objetivando a sua condenação pela prática de ato ímprobo, consistente em irregularidades na aplicação de verba repassada pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Itaberaba, no período de outubro/2005 a março/2006, destinada ao Programa de Epidemiologia e Controle de Doença (ECD), cobertura ambulatorial e hospitalar no Piso de Atenção Básica (PAB) e ações estratégicas, acarretando prejuízo ao Erário no importe de R\$ 211.554,37 (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e trinta e sete centavos).
2. O Juiz de 1º Grau julgou procedente o pedido.
3. O Tribunal *a quo* negou provimento a Apelação do ora agravante.

COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

4. A Primeira Seção estabeleceu que "*o mero ajuizamento da ação pelo Ministério Público Federal, por entender estar configurado ato de improbidade administrativa, fixa a competência na Justiça Federal* (AgRg no AgRg no CC 104.375/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 04/09/2009)". Nesse sentido: AgRg no CC 122.629/ES, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 2.12.2013; CC 40.534/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU de 17.5.04; AgRg no CC 107.638/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 20.4.2012, e REsp 1.249.118/ES, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 28.11.2014.
5. No mais, o Supremo Tribunal Federal, em decisão recente, firmou entendimento no mesmo sentido. A propósito: RE 822.816, AgR, Relator Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 15.6.2016. Destaca-se ainda o precedente do Plenário: RE 228.955, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 24/3/2001.

PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO

6. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

7. É pacífico no STJ que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

8. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

9. Precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.5.2015; REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30.6.2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5.3.2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28.8.2014.

10. A sentença, confirmada pelo Tribunal de origem, foi categórica em afirmar a presença do elemento subjetivo, *in casu*, o dolo. Vejamos: "No que tange ao elemento subjetivo, *está claro que o acusado atuou de forma consciente e voluntária na prática dos atos acima analisados, orientando suas condutas no sentido de violar a lei e os princípios da administração pública*, em especial os da legalidade, moralidade e lealdade às instituições que representam." (fl. 212, grifo acrescentado).

11. Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ. Nesse sentido: AgRg no AREsp 473.878/SP, Rel. Ministra Marga Tessler (Juíza convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, DJe 9.3.2015, e REsp 1.285.160/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12.6.2013.

QUANTO AO DANO AO ERÁRIO

12. Com relação ao dano ao Erário, a sentença, confirmada pelo Tribunal *a quo*, consignou: "O demandado, na qualidade de responsável pela utilização dos recursos, não adotou nenhuma cautela para bem aplicá-los, *causando lesão ao patrimônio público no importe de R\$ 211.554,37* (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e trinta e sete centavos)." (fl. 209, grifei).

13. E cabe esclarecer, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/1992, que a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário.

14. Enfim, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

DOSIMETRIA DAS SANÇÕES

15. Esclareça-se que o entendimento firmado na jurisprudência do STJ é de que, como regra geral, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial. Nesse sentido: AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro Humberto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Martins, Segunda Turma, DJe 22.5.2014; REsp 1.252.917/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.2.2012; AgRg no AREsp 403.839/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 11.3.2014; REsp 1.203.149/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma DJe 7.2.2014; e REsp 1.326.762/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.9.2013.

CERCEAMENTO DE DEFESA

16. No mais, com relação à alegação de que houve cerceamento ao direito de defesa em face do indeferimento da produção das provas, esclareça-se que modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ. Nesse sentido: REsp 1447157/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 20.11.2015, e REsp 1.002.366/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 24.4.2014.

17. Quanto à apontada afronta aos artigos da Constituição Federal, não se pode conhecer do recurso, porquanto o exame da violação de dispositivos constitucionais é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe o art. 102, III, do permissivo constitucional.

18. E com relação à ofensa ao artigo 538, parágrafo único, do CPC/1973, à multa aplicada - por entender o Tribunal *a quo* que os Embargos de Declaração eram protelatórios - e à alegação de que o recorrente é parte ilegítima passiva, esclareço que modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

19. Constata-se que não se configura 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.

20. Por fim, não fez o recorrente o devido cotejo analítico e assim não demonstrou as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles.

