



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.643.498 - MG (2016/0322157-6)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : CARLUCIO MENDES LEITE
ADVOGADOS : RAIMUNDO CÂNDIDO NETO - MG098737
LEONARDO OLIVEIRA DA GAMA - MG140117
RECORRENTE : EDINARDO RODRIGUES LOPES
ADVOGADOS : ADRIANNA BELLI PEREIRA DE SOUZA E OUTRO(S) -
MG054000
MÁRCIA DE OLIVEIRA TERRA - MG136847
LUCAS LACERDA TANURE - MG163633
GABRIEL ARCANJO DE ALMEIDA PINTO SILVA -
MG163927
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARACTERIZAÇÃO DO DOLO. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. DISPOSITIVOS DE LEI FEDERAL NÃO PREQUESTIONADOS. SÚMULA 211/STJ. INÉPCIA DA INICIAL. SÚMULA 7/STJ. DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. ANÁLISE PREJUDICADA.

1. Cinge-se a controvérsia à imputação de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei 8.429/1992 contra os dois recorrentes quando do exercício do cargo de Prefeito e Secretário Municipal de Saúde do Município de Mirabela.

Recurso Especial de CARLUCIO MENDES LEITE

2. 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, em conformidade com o que lhe foi apresentado.

3. O Tribunal de origem foi categórico em atestar a presença do elemento subjetivo, *in casu*, o dolo. 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.

Recurso Especial de EDINARDO RODRIGUES LOPES

4. 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, em conformidade com o que lhe foi apresentado.

5. O Superior Tribunal de Justiça entende ser inviável o conhecimento do Recurso Especial quando os artigos tidos por violados não foram apreciados pelo Tribunal *a quo*, a despeito da oposição de Embargos de Declaração, haja vista a ausência do requisito do prequestionamento. Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ.

6. O Tribunal de origem foi categórico em atestar que a discussão não envolve a destinação de verbas federais. Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com o revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.

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

8. A incidência da súmula 7/STJ impede o exame de dissídio jurisprudencial, na medida em que falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, tendo em vista a situação fática do caso concreto, com base na qual deu solução à causa a Corte de origem.

9. Recursos Especiais conhecidos em parte e não providos.

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, conheceu em parte dos recursos e, nessa parte, negou-lhes provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 18 de maio de 2017(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.643.498 - MG (2016/0322157-6)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : CARLUCIO MENDES LEITE
ADVOGADOS : RAIMUNDO CÂNDIDO NETO - MG098737
LEONARDO OLIVEIRA DA GAMA - MG140117
RECORRENTE : EDINARDO RODRIGUES LOPES
ADVOGADOS : ADRIANNA BELLI PEREIRA DE SOUZA E OUTRO(S) -
MG054000
MÁRCIA DE OLIVEIRA TERRA - MG136847
LUCAS LACERDA TANURE - MG163633
GABRIEL ARCANJO DE ALMEIDA PINTO SILVA -
MG163927
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de dois Recursos Especiais interpostos, às fls. 1611-1627 e 1670-1718, e-STJ, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL - DIREITO ADMINISTRATIVO - DIREITO PROCESSUAL CIVIL - APELAÇÃO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - QUESTÃO RELACIONADA AO CUMPRIMENTO DE NORMAS REFERENTES AO PROGRAMA DE SAÚDE FAMÍLIA BUCAL POR AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL - INÉPCIA DA INICIAL - IN OCORRÊNCIA - SERVIDOR NOMEADO COMO SECRETÁRIO MUNICIPAL - PRAZO PRESCRICIONAL CONTADO A PARTIR DO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO DO CARGO - NÃO CONFIGURAÇÃO DA PRESCRIÇÃO - AGRAVO RETIDO - PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO - REITERAÇÃO DE DECISÃO ANTERIOR - INTEMPESTIVIDADE - ACOLHIMENTO - EX-PREFEITO E EX-SECRETÁRIO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE MIRABELA - PROGRAMA DE SAÚDE FAMÍLIA BUCAL - FORMAÇÃO DAS EQUIPES DE SAÚDE BUCAL E INSERÇÃO DE DADOS NO SIAB - INOBSERVÂNCIA DE NORMAS CONTIDAS NA PORTARIA 648/06 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE - CIRCUNSTÂNCIAS QUE DEMONSTRAM O DOLO DOS AGENTES PÚBLICOS - ATO ÍMPROBO PREVISTO NO ARTIGO 11 DA LEI 8.429/92 - CONFIGURAÇÃO - RECURSO DESPROVIDOS.

