



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AgInt nos EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº
1.597.005 - PE (2016/0096960-7)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E
OUTRO(S) - DF025120
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS PARA FINS DE DEMONSTRAÇÃO DO DISSENSO JURISPRUDENCIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – O dissídio capaz de ensejar a interposição dos embargos é aquele que se verifica em hipóteses semelhantes, devendo ser demonstrado que em situações idênticas foram dadas soluções meritórias dissonantes.

III – Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V – Agravo Interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, "prosseguindo no julgamento, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Herman Benjamin, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Francisco Falcão, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques.

Brasília (DF), 10 de abril de 2019 (Data do Julgamento)

MINISTRA REGINA HELENA COSTA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt nos EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.597.005 - PE (2016/0096960-7)

RELATORA : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
AGRAVANTE : **CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO**
ADVOGADO : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S)**
- DF025120
AGRAVADO : **FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**
PROCURADOR : **PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF - PR000000F**

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Trata-se de Agravo Interno interposto por **CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO** contra a decisão de minha lavra mediante a qual, nos termos dos arts. 34, XVIII e 266-C, do Regimento Interno desta Corte, os Embargos de Divergência foram liminarmente indeferidos, com fundamento na ausência de similitude fático-jurídica entre os arestos confrontados.

Sustenta a Agravante, em síntese, o seguinte (fl. 975e):

"Com o devido respeito, a similitude fático-jurídica entre o caso que ora se analisa e os arestos paradigmas é evidente e enseja a aplicação da mesma tese jurídica firmada – desproporcionalidade da sanção, permitindo a oposição dos embargos de divergência com o objetivo reformar a decisão e uniformizar o entendimento desta colenda Corte, conforme se passa a demonstrar."

Argumenta ainda a ausência de fundamentação adequada da decisão agravada, que teria se limitado a aduzir que os atos de improbidade administrativa praticados no caso dos autos e naqueles analisados nos acórdãos paradigmas foram diferentes.

Por fim, requer o provimento do recurso, a fim de que seja reformada a decisão impugnada ou, alternativamente, sua submissão ao pronunciamento do colegiado.

Transcorreu *in albis* o prazo para impugnação (certidão de fl. 1.005e).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt nos EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.597.005 - PE (2016/0096960-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S)
- DF025120
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF - PR000000F

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS PARA FINS DE DEMONSTRAÇÃO DO DISSENSO JURISPRUDENCIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – O dissídio capaz de ensejar a interposição dos embargos é aquele que se verifica em hipóteses semelhantes, devendo ser demonstrado que em situações idênticas foram dadas soluções meritórias dissonantes.

III – Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V – Agravo Interno improvido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt nos EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.597.005 - PE (2016/0096960-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S)
- DF025120
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF - PR000000F

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Não assiste razão à Agravante.

Inicialmente, em relação ao alegado vício de fundamentação, anoto que a decisão agravada fez referências às especificidades de cada caso cotejado para fins de demonstração da divergência, explicitando, com clareza, as razões pelas quais não há similitude fático-jurídica entre eles.

Ademais, conforme fl. 965e, afastou-se a possibilidade de divergência notória, ao se demonstrar que tanto no caso dos autos quanto nos dos acórdãos paradigmas, adotou-se a mesma tese jurídica.

Dessa forma, totalmente destituída de pertinência a mencionada alegação de falta de fundamentação da decisão agravada.

Em relação ao mérito do recurso, mediante os Embargos de Divergência a Embargante busca reformar acórdão que manteve condenação por improbidade administrativa decorrente da ausência de prestação de contas da utilização de recursos públicos disponibilizados pelo FNDE ao Município anteriormente gerido pela ré. As sanções aplicadas à Recorrente, reputadas proporcionais nas decisões precedentes, foram a suspensão de direitos políticos por três anos, e o pagamento de multa no valor da última remuneração percebida.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por sua vez, o primeiro acórdão paradigma analisou a condenação de réus acusados de cumular indevidamente o exercício de cargos em comissão remunerados, entendendo indevida, para as peculiaridades daquele caso, a aplicação simultânea das sanções de ressarcimento ao erário e suspensão dos direitos políticos, em razão da ausência de indícios de que os agentes tenham obtido proveito patrimonial.

O segundo acórdão paradigma versa sobre a condenação de servidores pelo uso de pessoal e maquinário à disposição do serviço público em obra realizada em fazenda particular. Naquela situação, a Primeira Turma desta Corte considerou mais adequadas, ante as especificidades do processo, as sanções de ressarcimento ao erário e pagamento de multa civil.

O dissídio capaz de ensejar a interposição dos embargos é aquele que se verifica em hipóteses semelhantes, devendo ser demonstrado que em situações idênticas foram dadas soluções meritórias dissonantes.

Nessa linha:

AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. RECURSO NÃO ADMITIDO POR AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE ARESTOS RECORRIDO E PARADIGMAS. NÃO CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA.

1. Nos termos da jurisprudência reiterada desta Corte Superior, a admissibilidade dos embargos de divergência está atrelada à demonstração de que os arestos confrontados partiram de similar contexto fático para atribuir conclusões jurídicas dissonantes.

2. Na espécie, o acórdão embargado reconheceu a existência de omissões que deveriam ser sanadas pela instância a quo, asseverando que "a decisão embargada determinou o retorno dos autos para que se profira nova decisão nos Embargos de Declaração, prejudicadas as demais questões suscitadas no Especial. Ressalto que outros temas levantados no Especial serão apreciados após análise da Corte local sobre pontos considerados omissos".

3. Por sua vez, os acórdãos apontados como paradigmas não reconheceram a possibilidade de manifestação acerca da litigância de má-fé antes que o Tribunal de origem se manifeste sobre pontos reconhecidos como omissos pela Corte Superior



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Justiça. Em nenhum dos acórdãos paradigmas houve o reconhecimento da ofensa ao art.