21. Agravo Interno 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: ""A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."" Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Brasília, 06 de dezembro de 2016(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 763.733 - BA (2015/0206644-8)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : WASHINGTON LUIZ DEUSDEDITH NEVES
ADVOGADOS : JANJÓRIO VASCONCELOS SIMÕES PINHO - BA016651
PAULO DE TARSO SANTO E OUTRO(S) - BA020007
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Agravo Interno interposto contra decisão monocrática que deu parcial provimento ao Agravo às fls. 663-681 e assim dispôs:

Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrente, ex-Prefeito de Itaberaba/BA, objetivando a sua condenação pela prática de ato ímprobo, consistente em irregularidades na aplicação de verba repassada pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Itaberaba, no período de outubro/2005 a março/2006, destinada ao Programa de Epidemiologia e Controle de Doença (ECD), cobertura ambulatorial e hospitalar no Piso de Atenção Básica (PAB) e ações estratégicas, acarretando prejuízo ao Erário no importe de R\$ 211.554,37 (duzentos e onze mil quinhentos e cinquenta e quatro reais e trinta e sete centavos).

O Juiz de 1º Grau julgou procedente o pedido.

O Tribunal *a quo* negou provimento a Apelação do ora agravante e assim consignou na sua decisão:

No caso vertente, o ex-gestor público, ora apelante, se insurge contra sua condenação por ato ímprobo, sob a alegação de sua inexistência, tendo em vista que os valores foram aplicados em favor da municipalidade e por não ter agido com dolo específico, razão pela qual entende que foi desproporcional a cominação das sanções que lhe foram impostas.

Entretanto, à luz dos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários pátrios, a conduta do requerido/apelante, conforme consignado na sentença, encontra-se capitulada nos artigos 10, inc. IX, e 11, inc. I, da Lei 8.429/92, haja vista a não aplicação correta dos recursos provenientes do convênio firmado com a FUNASA, tendo em vista que houve desvio da verba, dentre outros, para pagamento de pessoal, despesas com diárias de hotel, de consultoria e pagamento de combustíveis, razão pela qual não procedem suas irresignações.

Outrossim, foi apurado pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, através do Sistema de Auditoria do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Departamento Nacional de Auditoria do SUS e confirmado pela Corte de Contas Estadual, conforme se infere das conclusões levadas a efeito em sede de procedimento administrativo, que os recursos não foram corretamente aplicados, razão porque a sua prestação de contas não foi aprovada.

Do parecer emanado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia às fls. 156/218 (apenso), constata-se a existência das seguintes falhas e irregularidades, dentre outras:

(...)

Ante o exposto, **nego provimento** à apelação da parte requerida.

É como voto. (fls. 313- 316, grifei).

Inicialmente, esclareço, quanto à competência da Justiça Federal, que a Primeira Seção estabeleceu que *"o mero ajuizamento da ação pelo Ministério Público Federal, por entender estar configurado ato de improbidade administrativa, fixa a competência na Justiça Federal (AgRg no AgRg no CC 104.375/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 04/09/2009)"*. Nesse sentido: AgRg no CC 122.629/ES, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 02/12/2013, CC 40534/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU de 17/05/04; AgRg no CC 107.638/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 20/4/2012, e REsp 1.249.118/ES, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 28/11/2014.

No mais, o entendimento do STJ é 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, consubstanciada pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

Cito precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015; REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014.

A sentença, confirmada pelo Tribunal de origem, foi categórica em afirmar a presença do elemento subjetivo, *in casu*, o dolo. Vejamos:

No que tange ao elemento subjetivo, ***está claro que o acusado atuou de forma consciente e voluntária na***



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prática dos atos acima analisados, orientando suas condutas no sentido de violar a lei e os princípios da administração pública, em especial os da legalidade, moralidade e lealdade às instituições que representam. (fl. 212, grifei).

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.

A propósito:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AOS ARTS. 515 E 535 DO CPC. SÚMULA Nº 284 DO STF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO E DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REVISÃO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA Nº 7/STJ.

Quanto à alegada ofensa aos arts. 515 e 535 do CPC, verifica-se que a parte agravante deixou de demonstrar no que consistiu a contrariedade, atraindo, por analogia, a incidência da Súmula nº 284 do Supremo Tribunal Federal.

O recurso especial se origina de ação civil pública na qual se apura ato de improbidade administrativa quando o recorrente exerceu o cargo de Prefeito com fulcro nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92.

Esta Corte entende 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 culpa, nas hipóteses do artigo 10. (AgRg no REsp 1.419.268, SP, Relator o Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 14.04.2014).

As instâncias ordinárias entenderam pela configuração do elemento subjetivo e pelo enriquecimento ilícito do agente ao praticar as condutas que resultaram um déficit orçamentário significativo no ano de 2004.

A revisão de matéria fática para o fim de investigar a ausência do elemento subjetivo da conduta, bem como o enriquecimento ilícito do recorrente, não é possível no âmbito do recurso especial, ante o óbice contido ***na Súmula nº 7 do STJ***. Precedentes.

Agravo regimental desprovido.