- Como o ato ímprobo imputado aos réus, agentes públicos municipais, envolve suposto descumprimento de dispositivos da Portaria 648/06, do Ministério da Saúde, que estabelece normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família, notadamente em relação à formação de equipes de saúde bucal e inserção de dados no SIAB, resta configurada a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

competência da Justiça Estadual para o julgamento do feito. Tendo em vista que o autor descreveu as condutas do primeiro e do segundo réu que, em sua visão, configuram ato de improbidade administrativa, e, além disso, apontou qual o tipo de ato improbo descrito na lei 8.429/92 teria se configurado, não há como falar em inépcia da petição inicial.

- Considerando que o ato improbo imputado ao segundo réu está relacionado ao exercício do cargo de Secretário Municipal de Saúde, e não a cargo público efetivo, se aplica ao caso o disposto no inciso I, do artigo 23, da lei 8.429/92, segundo o qual a contagem do prazo prescricional, de cinco anos, se inicia a partir do encerramento do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança. Portanto, não se operou a prescrição no presente caso.

- Não se conhece de agravo retido aviado contra "decisão" que apenas reiterou decisão anterior, não atacada por recurso dentro do prazo legal, mostrando-se presente o fenômeno da preclusão.

- Uma vez comprovado que os réus, na qualidade de Prefeito e Secretário Municipal de Saúde, violaram os princípios da legalidade e da moralidade, porque descumpriram, de forma voluntária e consciente, dispositivos da Portaria 648/06, do Ministério da Saúde, que estabelece normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família, resta configurada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da lei 8.429/92.

Os Embargos de Declaração opostos contra este acórdão foram rejeitados às fls. 1601-1605, e-STJ.

No Recurso Especial interposto por EDINARDO RODRIGUES LOPES com base nas alíneas "a" e "c", aponta-se violação aos arts. 47, 113, 535, 282, 295, 332, 407, 410 e 535 do CPC, 11, 12, parágrafo único, e 17, § 3º, da Lei 8.429/1992. Sustenta-se (fls. 1670-1718, e-STJ):

Constata-se que o Recorrente, litisconsorte necessário que é em ação sob a qual se discute ato de Prefeito Municipal que, na qualidade de agente político, tem seus atos submetidos a normas especiais de responsabilidade conforme disposto no Decreto Lei 201/67 que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, fica igualmente submetido à competência processual determinada pelo Prefeito.

(...)

Isto posto, em face dos citados precedentes jurisprudenciais, resta demonstrada a impossibilidade de concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos, como é o caso do Recorrente, o qual responde, em tese, pelos atos tipificados no Decreto- Lei nº 201/67, razão pela qual impõe-se a rejeição da ação, mediante o não recebimento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da inicial, considerando a manifesta inadequação da ação, com a extinção do processo nos termos do artigo 17, §8º. da lei 8.429/92.

(...)

O r. acórdão rejeitou a preliminar em agravo retido de cerceamento à defesa, primeiro, por sua preclusão. Contudo, trata-se de matéria de ordem pública, relativa ao exercício da defesa ampla e do contraditório em ação de natureza penal, assim reconhecida pelo Ministro Luiz Fux², e do próprio processamento determinado para a espécie, qual seja, art. 17, § 12 da LIA, a ensejar visão mais garantista da jurisdição, levando, assim, à necessária anulação dos arestos impugnados, com a conseqüente devolução ao Regional para a devida manifestação.

(...)

Entretanto, a bem da segurança jurídica, deve-se aplicar subsidiariamente o disposto na Lei Federal que instituiu o Regime jurídico dos servidores públicos civis da União (Lei 8.112/90) que prevê prescrever em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva administrativa em casos puníveis com demissão.

(...)

Recorde-se que por ser matéria de ordem pública a prescrição pode (e deve) ser suscitada ou declarada ex officio em qualquer grau de jurisdição, não havendo requisitos formais para tanto. Porém, sob o amparo do princípio da eventualidade, requer que este Eg. Tribunal Superior conheça do presente recurso com fulcro no art. 105, III "c" da CF/88 para que, com vistas à demonstrada divergência entre os termos dos acórdãos recorridos além do disposto na LIA, reforme-se o entendimento predominante no feito até o presente momento para que seja decretada a prescrição do direito de ação do Recorrido em face do Recorrente com a conseqüente extinção do feito nos termos do art. 269, IV do CPC ora vigente.

(...)

Portanto, versando a causa sobre verba federal repassada ao Município, sujeita à prestação de contas perante órgão federal, a Justiça Estadual é absolutamente incompetente para julgá-la, incumbindo-se tal atribuição ao Juízo Federal.