535 do Código de Processo Civil. O que se deu foi o reconhecimento da litigância de má-fé exatamente porque não seria mais necessária a baixa dos autos à instância inferior, a fim de que ela integrasse o acórdão. Trata-se, por óbvio, de questão prévia, sob pena de se criar um tumulto processual desnecessário.

4. Com efeito, a divergência que enseja a abertura da presente via recursal - destinada a espancar possível dissídio no âmbito desta Corte Superior, cuja principal função, afinal, é justamente a uniformização da interpretação do direito federal infraconstitucional - é aquela estabelecida em hipóteses análogas, vale dizer: deve-se demonstrar que, diante de situações fático-jurídicas semelhantes, as soluções dadas não foram as mesmas.

Assim, repele essa ideia a tentativa de comparar situações que, a despeito de trazerem resultados diversos, não guardam semelhança entre as bases fático-processuais que foram consideradas para se alcançar tais conclusões.

5. Mostra-se evidente a impropriedade dos presentes embargos de divergência, na medida em que não se demonstrou a existência de situações idênticas julgadas por esta Corte de Justiça de modo dissonante.

6. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg nos EREsp 1291148/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, julgado em 26/02/2015, DJe 11/03/2015 - Destaque meu).

No que tange à possibilidade de mitigação dos requisitos formais dos embargos de divergência na hipótese de o dissenso ser notório, anoto que, no caso, não verifico manifesta divergência entre os acórdãos confrontados, notadamente porque todos adotam tese segundo a qual as sanções em improbidade administrativa devem ser aplicadas segundo o princípio da proporcionalidade, de acordo com as peculiaridades de cada situação analisada, podendo haver cumulação ou não das penalidades previstas em lei.

Assim, em que pesem as alegações trazidas, os argumentos apresentados são insuficientes para desconstituir a decisão impugnada.

No que se refere à aplicação do art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, a orientação desta Corte é no sentido de que o mero



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inconformismo com a decisão agravada não enseja a imposição da multa, não se tratando de simples decorrência lógica do não provimento do recurso em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO EMBARGADO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. ACÓRDÃOS PARADIGMAS. JUÍZO DE MÉRITO. INADMISSIBILIDADE DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. NEGADO SEGUIMENTO AOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. MULTA E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS RECURSAIS. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Trata-se de Agravo Regimental ou interno, interposto em 05/05/2016, contra decisão publicada em 13/04/2016.

II. De acordo com o art. 546, I, do CPC/73, os Embargos de Divergência somente são admissíveis quando os acórdãos cotejados forem proferidos no mesmo grau de cognição, ou seja, ambos no juízo de admissibilidade ou no juízo de mérito, o que não ocorre, no caso. Incidência da Súmula 315/STJ.

III. Nos termos da jurisprudência desta Corte, "se o acórdão embargado decidiu com base na Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça, falta aos embargos de divergência o pressuposto básico para a sua admissibilidade, é dizer, discrepância entre julgados a respeito da mesma questão jurídica. Se o acórdão embargado andou mal, qualificando como questão de fato uma questão de direito, o equívoco só poderia ser corrigido no âmbito de embargos de declaração pelo próprio órgão que julgou o recurso especial" (STJ, AgRg nos EREsp 1.439.639/RS, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 01/12/2015). Em igual sentido: STJ, AgRg nos EAREsp 556.927/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/11/2015; STJ, AgRg nos EREsp 1.430.103/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 15/12/2015; ERESP 737.331/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 09/11/2015.

IV. O mero inconformismo com a decisão agravada não enseja a necessária imposição da multa, prevista no § 4º do art. 1.021 do CPC/2015, quando não configurada a manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso, por decisão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

unânime do colegiado.

V. Agravo Regimental improvido.

(AgInt nos EREsp 1311383/RS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/09/2016, DJe 27/09/2016, destaque meu).

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO CONHECIDO APENAS NO CAPÍTULO IMPUGNADO DA DECISÃO AGRAVADA. ART. 1.021, § 1º, DO CPC/2015. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA APRECIADOS À LUZ DO CPC/73. ACÓRDÃO EMBARGADO QUE NÃO CONHECEU DO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. PARADIGMAS QUE EXAMINARAM O MÉRITO DA DEMANDA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. REQUERIMENTO DA PARTE AGRAVADA DE APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO § 4º DO ART. 1.021 DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

1. Nos termos do art. 1.021, § 1º, do CPC/2015, merece ser conhecido o agravo interno tão somente em relação aos capítulos impugnados da decisão agravada.

2. Não fica caracterizada a divergência jurisprudencial entre acórdão que aplica regra técnica de conhecimento e outro que decide o mérito da controvérsia.

3. A aplicação da multa prevista no § 4º do art. 1.021 do CPC/2015 não é automática, não se tratando de mera decorrência lógica do não provimento do agravo interno em votação unânime. A condenação do agravante ao pagamento da aludida multa, a ser analisada em cada caso concreto, em decisão fundamentada, pressupõe que o agravo interno mostre-se manifestamente inadmissível ou que sua improcedência seja de tal forma evidente que a simples interposição do recurso possa ser tida, de plano, como abusiva ou protelatória, o que, contudo, não ocorreu na hipótese examinada.

4. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa extensão, improvido.

(AgInt nos EREsp 1120356/RS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 24/08/2016, DJe 29/08/2016, destaque meu).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ORIGINÁRIA. PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. DENEGAÇÃO. INTERPOSIÇÃO DE APELAÇÃO. DESPROVIMENTO. IMPUGNAÇÃO POR VIA DE RECURSO ORDINÁRIO. DESCABIMENTO MANIFESTO. HIPÓTESE INADEQUADA. RECORRIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL. NÃO CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. JURISPRUDÊNCIA SEDIMENTADA. AGRAVO INTERNO. CARÁTER DE MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA. COMINAÇÃO DE MULTA.