(AgRg no AREsp 473.878/SP, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, DJe 09/03/2015) (grifei).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO PELO ART. 11 DA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

LEI 8.429/92. PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES NO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO INSTITUTO MUNICIPAL DE SEGURIDADE SOCIAL - IMSS. CONDUTA QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 CPC NÃO OCORRENTE. DOLO GENÉRICO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME FÁTICO.IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se de Recurso Especial em que o demandado, então Prefeito do Município de Congonhas/SP, insurge-se contra sua responsabilização pela prática de conduta tipificada no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa por ter deixado de repassar mensalmente ao Instituto Municipal de Seguridade Social - IMSS as verbas recolhidas dos servidores públicos municipais e haver descumprido empréstimo ilegalmente obtido junto à autarquia municipal.

2. No específico caso dos autos, o Tribunal local expressamente reconheceu a presença do elemento subjetivo "dolo", assentando que ficou provada a ausência de repasse das verbas públicas no valor de R\$ 1.123.098,76, assim como a ilegalidade do empréstimo obtido pelo Executivo Municipal no IMSS, no valor de R\$ 1.500.000,00, avença também não cumprida pelo demandado.

3. Segundo o acórdão recorrido, "(...) Configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, em especial, a legalidade e moralidade, o parcelamento de contribuições previdenciárias recebida e não repassadas, e que foram objeto de renegociação não cumprida, e empréstimos tomados e não pagos, pois praticado ato visando a fim diverso do previsto em lei (art. 11, I, da Lei 8.429/92). Na aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, o Julgador deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação na interpretação e aplicação do dispositivo".

4. ***Precisamente sobre o dolo, o julgamento impugnado afirma que, "consoante a análise minuciosa dos documento e provas produzidas, vislumbra-se existência de atos de improbidade administrativa, vez que presentes a má-fé e o dolo do réu/apelante, nos moldes a justificar a procedência do pedido, ainda que em parte".***

5. Não há ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal a quo exara fundamentação suficiente à exteriorização do seu entendimento sobre a questão em julgamento e quando a pretensão integrativa vincula-se ao mérito da decisão, e não às hipóteses que habilitam o manejo dos aclaratórios, que por esse motivo foram desacolhidos na origem. Jurisprudência corrente que desobriga o julgador a responder a questionamentos ou a teses das



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

partes.

6. O Superior Tribunal de Justiça firmou orientação quanto à necessidade de ser comprovado o dolo genérico para a tipificação da conduta prevista no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Tendo a Corte estadual expressamente consignado a presença desse elemento subjetivo, não há como acolher o pleito recursal que busca afastar a responsabilização do demandado pela demonstração de inexistência de materialidade da conduta que lhe é imputada, tendo em vista que o exame das premissas fáticas sobre as quais se pautou a decisão atacada encontra vedação no enunciado da Súmula 7/STJ.

7. Recurso Especial não provido.

(REsp 1285160/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 12/06/2013) (grifei).

Quanto à existência do dano ao Erário, a sentença, confirmada pelo Tribunal *a quo*, consignou:

O demandado, na qualidade de responsável pela utilização dos recursos, não adotou nenhuma cautela para bem aplicá-los, **causando lesão ao patrimônio público no importe de R\$ 211.554,37** (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e trinta e sete centavos). (fl. 209, grifei).

Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

Súmula 7/STJ: " A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".

E cabe esclarecer, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/92, que a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO DE INFORMAÇÃO PRIVILEGIADA EM RAZÃO DO CARGO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. INAPLICABILIDADE.

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

2. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).

3. A jurisprudência do STJ, quanto ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em princípio, independe da ocorrência de dano ou lesão ao erário público.

4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).

5. Inaplicável o art. 18 da Lei 7.347/1985 à hipótese, uma vez que a condenação em honorários advocatícios recaiu sobre os réus, em razão de sua sucumbência.

6. Recurso especial não provido.

(REsp 1320315/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 20/11/2013) (grifei).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. PRÁTICA DE ATO VIOLADOR DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. RECONHECIMENTO DE DOLO GENÉRICO. PENALIDADE APLICADA. PROPORCIONALIDADE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10.

2. Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8429/92, como visto, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.

3. Na hipótese dos autos, o Tribunal a quo, embora tenha consignado que era prescindível a demonstração de dolo ou culpa do agente, reconheceu expressamente ser "flagrante a inobservância da regra de provimento dos cargos públicos por meio de concurso público, conforme previsto na Carta Magna, deve ser reconhecida a ilegalidade na contratação", daí porque não há que se falar na inexistência do elemento doloso.