Por fim, alega-se: a) inépcia da inicial e o conseqüente cerceamento de defesa; b) ausência de citação do litisconsorte necessário; c) dissídio jurisprudencial por não restar caracterizado o dolo; d) desproporcionalidade na aplicação da pena.

No Recurso Especial interposto por CARLUCIO MENDES LEITE, este alega violação ao art. 535 do CPC e que não ficou demonstrada a existência de dolo ou má-fé.

O Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento e não provimento parcial do recurso de CARLUCIO MENDES LEITE, em parecer assim ementado:

RECURSO ESPECIAL PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECORRIDO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FORMAÇÃO DAS EQUIPES DE SAÚDE BUCAL NO MUNICÍPIO DE MIRABELA/MG. INSERÇÃO DE DADOS INVERÍDICOS NO SIAB. INOBSERVÂNCIA DE NORMAS CONTIDAS NA PORTARIA 648/06 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. CARACTERIZAÇÃO. AFERIÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA E DA PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES. REEXAME DE PROVA. INVIABILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

I - Não pode ser tachado de omissor ou sem fundamentação o acórdão que utiliza razões suficientes para formar seu convencimento e resolver a lide, ainda que de forma contrária ao interesse da parte.

II - A revisão das sanções aplicadas aos réus, assim como a aferição da inexistência de dolo ou má-fé nas suas condutas, importam no reexame da matéria fático-probatória da demanda, o que é inviável em sede de recurso especial.

III - Parecer pelo conhecimento parcial e, nesta parte, pelo não provimento do recurso especial.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.643.498 - MG (2016/0322157-6)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 24.2.2017.

Cinge-se a controvérsia à imputação de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei 8.429/1992 contra os dois recorrentes quando do exercício do cargo de Prefeito e Secretário Municipal de Saúde do Município de Mirabela.

1. Recurso Especial de CARLUCIO MENDES LEITE

Inicialmente, 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, em conformidade com o que lhe foi apresentado.

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 1486330/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 24/2/2015; AgRg no AREsp 694.344/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 2/6/2015; EDcl no AgRg nos EAREsp 436.467/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 27/5/2015.

A sentença julgou a ação totalmente procedente.

O Tribunal regional manteve a sentença sob os seguintes fundamentos:

O primeiro apelante afirmou, em depoimento (fl. 1.118), que o segundo apelante o informou sobre a necessidade da criação do Programa de Saúde da Família Bucal no Município.

Além disso, o segundo apelante afirmou em juízo que "a decisão de que os profissionais com atuação nos PSFS fossem requisitados dentro do quadro de servidores do município de Mirabela foi da própria secretaria", e esclareceu que "o prefeito à época, o Sr. Carlúcio tomou conhecimento da atribuição dos servidores da área de saúde do município para restarem serviço



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

junto aos PSFS" (fl. 1.117).

Ou seja, o então Prefeito sabia que o Secretário de Saúde estava realizando a montagem das equipes de saúde bucal com servidores do quadro do Município, que estavam sujeitos à carga de trabalho de 25 horas semanais, sendo que, como dito, a Portaria 648/06 é expressa quanto à exigência da carga horária de 40 horas semanais, não havendo margem para interpretação por parte do administrador.

Portanto, também resta clara a presença do elemento subjetivo - dolo - em relação à conduta do primeiro apelante.

Tais afirmações não deixam dúvida quanto à presença do elemento subjetivo - dolo - exigido para a configuração do ato ímprobo, pois o segundo apelante reconheceu que sabia da exigência contida na Portaria 648/06 no tocante à jornada dos profissionais, assim como sabia da vantagem que a Municipalidade obteria com a formação das equipes de saúde bucal.

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, 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.

O Tribunal de origem foi categórico em atestar a presença do elemento subjetivo, *in casu*, o dolo. 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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).

2. Recurso Especial de EDINARDO RODRIGUES LOPES

Inicialmente, verifico 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, em conformidade com o que lhe foi apresentado.

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 1486330/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 24/2/2015; AgRg no AREsp



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

694.344/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 2/6/2015; EDcl no AgRg nos EAREsp 436.467/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 27/5/2015.

Assim, não se pode conhecer da insurgência, pois a violação aos arts. 47, 282, 332, 407, 410 do CPC/1973 e 17, § 3º, da Lei 8.429/1992 não foi analisada pela instância de origem.

Ademais, a alegação de inépcia da inicial, a qual traria como consequência o cerceamento de defesa, também não foi debatida pelo Tribunal de origem. Por fim, a questão da prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/1932 também não cumpriu o requisito do prequestionamento.