1. A denegação do mandado de segurança mediante julgamento proferido originariamente por Tribunal de Justiça ou por Tribunal Regional Federal desafia recurso ordinário, na forma do art. 105, inciso II, alínea "b", da Constituição da República.

2. No entanto, quando impetrada a ação de mandado de segurança em primeiro grau de jurisdição e instada a competência do Tribunal local apenas por via de apelação, o acórdão respectivo desafia recurso especial, conforme o disposto no art. 105, inciso III, da Constituição da República.

3. Dessa forma, a interposição do recurso ordinário no lugar do recurso especial constitui erro grosseiro e descaracteriza a dúvida objetiva. Precedentes.

4. O agravo interno que se volta contra essa compreensão sedimentada na jurisprudência e que se esteia em pretensão deduzida contra texto expresso de lei enquadra-se como manifestamente improcedente, porque apresenta razões sem nenhuma chance de êxito.

5. A multa aludida no art. 1.021, §§ 4.º e 5.º, do CPC/2015, não se aplica em qualquer hipótese de inadmissibilidade ou de improcedência, mas apenas em situações que se revelam qualificadas como de manifesta inviabilidade de conhecimento do agravo interno ou de impossibilidade de acolhimento das razões recursais porque inexoravelmente infundadas.

6. Agravo interno não provido, com a condenação do agravante ao pagamento de multa de cinco por cento sobre o valor atualizado da causa, em razão do reconhecimento do caráter de manifesta improcedência, a interposição de qualquer outro recurso ficando condicionada ao depósito prévio do valor da multa.

(AgInt no RMS 51.042/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2017, DJe 03/04/2017, destaque meu).

No caso, não obstante o improvimento do Agravo Interno, não configurada a manifesta inadmissibilidade, razão pela qual deixo de impor a apontada multa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2016/0096960-7 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no AgInt nos
EResp 1.597.005 /
PE

Números Origem: 00004141920124058304 4141920124058304

PAUTA: 14/11/2018

JULGADO: 28/11/2018

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

EMBARGANTE : CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S) - DF025120
EMBARGADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S) - DF025120
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF - PR000000F

CERTIDÃO

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

"Após o voto da Sra. Ministra Relatora negando provimento ao agravo interno, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Aguardam os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Herman Benjamin, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina."

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Mauro Campbell Marques e, ocasionalmente, o Sr. Ministro Og Fernandes.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt nos EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.597.005 - PE
(2016/0096960-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S) -
DF025120
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF - PR000000F

VOTO-VISTA

MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
(PELO PROCESSAMENTO DOS ERESP)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PROPOSTA DE VOTO DA EMINENTE RELATORA, MINISTRA REGINA HELENA COSTA, POR MANTER A DECISÃO UNIPESSOAL POR ELA PROFERIDA, QUE INDEFERIU O PROCESSAMENTO DO RECURSO FUNDADO EM DIVERGÊNCIA, SOB A CONSIDERAÇÃO DE QUE OS CASOS APONTADOS COMO PARADIGMÁTICOS NÃO ESTAMPARIAM SITUAÇÃO IDÊNTICA À VERTIDA NOS AUTOS, RAZÃO PELA QUAL NÃO PODERIAM SER REPUTADOS APTOS A PAREAMENTO.

CONTUDO, A IDENTIDADE FÁTICA É VERIFICADA NA ESPÉCIE, UMA VEZ QUE AMBOS OS ARESTOS – EMBARGADO E PARADIGMA – VINCULAM-SE AO TEMA DO PEDIDO RECURSAL DE RECONHECIMENTO DE APLICAÇÃO DESPROPORCIONAL DAS SANÇÕES POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

OS DADOS FÁTICOS, PORTANTO, PARA EFEITO DE ADMISSIBILIDADE DOS ERESPs, NÃO DIZEM RESPEITO AO ALEGADO ATO ÍMPROBO EM SI, MAS SIM AO PONTO DA ANÁLISE DE EXCEPCIONALIDADE NA DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. ESSE É O PONTO FULCRAL QUE DEVE SER EXAMINADO.

PORÉM, ENQUANTO OS ARESTOS PARADIGMÁTICOS ENFRENTAM O TEMA DA DESPROPORÇÃO DAS REPRIMENDAS, RECONHECENDO SITUAÇÃO EXCEPCIONAL JUSTIFICADORA DE MODIFICAÇÃO DE PENALIDADES, O ARESTO EMBARGADO LANÇA AO CASO A SIMPLES CONTA DA SÚMULA 7/STJ, SEM TECER QUALQUER CONSIDERAÇÃO SOBRE A INDAGAÇÃO RECURSAL, ISTO É, SE O CASO SERIA EXCEPCIONAL OU SE SERIA CORRIQUEIRO.

POR ISSO, A UMA PRIMEIRA VISTA, OS EMBARGOS ESTÃO APTOS AO PROCESSAMENTO, POIS A TESE QUE SE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

FIRMOU NESTA CORTE SUPERIOR DIRECIONA-SE À SEMPRE NECESSÁRIA MANIFESTAÇÃO TÓPICA ACERCA DA EXISTÊNCIA OU NÃO DE SITUAÇÃO EXCEPCIONAL JUSTIFICADORA DE ALTERAÇÃO DAS SANÇÕES ORIUNDAS DO TRIBUNAL DE ORIGEM, TAMBÉM CHAMADO CIENTIFICAMENTE DE JUÍZO DE EXCEPCIONALIDADE. ANÁLISE DE EXCEPCIONALIDADE NÃO PRESENTE NA DEMANDA, DADA A MERA APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ.