4. No que concerne à apontada violação ao art. 12 da Lei 8429/92, 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.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1500812/SE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 28/05/2015) (grifei).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. A DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL ATRAI O ÓBICE DA SÚMULA 284/STF. CONTRATAÇÃO DIRETA REALIZADA PELO PODER PÚBLICO SEM SUPORTE LEGAL. DOLO GENÉRICO SUFICIENTE PARA ENSEJAR A CONDENAÇÃO DO RÉU NO CAPUT DO ART. 11 DA LIA. DISPENSA DE PROVA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO E DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE. RECURSO DESPROVIDO.

1 . A mera indicação dos dispositivos legais tidos por violados, sem que haja demonstração clara e objetiva de como o acórdão recorrido teria malferido a legislação federal, não enseja a abertura da via especial, devendo a parte recorrente demonstrar os motivos de sua insurgência. A deficiência na fundamentação recursal inviabiliza a abertura da instância especial e atrai, por simetria, o óbice da Súmula 284/STF.

2. No âmbito das contratações pelo Poder Público, a regra é a subordinação do administrador ao princípio da licitação, decorrência, aliás, do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Tratando-se, portanto, a inexigibilidade de licitação de exceção legal, é certo que sua adoção, pelo gestor público, deverá revestir-se de redobrada cautela, em ordem a que não sirva de subterfúgio à inobservância do certame licitatório. No caso concreto dos autos, desponta que a contratação direta realizada pelo Poder Público de Assis-SP, por intermédio de seus



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prepostos, careceu de suporte legal.

3. O STJ tem compreensão no sentido de que "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico" (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011).

4. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão local, sobre o qual não há controvérsia, restou claramente evidenciado o dolo do recorrente, quando menos genérico, no passo em que anuiu à inexigibilidade de procedimento licitatório, ensejando a indevida contratação direta de prestação de serviço técnico de elaboração de estudos de viabilidade, projeto e acompanhamento do processo de municipalização do ensino de 1º grau em Assis-SP. Tal conduta, atentatória ao princípio da legalidade, nos termos da jurisprudência desta Corte, é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

5. É fora de dúvida que a conduta do agente ímprobo pode, sim, restar tipificada na própria cabeça do art. 11, sem a necessidade de que se encaixe, obrigatoriamente, em qualquer das figuras previstas nos oito incisos que compõem o mesmo artigo, máxime porque aí se acham descritas em caráter apenas exemplificativo, e não em regime *numerus clausus*.

6. O ilícito de que trata o art. 11 da Lei nº 8.429/92 dispensa a prova de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito do agente.

7. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1275469/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 09/03/2015) (grifei).

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.
PREFEITO. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO.
LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.
DOSIMETRIA. SANÇÃO. INSTÂNCIA ORDINÁRIA.
MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.
SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO
PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra o ora recorrente, objetivando a condenação pela prática de ato ímprobo, consistente na aprovação indevida de reajuste salarial dos servidores públicos e, também, na falta de aplicação, no ano devido, do piso do Fundef.

2. O Tribunal a quo foi categórico ao afirmar a existência do elemento subjetivo. Vejamos: "sendo que a violação



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aos dispositivos legais preenche perfeitamente o elemento subjetivo dolo, pois a conduta do réu se pautou na vontade livre e consciente de violar a lei em benefício próprio, restando evidenciada a má-fé" (fl. 845, grifo acrescentado).

3. Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ (REsp 1.285.160/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12.6.2013).

4. Cabe esclarecer, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/1992, que a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário (REsp 1.320.315/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013)

5. O entendimento firmado na jurisprudência do STJ é no sentido de que, como regra geral, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial. Nesse sentido: AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22.5.2014; REsp 1.252.917/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.2.2012; AgRg no AREsp 403.839/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 11.3.2014; REsp 1.203.149/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma DJe 7.2.2014; e REsp 1.326.762/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.9.2013.

6. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ.

7. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1508206/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 05/08/2015) (grifei).

Esclareço, ainda, quanto à alegação de que as sanções aplicadas são desproporcionais, que o entendimento firmado na jurisprudência do STJ é no sentido, como regra geral, de que modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial.

Nessa linha:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92.
NECESSIDADE DE DOLO GENÉRICO NO ELEMENTO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUBJETIVO DO TIPO. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CARACTERIZADO. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ.

1. Não prospera a alegada violação do art. 535 do Código de Processo Civil, por deficiência na fundamentação. Com efeito, a recorrente limitou-se a alegar, genericamente, ofensa ao referido dispositivo legal, sem explicitar os pontos em que teria sido omissa o acórdão recorrido. Assim, aplica-se ao caso, *mutatis mutandis*, o disposto na Súmula 284/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia".