O Superior Tribunal de Justiça entende ser inviável o conhecimento do Recurso Especial quando os artigos tidos por violados não foram apreciados pelo Tribunal *a quo*, a despeito da oposição de Embargos de Declaração, haja vista a ausência do requisito do prequestionamento. Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ.

Nesse sentido:

PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO. PENHORA. FATURA DE CARTÃO DE CRÉDITO.BLOQUEIO POR BACEN-JUD. ORDEM DO ART. 11 DA LEI N. 6.830. APLICAÇÃO FINANCEIRA. POSSIBILIDADE DE PENHORA.

(...)

4. Alegação de ausência de requisitos que autorizam a penhora sobre faturamento. Matéria não prequestionada. Impedimento da Súmula 211 do STJ. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1491707/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/02/2015, DJe 20/02/2015)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. DISPOSITIVOS LEGAIS TIDOS POR VIOLADOS. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA. INSCRIÇÃO. ATIVIDADE BÁSICA. PRETENSÃO QUE ENCONTRA ÓBICE NA SÚMULA N. 7 DO STJ. PRECEDENTES.

1. Constatado que a Corte de origem empregou fundamentação adequada e suficiente para dirimir a controvérsia, é de se afastar a alegada violação do art. 535 do CPC.

2. Os artigos 2º, 51 e 53 da Lei n. 6.360/1976, 2º da Lei n.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

9.782/1999 e 1º do Decreto n. 85.878/1981, a despeito da oposição de embargos de declaração, não foram apreciados pela Corte local, carecendo o recurso especial do requisito do prequestionamento (Súmula 211/STJ).

(...)

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1465914/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/02/2015, DJe 23/02/2015)

Quanto à apontada violação ao art. 113 do CPC/1973, assim consignou o Tribunal de origem à fl. 1429, e-STJ:

Ou seja, a presente ação não questiona conduta contra a Administração Pública Federal, nem discute a destinação de verbas federais decorrentes do Programa Família Saúde Bucal, como alega o primeiro apelante.

Por isso, rejeito a preliminar de incompetência absoluta da Justiça Estadual deduzida na primeira apelação.

In casu, o Tribunal de origem foi categórico em atestar que a discussão não envolve a destinação de verbas federais. 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.

No que se refere à alegação de que as sanções aplicadas são desproporcionais, o entendimento firmado na jurisprudência do STJ é no sentido de que, como regra, modificar o alcance 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 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,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 ímprobas. 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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

na via do Recurso Especial, considerando a competência outorgada pelo art. 102, III, "a" da CF/88 ao Supremo Tribunal Federal.

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

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

5. Recurso Especial não conhecido.

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

Acrescento, ainda, que a incidência da referida súmula impede o exame de dissídio jurisprudencial, na medida em que falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, tendo em vista a situação fática do caso concreto, com base na qual deu solução à causa a Corte de origem.

A propósito, confira-se o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. REQUISITOS DA CDA. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. ALÍNEA "C". PREJUDICADA.

1. Não há como aferir eventual concordância da CDA com os requisitos legais exigidos sem que se analise o conjunto probatório dos presentes autos. A pretensão de simples reexame de provas, além de escapar da função constitucional do STJ, encontra óbice na sua **Súmula 7**, cuja incidência é indubitosa no caso.

2. O reexame do conjunto fático-probatório da causa obsta a admissão do Recurso Especial tanto pela alínea "a" quanto pela "c" do permissivo constitucional. Recurso Especial não conhecido (REsp 765.505/SC, Rel. Ministra Nancy Andrigli, Terceira Turma, DJ 20-3-2006).

3. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp 582.345/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 09/12/2014).

Ante o exposto, **conheço parcialmente de ambos Recursos Especiais e, nessa parte, nego-lhes provimento.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0322157-6

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.643.498 /
MG

Números Origem: 03457361020118130433 0433110345736 10433110345736005

PAUTA: 18/05/2017

JULGADO: 18/05/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ANTÔNIO CARLOS SIMÕES MARTINS SOARES

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : CARLUCIO MENDES LEITE
ADVOGADOS : RAIMUNDO CÂNDIDO NETO - MG098737
LEONARDO OLIVEIRA DA GAMA - MG140117
RECORRENTE : EDINARDO RODRIGUES LOPEZ
ADVOGADOS : ADRIANNA BELLI PEREIRA DE SOUZA E OUTRO(S) - MG054000
MÁRCIA DE OLIVEIRA TERRA - MG136847
LUCAS LACERDA TANURE - MG163633
GABRIEL ARCANJO DE ALMEIDA PINTO SILVA - MG163927
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte dos recursos e, nessa parte, negou-lhes provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.