POR NÃO SE TER EXERCIDO NO ACÓRDÃO O JUÍZO DE EXCEPCIONALIDADE, À PRIMEIRA VISTA PARECE QUE A TESE ANOTADA NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA APONTARIA PARA O SEU ÊXITO, O QUE SÓ SERÁ ENFRENTADO EM FASE MERITÓRIA. O RECURSO FUNDADO EM DIVERGÊNCIA DEVE SER AO MENOS PROCESSADO, PARA SE VERIFICAR SE ESSE EVENTO FAZ-SE (OU NÃO) PRESENTE.

VOTO POR PROVER O AGRAVO INTERNO DA PARTE EMBARGANTE, PARA REFORMAR A DECISÃO AGRAVADA, DE MODO A DETERMINAR-SE O PROCESSAMENTO DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA E SEU ULTERIOR JULGAMENTO POR ESTA DOUTA PRIMEIRA SEÇÃO QUE, COMO SEMPRE, MELHOR DIRÁ, OPORTUNAMENTE, OUSANDO DISSENTIR DA PROPOSTA DE VOTO DA EMINENTE RELATORA, MINISTRA REGINA HELENA COSTA.

1. *Alerta inicial: o grau de indistinção fático-processual que tem sido exigido por esta Corte Superior como requisito de admissibilidade dos Embargos de Divergência tem chegado ao ponto em que, se não for indicado algo tal qual a exata e própria causa julgada (como se fossem as hipotéticas unidades 1 e 1 constantes do conjunto A), o pareamento não tem chance alguma de ser analisado. Contudo, similitude não é identidade. Não se pode realisticamente pretender que o caso julgado e o caso paradigma sejam idênticos em fato e forma. O elemento suficiente e necessário para promover-se o julgamento dos Embargos de Divergência é a disparidade de soluções jurídicas e teses de direito frente a situações factuais assemelhadas, pois é impossível que dois cenários da vida sejam iguais em todos os aspectos, até porque sempre há peculiaridades que os distinguem, como o tempo, o ambiente, as circunstâncias, as motivações, os atores envolvidos, as resultantes das atitudes pessoais tomadas, isso sem falar das escolhas processuais e seus naturais percalços, incidentes, marchas e contramarchas. Isso ocorre mesmo a quem tenha direitos originados em fato comum, como nomeadamente num acidente aeroviário, ou ao advento de uma lei concessiva de aumento salarial a Servidor Público.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. O tema central vertido no recurso fundado em divergência entre Órgãos Fracionários é a proporcionalidade das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa.

3. De acordo com a argumentação da parte embargante, há julgados desta Corte Superior que apontam para a tese de que é desproporcional a aplicação de pena de suspensão dos direitos políticos quando não houver nos autos a comprovação de enriquecimento ilícito por parte do jurisdicionado, e quando o dano ao Erário verificado na hipótese for de pequena monta (REsp. 1.528.118/MG, Rel. p/Acórdão Min. SÉRGIO KUKINA, DJe de 08.03.2016; (REsp. 794.155/SP, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 04.09.2006).

4. Submetido recurso ao exame admissional, a douta Ministra REGINA HELENA COSTA, a quem coube a relatoria do feito, indeferiu o seu processamento, sob o fundamento de que o dissídio capaz de ensejar a interposição dos embargos é aquele que se verifica em hipóteses semelhantes, devendo ser demonstrado que em situações símiles foram dadas soluções meritórias dissonantes (fls. 963), o que não se verificou in casu.

5. O aresto embargado, ao desprover o Recurso Especial da parte condenada por improbidade administrativa, a ilustre 2a. Turma desta Corte Superior, acompanhando o voto do eminente Relator, Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, entendeu que não se configurou na espécie a apontada violação do art. 12 da Lei 8.429/1992, na medida em que a análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a conseqüente 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 (fls. 808).

6. Em trabalho final apresentado ao Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, o Professor EDUARDO LESSA MUNDIM, empreendeu pesquisa científica, inclusive com análise de casos concretos, e detectou que, ao longo dos tempos, esta Corte Superior desenvolveu uma nova competência, a qual o Professor intitulou juízo de excepcionalidade.

7. Para o ilustre pesquisador, ao longo dos tempos, este Superior Tribunal de Justiça não mais se limitou a proclamar a aplicação da Súmula 7/STJ nos casos em que a parte pede o reconhecimento de aplicação desproporcional, pelo Tribunal de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

origem, de sanções por improbidade, de honorários advocatícios ou de indenização por dano moral.

8. Contrariamente, no lugar da simples aplicação da Súmula 7/STJ, os doutos Julgadores desta Corte Superior passaram a apresentar fundamentação adicional, caracterizada pela possibilidade de ser alterada, ao menos em tese, a dosimetria oriunda das Instâncias Ordinárias. Isso ocorre nas hipóteses em que se constatar irrisoriedade ou exorbitância, conforme o quadro fático estabilizado no acórdão. Um exemplar desta Corte Superior identifica o que é o pleno exercício do juízo de excepcionalidade:

(...) A orientação desta Corte é 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, no caso de se constatar a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas pelo tribunal de origem (AgInt no REsp. 1.445.262/ES, Rel. p/Acórdão Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 14.3.2018).

9. A expressão salvo em situações excepcionais, segundo estudou o ilustre Professor EDUARDO LESSA MUNDIM, constituiria a premissa maior excepcional engendrada pelo Superior Tribunal de Justiça, constituindo-se regra a ser analisada sempre que a parte recorrente invocar, nas razões de Recurso Especial, que o estabelecimento do quantum pelas Instâncias Ordinárias se mostrou ínfimo ou exorbitante.