2. No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos para compra de espaço publicitário em 5 empresas jornalísticas, tendo como propósito a promoção pessoal, bem como o elemento subjetivo dolo na conduta dos recorrentes.

3. Nos termos da jurisprudência do STJ, 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 arts. 9º e 11 e, ao menos pela culpa, nas hipóteses do art. 10.

4. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial o impessoalidade e da moralidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal.

5. As considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, 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.

6. 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 hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

7. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento firmado no sentido de que não há cerceamento de defesa quando



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o julgador considera desnecessária a produção de prova, mediante a existência nos autos de elementos suficientes para a formação de seu convencimento.

8. Com relação ao argumento de que o Ministério Público deu parecer favorável, para afastar a pena de suspensão dos direitos políticos e da multa civil, cumpre asseverar que o magistrado não está adstrito ao parecer ministerial, podendo acolhê-lo ou rejeitá-lo, com base nas provas dos autos.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 435657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 22/05/2014) (grifei).

PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTOS ADOTADOS PELA ORIGEM NÃO COMBATIDOS NA INTEGRALIDADE PELO ESPECIAL. SÚMULA N. 283 DO STF, POR ANALOGIA. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. ACÓRDÃO COM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. NÃO-INTERPOSIÇÃO DE EXTRAORDINÁRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 126 DESTA CORTE SUPERIOR. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7/STJ.

1. Sobre a controvérsia preliminar (o cerceamento de defesa alegadamente provocado pelo julgamento antecipado da lide), foram dois os fundamentos adotados pela instância ordinária: (i) mesmo sanadas as irregularidades a que alude o recorrente em contestação, referentes ao acórdão do TCE que fundamentou em parte a ação civil pública, as contratações irregulares estão fartamente demonstradas nos autos por outras provas; e (ii) não houve cerceamento de defesa porque o réu teve a oportunidade de juntar defesa prévia, contestação (com documentos novos) e defesa escrita posterior, mas todas não afastaram a fragilidade da alegação do recorrente. A parte recorrente não se pronunciou efetivamente sobre esses pontos, tendo se limitado a reiterar o cerceamento de defesa, razão pela qual incide, na espécie a Súmula n. 283 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

2. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional quanto à violação da Lei n. 8.429/92, ao argumento de que as condutas imputadas não são ímprobos. A ausência de indicação dos dispositivos considerados violados atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF.

3. Não fosse isso bastante, a simples leitura do acórdão combatido revela que, no ponto submetido à apreciação do Superior Tribunal de Justiça na via do especial relativa à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

caracterização da improbidade administrativa, seus fundamentos guardam amparo não só na legislação federal infraconstitucional, mas também na própria Constituição da República, sendo todos eles, se revertidos, capazes de alterar a solução da questão. Entretanto, não foi interposto recurso extraordinário, motivo pelo qual incide, no caso, a Súmula n. 126 desta Corte Superior.

4. Para apreciar a alegada ofensa ao art. 12, p. único, da Lei n. 8.429/92 aos fundamentos de que não houve proveito patrimonial por parte do agente, que o recorrente não tem qualquer outra condenação criminal ou em ação civil pública e que não houve dolo, seria imperioso revistar o contexto fático-probatório carreado aos autos, o que não é possível aos magistrados desta Corte Superior por incidência de sua Súmula n. 7.

5. Recurso especial não conhecido.

(REsp 1252917/PB, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 27/02/2012)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SANÇÕES. DOSIMETRIA. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. AUSÊNCIA. INÉPCIA DO RECURSO. SÚMULA 284/STF. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não há omissão a ser sanada no acórdão recorrido, já que foi analisada individualmente a conduta de cada um dos envolvidos, justificando-se o acréscimo da pena de suspensão dos direitos políticos e a multa imposta na origem com base nas peculiaridades do caso.

2. Apesar de insurgir-se quanto à ausência de dosimetria na aplicação da pena, o agravante não fundamenta adequadamente a alegada contrariedade ao art. 12, parágrafo único, da Lei n.

8.429/92, ataindo o óbice da Súmula 284/STF.

3. Ainda que assim não fosse, o Tribunal de origem fixou a pena com base em critérios como a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente, de modo que não pode ser revista em sede de recurso especial, conforme a Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 403.839/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 11/03/2014) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. AQUISIÇÃO DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

IMÓVEIS PELA PREFEITURA MUNICIPAL. EXPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL. APROPRIAÇÃO ILEGAL DE PARTE DO VALOR POR SERVIDOR PÚBLICO E TERCEIRO. INCIDÊNCIA DOS ARTS. 1º E 3º DA LEI 8.429/92. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CARACTERIZADA. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

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

2. Os arts. 1º e 3º da Lei 8.429/92 são expressos ao prever a responsabilização de todos, agentes públicos ou não, que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta.