10. Segundo o estudioso, a simples possibilidade de ser modificado o quantum adveniente do acórdão recorrido tornou obrigatório o exercício, por esta Corte Superior, do juízo de excepcionalidade, isto é, pode ser que, ao fim e ao cabo, sequer haja alteração dos valores fixados no acórdão de origem. Mas isso não retira o fato de que é preciso que este Tribunal, em exercício do controle de legalidade do direito federal (art. 12 da Lei 8.429/1992, no caso da improbidade administrativa), diga, pelo sim, pelo não, se a espécie comporta ou não o reconhecimento de exceção, isto é, se houve ou se não houve fixação ínfima ou exorbitante de sanções. Note-se:

(...) são aqueles trinta e três Julgadores, por seus órgãos fracionários especializados, que desempenharão esse papel de regular se a medida das penalidades por improbidade, assim como da indenização por dano moral e da remuneração do trabalho advocatício, foi praticada com a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

necessária equidade. A equidade não pode ser a apreciação oriunda da Corte de origem; há de ser a análise daquela precisa Corte que desenvolveu a competência própria e exclusiva para o juízo de excepcionalidade em fase recursal especialíssima (MUNDIM, Eduardo Lessa. O Juízo de Excepcionalidade do STJ. Bahia: JusPODIVM, 2019, p. 93).

11. Assentadas essas premissas científicas de altíssima nomeada, verifica-se, da demanda presente, que a pretensão recursal da parte insurgente é que o acórdão embargado exerça o juízo de excepcionalidade, que lhe competia exercer, e que não ocorreu na espécie. É apenas isso que se busca.

12. Argumenta o embargante que, ao serem pareados o aresto embargado e os arestos paradigmas, tanto num, quanto noutro, os recorrentes buscavam o afastamento da penalidade de suspensão dos direitos políticos que havia sido aplicada aos jurisdicionados, sob o argumento de desproporcionalidade da sanção em relação às condutas que lhes foram imputadas, pela ausência de grave enriquecimento ilícito e profundo dano ao erário (fls. 866).

13. Todavia, enquanto nos casos indicados como paradigmáticos (REsp. 1.528.118/MG e REsp. 794.155/SP) houve enfrentamento do ponto do excesso da dosimetria sancionadora (o já citado juízo de excepcionalidade), o aresto embargado nada abordou a respeito, pois apenas proclamou a incidência da Súmula 7/STJ, sob a consideração de que houve ampla fundamentação acerca dos atos imputados à ora agravante e correlação à penalidade imposta, de modo que a reversão de tal entendimento certamente demandaria a incursão no conjunto probatório dos autos (fls. 817).

14. Efetivamente, ao afirmar que houve ampla fundamentação sobre os atos praticados e sua correlação à penalidade imposta, o aresto embargado não responde integralmente à pretensão do recorrente, isto é, dizer se se está diante de situação excepcional, apta a justificar a alteração, ou se é caso comum, no qual teria sido preservada a dosimetria oriunda do Tribunal de origem. A dúvida jurídica permaneceu.

15. Por isso é que, a meu sentir, os Embargos de Divergência tem aptidão para serem processados, pois há aparente dissonância entre o tratamento que os Órgãos Fracionários desta Corte Superior deram a situações similares de controle de legalidade das sanções de improbidade: enquanto os arestos paradigmáticos enfrentam vigorosamente o tema da desproporção das sanções, vindo a reconhecer situação excepcional justificadora de modificação de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

penalidades, o aresto embargado lança ao caso à simples conta da Súmula 7/STJ, sem tecer qualquer consideração sobre a indagação recursal, isto é, se o caso seria excepcional ou se seria corriqueiro.

16. *Contrariamente ao que asseverou a douta Relatora, Ministra REGINA HELENA COSTA, que afirmou não tratarem de situação idêntica os arestos embargado e paradigma, a identidade fática está estampada no pedido recursal de reconhecimento de aplicação desproporcional das sanções, que é presente em ambos os casos, mas o tópico é enfrentado apenas nos arestos adequadamente indicados como paradigmáticos pela recorrente, mas não no julgado embargado.*

17. *A reforma da decisão agravada deve ocorrer, pedindo todas as vênias à eminente Relatora para discordar, pois a situação fática não é o ato ímprobo em si, consoante assinalado na decisão recorrida, mas sim o tópico da análise de desproporção na dosimetria das sanções por improbidade. Nesse ponto, a parte embargante apontou tecnicamente a existência de desfechos díspares para hipóteses factuais símiles.*

18. *Dessa forma, por não ter o acórdão embargado, à primeira vista, exercido o juízo de excepcionalidade que lhe competia frente à invocação recursal, voto por prover o Agravo Interno da parte embargante, para reformar a decisão agravada, de modo a determinar-se o processamento dos Embargos de Divergência e seu ulterior julgamento por esta douta Primeira Seção, que melhor dirá, oportunamente, ousando dissentir da proposta de voto da eminente Relatora, Ministra REGINA HELENA COSTA.*

1. Em decisão unipessoal, ora submetida ao Colegiado, a eminente Relatora, Ministra REGINA HELENA COSTA, indeferiu o processamento dos Embargos de Divergência de CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO, então Prefeita do Município de Salgueiro/PE, parte implicada por improbidade administrativa na presente demanda, sob a compreensão da ilustre conduta do feito de que o *dissídio capaz de ensejar a interposição dos embargos é aquele que se verifica em hipóteses semelhantes, devendo ser demonstrado que em situações idênticas foram dadas soluções meritórias dissonantes* (fls. 963).

2. Originariamente, trata-se de Ação Civil Pública de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Improbidade Administrativa ajuizada pelo FNDE em desfavor da ora embargante, ex-Prefeita do Município de Salgueiro/PE, sob a acusação de que a então Chefe do Poder Executivo teria deixado de prestar contas dos anos de 2004 e 2005 do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, que verteu recursos federais advenientes de convênio firmado entre o Município e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE. A imputação se deu no art. 11, II e VI, disciplinadores dos atos ofensivos aos princípios reitores administrativos.