3. Diante do óbice da Súmula 7/STJ, a verificação da proporcionalidade e da razoabilidade da sanção aplicada pelo Tribunal de origem não pode ser feita em recurso especial.

4. ***Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).***

5. Recursos especiais conhecidos em parte e não providos.

(REsp 1203149/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 07/02/2014) (grifei).

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***



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 1326762/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 17/09/2013) (grifei).

Com relação à alegação de que houve cerceamento ao direito de defesa em face do indeferimento da produção das provas, esclareço que modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

Nessa esteira:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.
AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA. CERCEAMENTO DE DEFESA.
NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. SÚMULA
7/STJ. PRECEDENTES. UTILIZAÇÃO DE PROVA
EMPRESTADA. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA
DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. POSSIBILIDADE.
PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. INQUÉRITO CIVIL.
ABERTURA COM BASE EM DENÚNCIA ANÔNIMA.
POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ.
INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. PRORROGAÇÃO DO
PRAZO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE
E DO STF. PARTICIPAÇÃO DO MP EM TODOS OS
PROCEDIMENTOS DE INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA.
REVISÃO SÚMULA 7/STJ. DOSIMETRIA DAS PENAS.
REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA
JURISPRUDENCIAL. DESPICIENDO A ANÁLISE
QUANDO APLICADO O ENTENDIMENTO PACÍFICO
PELA ALÍNEA "A" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL.

1. Cuida-se de ação civil pública, por improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal, objetivando a condenação por atos ímprobos, de ex-policia! Rodoviário Federal, em decorrência de ter "continuamente deixado de praticar ato de ofício, liberando veículos indevidamente, deixando de lavrar multas e, eventualmente, cobrando, aceitando ou solicitando propina; além de ter defendido interesse ilegítimo de particular perante a Polícia Rodoviária Federal; de ter deixado de praticar ato de ofício em razão de interesse ou sentimento pessoal; de associação com outros policiais para a prática reiterada de atos de improbidade administrativa, em troca de vantagem ilícita" (fl.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1.164, e-STJ).

2. Não é possível o conhecimento do recurso especial quando visa reformar entendimento do Tribunal a quo pela desnecessidade de produção de prova, e o recorrente sustenta ter havido, com isso, cerceamento de sua defesa. Isso porque alterar a conclusão do julgador a quo pela desnecessidade da prova demandaria o reexame de fatos e provas, o que é vedado pela Súmula 7 do STJ. Precedentes:

3. É pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto à legalidade da prova emprestada, quando esta é produzida com respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Precedentes. Súmula 83/STJ.

4. Esta Corte já se manifestou no sentido de que a denúncia anônima não é óbice à instauração de inquérito civil por parte do Ministério Público. A instauração de inquérito civil é prerrogativa constitucionalmente assegurada ao Parquet, a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

5. Nesse diapasão, a legislação atinente ao Ministério Público autoriza sua atuação ante o conhecimento de fatos que ensejem sua intervenção, irrelevante tratar-se de denúncia anônima. Precedentes. Súmula 83/STJ.

6. A jurisprudência pacífica desta Corte e do Supremo Tribunal Federal é no sentido que é "possível a prorrogação do prazo de autorização para a interceptação telefônica, mesmo que sucessiva, especialmente quando o fato é complexo, a exigir investigação diferenciada e contínua" (HC 83.515/RS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ de 4/3/05). Precedentes.

7. Do exame das razões do acórdão recorrido, conclui-se que o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, ao apreciar a controvérsia, a partir de argumentos de natureza eminentemente fática, afirmou que o Ministério Público participou de todo o procedimento de interceptação telefônica, acompanhando-o devidamente, manifestando-se em cada representação de prorrogação. Nesse caso, não há como aferir eventual violação sem que se reexamine o conjunto probatório dos presentes autos, tarefa que, além de escapar da função constitucional deste Tribunal, encontra óbice na Súmula 7 do STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame.

8. O Tribunal de origem, ao analisar as penalidades de acordo com o art. 12 da Lei 8.429/92, deu parcial provimento à apelação, apenas para afastar a condenação da perda da aposentadoria, mantendo, entretanto, as demais penas fixadas na sentença monocrática.

9. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente. Precedentes.

10. Quanto à divergência jurisprudencial, é despiendo sua análise, quando a matéria julgada pela alínea "a" do permissivo constitucional aplica o entendimento pacífico desta Corte, em todos os pontos tidos por divergentes pelo recorrente.

Recurso especial parcialmente conhecido e improvido.