3. As Instâncias Ordinárias julgaram procedente a pretensão da ACP, condenando a demandada às seguintes reprimendas: (a) suspensão de direitos políticos por 3 anos; e (b) pagamento de multa civil em valor equivalente à última remuneração percebida pela então Prefeita.

4. Em virtude da condenação, a parte sustenta, dentre outras alegações, que a aplicação das sanções não obedeceu os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que, na ótica da insurgente, não se justificaria a incidência da suspensão de direitos políticos por 3 anos na presente demanda, penalidade reputada excessiva pela parte demandada. Confira-se, a propósito, a argumentação da recorrente de que o acórdão do TRF da 5a. Região violou o art. 12 da Lei 8.429/1992:

Neste íterim, não há justificativa para a aplicação de uma penalidade tão severa, isto é, a suspensão dos direitos políticos pelo período de 03 (três) anos.

Conforme já noticiado, o Egrégio Tribunal a quo tomou por seus próprios fundamentos a sentença lavrada pelo Juiz de piso, mantendo-a integralmente. Nas duas decisões, os elementos intrínsecos e extrínsecos ao fato não foram devidamente mensurados, senão vejamos:

Nesse contexto, entendo como sanção suficiente à repressão da conduta, e até como prevenção de outras, a imposição da suspensão dos direitos políticos por três anos e a condenação do réu no pagamento de multa civil equivalente ao valor da última remuneração percebida.

Há, portanto, prequestionamento da matéria debatida, bem



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

como não há necessidade de análise de matéria de fato, o que preenche os requisitos de admissibilidade recursal (fls. 619).

5. Ao aportar nesta Corte Superior, os autos foram distribuídos à Relatoria do ilustre Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, que negou provimento à pretensão recursal da demandada em decisão unipessoal, sob o fundamento de que a análise das sanções sob o ponto de vista da razoabilidade e da proporcionalidade necessitaria do revolvimento fático-probatório em sede especial, razão pela qual deveria ser aplicada a Súmula 7/STJ à espécie (fls. 765). A ementa conta com os seguintes termos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. CITAÇÃO VÁLIDA. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. *É vedado, em sede de agravo interno, ampliar-se o objeto do recurso especial, aduzindo-se questões novas, não suscitadas no momento oportuno, em virtude da ocorrência da preclusão consumativa.*

2. *O prequestionamento não exige que haja menção expressa dos dispositivos infraconstitucionais tidos como violados, entretanto, é imprescindível que no aresto recorrido a questão tenha sido discutida e decidida fundamentadamente, sob pena de não preenchimento do requisito do prequestionamento, indispensável para o conhecimento do recurso. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.*

3. *É inadmissível o recurso especial quando o acórdão recorrido assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles (Súmula 283/STF).*

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*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 interno não provido (fls. 808/809).

6. Os aclaratórios opostos pela parte demandada contra essa solução foram rejeitados pelo colendo Órgão Colegiado (fls. 842/848).

7. Ato contínuo, a implicada formulou Embargos de Divergência.

8. O tema central vertido no recurso fundado em divergência entre Órgãos Fracionários é a proporcionalidade das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa.

9. De acordo com a argumentação da parte embargante, há julgados desta Corte Superior que apontam para a tese de que *é desproporcional a aplicação de pena de suspensão dos direitos políticos quando não houvesse nos autos a comprovação de enriquecimento ilícito por parte do jurisdicionado, e quando o dano ao erário verificado na hipótese fosse de pequena monta.*

10. Assevera o recorrente que, para ser cominada a pena de suspensão dos direitos políticos, é necessário existir nos autos comprovação de enriquecimento ilícito e de dano ao Erário em valor significativo – *justamente a tese proclamada no aresto apontado como exemplar da divergência.*

11. Sustenta que o aresto embargado teria confirmado o não apontamento, na espécie, de enriquecimento ilícito e dano aos cofres públicos, circunstância que recomendaria a adoção de desfecho igual aos casos paradigmáticos, isto é, o afastamento da sanção de suspensão de direitos políticos, dada a reconhecida desproporção da penalidade.

12. Submetido recurso ao exame admissional, a douta Ministra REGINA HELENA COSTA, a quem coube a relatoria do feito, indeferiu o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

processamento do recurso, sob o seguinte fundamento:

(...) a Embargante busca reformar acórdão que manteve condenação por improbidade administrativa decorrente da ausência de prestação de contas da utilização de recursos públicos disponibilizados pelo FNDE ao Município anteriormente gerido pela ré. As sanções aplicadas à Recorrente, reputadas proporcionais nas decisões precedentes, foram a suspensão de direitos políticos por três anos, e o pagamento de multa no valor da última remuneração percebida.

Por sua vez, o primeiro acórdão paradigma analisou a condenação de réus acusados de cumular indevidamente o exercício de cargos em comissão remunerados, entendendo indevida, para as peculiaridades daquele caso, a aplicação simultânea das sanções de ressarcimento ao erário e suspensão dos direitos políticos, em razão da ausência de indícios de que os agentes tenham obtido proveito patrimonial.

O segundo acórdão paradigma versa sobre a condenação de servidores pelo uso de pessoal e maquinário à disposição do serviço público em obra realizada em fazenda particular. Naquela situação, a Primeira Turma desta Corte considerou mais adequadas, ante as especificidades do processo, as sanções de ressarcimento ao erário e pagamento de multa civil.

O dissídio capaz de ensejar a interposição dos embargos é aquele que se verifica em hipóteses semelhantes, devendo ser demonstrado que em situações idênticas foram dadas soluções meritórias dissonantes (fls. 963).

13. Em virtude do não processamento recursal, a parte embargante veiculou Agravo Interno a esta colenda Primeira Seção. A proposta da eminente Relatora, Ministra REGINA HELENA COSTA, é por manter a decisão agravada, sob a consideração de que *o dissídio capaz de ensejar a interposição dos embargos é aquele que se verifica em hipóteses semelhantes, devendo ser demonstrado que em situações idênticas foram dadas soluções meritórias dissonantes.*

14. Ouso discordar dessa diretriz e, por isso, apresento doravante meu voto-vista.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

15. Digo, objetivamente, onde residiria, a meu sentir, a cognoscibilidade dos presentes Embargos de Divergência.

16. Ao desprover o Recurso Especial da parte condenada por improbidade administrativa, a ilustre Segunda Turma desta Corte Superior, acompanhando o voto do eminente Relator, Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, entendeu que não se configurou na espécie a apontada violação do art. 12 da Lei 8.429/1992, na medida em que *a análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a conseqüente 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* (fls. 808).

17. Em trabalho final apresentado ao Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, o Professor EDUARDO LESSA MUNDIM, empreendeu pesquisa científica, inclusive com análise de casos concretos, e detectou que, ao longo dos tempos, esta Corte Superior desenvolveu uma nova competência, a qual o Professor intitulou *juízo de excepcionalidade*.

18. Para o ilustre pesquisador, ao longo dos tempos, este Superior Tribunal de Justiça não mais se limitou a proclamar a aplicação da Súmula 7/STJ nos casos em que a parte pede o reconhecimento de aplicação desproporcional, pelo Tribunal de origem, de sanções por improbidade, de honorários advocatícios ou de indenização por dano moral.

19. Contrariamente, no lugar da simples aplicação da Súmula 7/STJ, os doutos Julgadores desta Corte Superior passaram a apresentar *fundamentação adicional*, caracterizada pela possibilidade de ser alterada, ao menos em tese, a dosimetria oriunda das Instâncias Ordinárias. Isso ocorre nas hipóteses em que se constatar irrisoriedade ou exorbitância, conforme o quadro fático estabilizado no acórdão. Um exemplar apontado nos presentes Embargos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Divergência sinaliza essa diretriz:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO IRREGULAR DE MAQUINÁRIO E DE SERVIDORES MUNICIPAIS EM PROPRIEDADE PARTICULAR DO PREFEITO. CONCURSO DE OUTROS AGENTES PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE FORO PRIVILEGIADO. CARACTERIZAÇÃO DAS CONDUTAS TIPIFICADAS NOS ARTS. 9º, IV, E 10, XIII, DA LEI 8.429/92. IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. DECOTAMENTO DAS PENALIDADES IMPOSTAS.

[...] 4. Constatado que as sanções aplicadas na instância ordinária deixaram de observar os vetores da proporcionalidade e da razoabilidade, e tendo em mira a diretriz dosimétrica estampada no parágrafo único do art. 12 da LIA, faz-se de rigor o decotamento das penalidades impostas aos réus.

5. Recurso especial parcialmente provido (REsp. 1.528.118/MG, Rel. p/Acórdão Min. SÉRGIO KUKINA, DJe de 8.3.2016) (fls. 865).

20. Outros arestos identificam o que seria o pleno exercício do juízo de excepcionalidade por este Tribunal Superior:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DOCENTE QUE SE COMPROMETE A EXERCER A ATIVIDADE EM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E ACUMULA FUNÇÃO EM OUTRA INSTITUIÇÃO DE ENSINO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO. PERDA DO CARGO E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DESPROPORCIONALIDADE ENTRE O ATO PRATICADO E AS SANÇÕES IMPOSTAS. REVISÃO. POSSIBILIDADE.

I- Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II- Comete ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, "caput", e I, da Lei n. 8.429/92 o professor universitário submetido ao regime de dedicação exclusiva que acumula função remunerada em outra instituição de ensino .



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

III- A orientação desta Corte é 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 n. 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, no caso de se constatar a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas pelo tribunal de origem.

IV- Verificada, no presente caso, a excessividade nas penas aplicadas, afasta-se a sanção de perda do cargo, restando apenas a de ressarcimento ao erário.

V- Agravo Interno provido (AgInt no REsp. 1.445.262/ES, Rel. p/Acórdão Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 14.3.2018).

✧ ✧ ✧

Quanto à dosimetria das penas, 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 no enunciado n. 7 da Súmula do 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 (AgInt na TutPrv no REsp. 1.624.020/MA, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 28.8.2017, grifo nosso).

21. A expressão *salvo em situações excepcionais*, segundo estudou o ilustre Professor EDUARDO LESSA MUNDIM, constituiria a *premissa maior excepcional* engendrada pelo Superior Tribunal de Justiça, constituindo-se regra a ser analisada sempre que a parte recorrente invocar, nas razões de Recurso Especial, que o estabelecimento do *quantum* pelas Instâncias Ordinárias se mostrou ínfimo ou exorbitante.

22. Segundo o estudioso, a simples possibilidade de ser modificado o *quantum* adveniente do acórdão recorrido tornou obrigatório o exercício, por esta Corte Superior, do *juízo de excepcionalidade*, isto é, pode ser que, ao fim e ao cabo, sequer haja alteração dos valores fixados no acórdão de origem.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

23. Mas isso não retira o fato de que é preciso que este Tribunal, em exercício do controle de legalidade do direito federal (art. 12 da Lei 8.429/1992, no caso da improbidade administrativa), diga, pelo sim, pelo não, se a espécie comporta ou não o reconhecimento de exceção, isto é, se houve ou se não houve fixação ínfima ou exorbitante de sanções.