(REsp 1447157/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 20/11/2015) (grifei).

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. PERSUASÃO RACIONAL. MENÇÃO EXPRESSA À DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PRÉVIO DE DEFESA. RECEBIMENTO DA INICIAL ANTES DO ADVENTO DA MEDIDA PROVISÓRIA 2.225/45/2001. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO TEMPUS REGIT ACTUM. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS.

1. Não ocorre contrariedade aos arts. 458 e 535, II, do CPC, quando o Tribunal de origem decide fundamentadamente todas as questões postas ao seu exame, assim como não se confundem decisão contrária aos interesses da parte e inexistência de prestação jurisdicional.

2. A alegação de que violado o direito de defesa ante o indeferimento de prova pericial incide no óbice da Súmula 7/STJ, pois cabe apenas às instâncias ordinárias analisar a conveniência e necessidade de produção probatória.

3. Tratando-se o recebimento da inicial de ato processual já consolidado no presente feito quando do advento da referida Medida Provisória 2.245/2001, tem-se por inviabilizada a aplicação do aludido normativo à espécie.

4. O Direito Processual Civil orienta-se pela regra do isolamento dos atos processuais, segundo o qual a lei nova é aplicada aos atos pendentes, mas não aos já praticados, nos termos do art. 1.211 do CPC (princípio do tempus regit actum).

5. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1002366/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 24/04/2014). (grifei)

Quanto à apontada afronta aos artigos da Constituição Federal,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não se pode conhecer do recurso, porquanto o exame da violação de dispositivos constitucionais é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe o art. 102, III, do permissivo constitucional.

Quanto à ofensa ao artigo 538, parágrafo único, do CPC/1973, com relação à multa aplicada, por entender o Tribunal *a quo* que os Embargos de Declaração eram protelatórios, bem como, no que concerne à alegação de que o recorrente é parte ilegítima passiva, esclareço que modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

No tocante à condenação nos honorários advocatícios de sucumbência, tem prevalecido o recente entendimento de que *"Por simetria, em sede de ação civil pública, não cabe a condenação do réu em honorários"*. (REsp 1407860/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 18/12/2013).

Nesse sentido:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. INDENIZAÇÃO. NÃO CABIMENTO. LIMITES DA LIDE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Configura violação do art. 462 do Código de Processo Civil, a aplicação de legislação superveniente que escapa os lindes objetivos da lide. Precedentes.

2. Este Tribunal entende que o art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95 não se aplica a permissões, o que per se já justificaria o afastamento da indenização destinada aos concessionários. Precedentes.

3. O entendimento deste Tribunal entende ser "indispensável o cumprimento dos ditames constitucionais e legais, com a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, o que não ocorreu no presente caso." (REsp 1354802/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19.9.2013, DJe 26.9.2013).

4. Ausente prévio procedimento licitatório, a Administração não deve indenizar empresas permissionárias, mormente quando se busca mera adequação de serviço público à legislação de regência e à Carta da República. Precedentes.

5. Por simetria, em sede de ação civil pública, não cabe a condenação do réu em honorários. Precedentes.

6. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1407860/RJ, Rel. Ministro OG



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 18/12/2013) (grifei).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.
RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 535, II DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 18 DA LEI 7.347/85. ISENÇÃO DO ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA PREVISTA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE TAMBÉM SE APLICA À AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PROVIDO PARA EXCLUIR A CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAMBACURI/MG EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. No tocante ao art. 535, II do CPC, inexistente a violação apontada, tendo em vista que a Corte de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade.

2. ***Este Tribunal Superior, por força do art. 5o., LXXIII e LXXXVII da Constituição Federal e do art. 18 da Lei 7.347/85, tem aplicado a isenção da sucumbência tanto na Ação Civil Pública como na Ação de Improbidade Administrativa. Precedente: REsp. 577.804/RS, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJU 14.02.2006).***

3. Parecer do MPF pelo provimento do Recurso Especial.

4. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS provido para excluir a condenação do Município de Itambacuri/MG em honorários advocatícios.

(REsp 1255664/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 07/02/2014) (grifei).

Assim, a condenação do réu no pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência deve ser excluída.

Constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil/1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.

Por fim, relativamente ao dissídio jurisprudencial, a divergência deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fática e jurídica entre eles. É indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais impede o conhecimento do Recurso Especial com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

Enfim, não fez o agravante o devido cotejo analítico, e assim não demonstrou as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles.

Diante do exposto, **dou parcial provimento ao Agravo, para excluir a condenação no pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência.**

No presente Agravo Interno, alega o agravante que o fato de o Ministério Público Federal se encontrar no polo ativo não implica a competência da Justiça Federal. Sustenta, ainda, que não está presente o elemento subjetivo, que não houve dano ao Erário, que houve cerceamento de defesa pelo indeferimento da produção de provas e que não incide a Súmula 7/STJ.

Pleiteia a reconsideração do *decisum* agravado ou a submissão do recurso à Turma.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 763.733 - BA (2015/0206644-8)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): O Agravo Interno não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para alterar os fundamentos da decisão ora agravada torna incólume o entendimento nela firmado. Portanto não há falar em reparo na decisão.

Inicialmente, esclareço que a Primeira Seção estabeleceu que "*o mero ajuizamento da ação pelo Ministério Público Federal, por entender estar configurado ato de improbidade administrativa, fixa a competência na Justiça Federal* (AgRg no AgRg no CC 104.375/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 04/09/2009)". Nesse sentido: AgRg no CC 122.629/ES, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 2.12.2013, CC 40.534/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU de 17.5.04; AgRg no CC 107.638/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 20.4.2012, e REsp 1.249.118/ES, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 28.11.2014.

No mais, o Supremo Tribunal Federal, em decisão recente, firmou entendimento no mesmo sentido. A propósito: RE 822.816, AgR, Relator Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 15/6/2016. Destaca-se ainda o precedente do Plenário: RE 228.955, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 24/3/2001.

Quanto à presença do elemento subjetivo, a sentença, confirmada pelo Tribunal de origem, reconheceu a sua existência, *in casu*, o dolo. Vejamos:

No que tange ao elemento subjetivo, ***está claro que o acusado atuou de forma consciente e voluntária na prática dos atos acima analisados, orientando suas condutas no sentido de violar a lei e os princípios da administração pública***, em especial os da legalidade, moralidade e lealdade às instituições que representam. (fl. 212, grifei).

Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ. Nesse sentido: AgRg no AREsp 473.878/SP, Rel. Ministra Marga Tessler (Juíza convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, DJe 9/3/2015, e REsp 1.285.160/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/6/2013.

Com relação ao dano ao Erário, a sentença, confirmada pelo Tribunal *a quo*, consignou:

O demandado, na qualidade de responsável pela utilização dos recursos, não adotou nenhuma cautela para bem aplicá-los, **causando lesão ao patrimônio público no importe de R\$ 211.554,37** (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e trinta e sete centavos). (fl. 209, grifei).

E cabe esclarecer, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/92, que a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário.

Enfim, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

No mais, o entendimento firmado na jurisprudência do STJ é de que, como regra geral, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial. Nessa linha: AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22.5.2014; REsp 1.252.917/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.2.2012; AgRg no AREsp 403.839/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 11.3.2014; REsp 1.203.149/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma DJe 7.2.2014; e REsp 1.326.762/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.9.2013.

Com relação à alegação de que houve cerceamento ao direito de defesa em face do indeferimento da produção das provas, esclareça-se que modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ. Nesse sentido: REsp 1447157/SE, Rel. Ministro Humberto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Martins, Segunda Turma, DJe 20/11/2015, e REsp 1002366/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 24/4/2014.

Quanto à apontada afronta aos artigos da Constituição Federal, não se pode conhecer do recurso, porquanto o exame da violação de dispositivos constitucionais é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe o art. 102, III, do permissivo constitucional.

E relatiivamente à ofensa ao artigo 538, parágrafo único, do CPC/1973, à multa aplicada - por entender o Tribunal *a quo* que os Embargos de Declaração eram protelatórios - e à alegação de que o recorrente é parte ilegítima passiva, esclareço que modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

Constata-se que não se configura 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.

Por fim, não fez o recorrente o devido cotejo analítico e assim não demonstrou as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles.

Ausente, portanto, a comprovação da necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, proferida com fundamentos suficientes e em consonância com entendimento pacífico deste Tribunal, não há prover o Agravo Interno que contra ela se insurge.

Por tudo isso, **nego provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0206644-8

AgInt no
AREsp 763.733 / BA

Números Origem: 00019689620114013304 111000000016200687 19689620114013304

EM MESA

JULGADO: 06/12/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FRANKLIN RODRIGUES DA COSTA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : WASHINGTON LUIZ DEUSDEDITH NEVES
ADVOGADOS : JANJÓRIO VASCONCELOS SIMÕES PINHO - BA016651
PAULO DE TARSO SANTO E OUTRO(S) - BA020007
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : WASHINGTON LUIZ DEUSDEDITH NEVES
ADVOGADOS : JANJÓRIO VASCONCELOS SIMÕES PINHO - BA016651
PAULO DE TARSO SANTO E OUTRO(S) - BA020007
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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 Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.