24. Esse *juízo de excepcionalidade* foi tão fortemente estabelecido – assinala o Professor – que nem mesmo a fase de admissibilidade do Recurso Especial, efetuada pelas Presidências dos Tribunais de origem, teria algum sentido, uma vez que é da competência única e exclusiva deste Tribunal Superior dizer se há ou se não há ensejo para a excepcional modificação. Note-se:

(...) são aqueles trinta e três Julgadores, por seus órgãos fracionários especializados, que desempenharão esse papel de regular se a medida das penalidades por improbidade, assim como da indenização por dano moral e da remuneração do trabalho advocatício, foi praticada com a necessária equidade. A equidade não pode ser a apreciação oriunda da Corte de origem; há de ser a análise daquela precisa Corte que desenvolveu a competência própria e exclusiva para o juízo de excepcionalidade em fase recursal especialíssima (MUNDIM, Eduardo Lessa. O Juízo de Excepcionalidade do STJ. Bahia: JusPODIVM, p. 93).

25. Ainda ao dissertar sobre o *pedido recursal de reconhecimento de situação excepcional*, que desaguará no *juízo de excepcionalidade*, argumenta o citado pesquisador:

Trata-se de gênero de recorribilidade especial liquefeita, capaz de permear-se nas frestas dos mais diversos óbices processais: a pretensão que veste o Apelo Especial é especialmente sabotadora do juízo de admissibilidade, da chamada jurisprudência defensiva e até mesmo de sistemas de inteligência artificial, porquanto a solução final é altissimamente dependente da visão e dos critérios de avaliação pessoal do Julgador frente às circunstâncias que reputar justas e equilibradas para o caso concreto (idem, ibidem, p. 98).

26. Assentadas essas premissas científicas de altíssima nomeada, verifica-se, da demanda presente, que a pretensão recursal da parte



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

insurgente é que o acórdão embargado exerça o juízo de excepcionalidade, que lhe competia exercer, e que não ocorreu na espécie. É apenas isso que se busca.

27. Argumenta o embargante que, ao serem pareados o aresto embargado e os arestos paradigma, tanto num, quanto noutro, *os recorrentes buscavam o afastamento da penalidade de suspensão dos direitos políticos que havia sido aplicada aos jurisdicionados, sob o argumento de desproporcionalidade da sanção em relação às condutas que lhes foram imputadas, pela ausência de grave enriquecimento ilícito e profundo dano ao erário.*

28. Todavia, enquanto no caso paradigmático houve enfrentamento do ponto do *excesso da dosimetria sancionadora* (o já citado *juízo de excepcionalidade*), o aresto embargado nada abordou a respeito, pois apenas proclamou a incidência da Súmula 7/STJ, sob a consideração de que *houve ampla fundamentação acerca dos atos imputados à ora agravante e correlação à penalidade imposta, de modo que a reversão de tal entendimento certamente demandaria a incursão no conjunto probatório dos autos* (fls. 817).

29. Efetivamente, ao afirmar que houve *ampla fundamentação sobre os atos praticados e sua correlação à penalidade imposta*, o aresto embargado não responde integralmente à pretensão do recorrente, isto é, dizer se se está diante de situação excepcional, apta a justificar a alteração, ou se é caso comum, no qual teria sido preservada a dosimetria oriunda do Tribunal de origem. A dúvida jurídica permaneceu.

30. Por isso é que, a meu sentir, os Embargos de Divergência podem ser processados, pois há aparente dissonância entre o tratamento que os Órgãos Fracionários desta Corte Superior deram a situações similares de controle de legalidade das sanções de improbidade: enquanto *arestos paradigmáticos* enfrentam vigorosamente o tema da desproporção das sanções, vindo a reconhecer situação excepcional justificadora de modificação de penalidades, o *aresto embargado* lança ao caso à simples conta da Súmula 7/STJ, sem tecer qualquer consideração sobre a indagação recursal, isto é, se o caso seria



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

excepcional ou se seria corriqueiro.

31. Contrariamente ao que asseverou a douta Relatora, Ministra REGINA HELENA COSTA, que afirmou não tratarem de situação idêntica os arestos embargado e paradigma, a identidade fática está estampada no *pedido recursal de reconhecimento de aplicação desproporcional das sanções*, que é presente em ambos os casos, mas o tópico é enfrentado apenas nos arestos adequadamente indicados como paradigmáticos pela recorrente, mas não no julgado embargado.

32. A reforma da decisão agravada deve ocorrer, pedindo todas as vênias à eminente Relatora para discordar, pois a situação fática não é o ato ímprobo em si, consoante assinalado na decisão recorrida, mas sim o tópico da *análise de desproporção na dosimetria das sanções por improbidade*. Nesse ponto, a parte embargante apontou tecnicamente a existência de desfechos díspares para hipóteses factuais símileis.

33. Dessa forma, por não ter o acórdão embargado, à primeira vista, exercido o juízo de excepcionalidade que lhe competia frente à invocação recursal, voto por prover o Agravo Interno da parte embargante, para reformar a decisão agravada, de modo a determinar-se o processamento dos Embargos de Divergência e seu ulterior julgamento por esta douta Primeira Seção, que, como sempre, melhor dirá, oportunamente, ousando dissentir da proposta de voto da eminente Relatora, Ministra REGINA HELENA COSTA.

34. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2016/0096960-7 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no AgInt nos
EResp 1.597.005 /
PE

Números Origem: 00004141920124058304 4141920124058304

PAUTA: 27/03/2019

JULGADO: 10/04/2019

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretário

Bel. RONALDO FRANCHE AMORIM

AUTUAÇÃO

EMBARGANTE : CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S) - DF025120
EMBARGADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CLEUZA PEREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S) - DF025120
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo no julgamento, a Seção, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora."

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Herman Benjamin, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Francisco Falcão, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques.