



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.569.969 - MS (2019/0250419-0)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : IRIMAR CARVALHO COSTA
ADVOGADO : LUIZ ALEXANDRE GONÇALVES DO AMARAL - MS006661
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

EMENTA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. DISSÍDIO PREJUDICADO. REVALORAÇÃO DE PROVA. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE SÚMULAR N. 7/STJ. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E CRIMINAL. REDUÇÃO DA MULTA CIVIL. REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, alegando, em síntese, que o réu, enquanto Prefeito do Município de Aral Moreira, deixou de aplicar na área da saúde o percentual mínimo de 10,20% do produto da arrecadação, fazendo-o na ínfima quantia de 2,89%. Assim, praticou o réu os ilícitos descritos no art. 11, *caput* e I, da Lei n. 8.429/1992.

II - Por sentença (fls. 661-669), julgou-se procedente o pedido inicial. Interposto recurso de apelação pelo réu, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, por unanimidade, negou provimento ao apelo. Os embargos de declaração opostos contra o acórdão foram rejeitados. Inconformado, interpôs o réu recurso especial, destrancado mediante agravo.

III - Não comporta conhecimento a suscitada incompetência do Juízo Estadual, lastreada na ofensa ao art. 34, VII, e, da CF, uma vez que é vedado ao Superior Tribunal de Justiça julgar a conformidade de julgamento com a Constituição Federal, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes: AgInt no AREsp n. 862.012/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/8/2016, DJe 8/9/2016.

IV - No tocante à tese de dissídio jurisprudencial, anoto que a inadmissão do recurso especial interposto por violação a dispositivo constitucional inviabiliza, por conseguinte, a análise da alegada divergência a respeito desse mesmo dispositivo legal. Ademais, não promoveu o recorrente o necessário cotejo analítico dos acórdãos confrontados.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

V - Com relação à ofensa aos arts. 11, I, da Lei n. 8.429/1992 e aos arts. 373, I, e 1.022, I e II, ambos do CPC, é nítida a intenção do recorrente de que seja priorizada a decisão do Tribunal de Contas em detrimento das demais provas colacionadas aos autos. Entretanto, a revisão de provas é inviável em recurso especial, sob pena de violação da Súmula n. 7/STJ. Afinal de contas, não é função desta Corte atuar como uma terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à Legislação Federal a partir do desenho de fato já traçado pela instância recorrida.

VI - Oportuno recordar que o *caput* do art. 12 da Lei n. 8.429/92 consagra a independência das instâncias administrativa, cível e criminal, somente se verificando vinculação quando negada a existência do fato ou da autoria pelo juízo criminal.

VII - Por fim, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher as alegações do recorrente para redução da multa civil, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em recurso especial, por esbarrar no óbice do enunciado da Súmula n. 7 do Superior Tribunal de Justiça

VIII - Recurso de agravo conhecido para não conhecer do recurso especial.

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, conhecer do agravo para não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 12 de novembro de 2019(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.569.969 - MS (2019/0250419-0)

RELATÓRIO

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

Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul em desfavor de Irimar Carvalho Costa. Atribuiu-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Alegou o autor, em síntese, que o réu, enquanto Prefeito do Município de Aral Moreira, deixou de aplicar na área da saúde o percentual mínimo de 10,20% do produto da arrecadação, fazendo-o na ínfima quantia de 2,89%. Assim, praticou o réu os ilícitos descritos no art. 11, *caput* e I, da Lei n. 8.429/1992.

Por sentença (fls. 661-669), julgou-se procedente o pedido inicial para condenar o réu à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos por três anos, ao pagamento de multa civil correspondente a doze vezes o valor da última remuneração do cargo eletivo e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Interpôs o réu recurso de apelação (fls. 677-693).

Por unanimidade, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul negou provimento ao apelo (fls. 736-752), em acórdão assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CERCEAMENTO DE DEFESA. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA ESTADUAL. PRELIMINARES REJEITADAS. MÉRITO. NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL CONSTITUCIONAL DOS TRIBUTOS ARRECADADOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. ELEMENTO SUBJETIVO CONFIGURADO. MULTA. ADEQUADA E PROPORCIONAL AO CASO CONCRETO. SENTENÇA RATIFICADA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

Mantém-se a sentença que julgou procedente a ação civil pública por ato de improbidade administrativa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não há se falar em cerceamento de defesa, quando é obrigação do réu trazer a prova documental aos autos e este se mantém inerte.

Recursos federais quando transferidos passam instantaneamente a integrar o patrimônio Municipal de forma a serem aplicados nas ações e serviços de saúde com relativa autonomia e agilidade pelo gestor, razão pela qual ausente interesse da União no julgamento do feito.

Considerando que restou comprovado nos autos que o ex-prefeito descumpriu o disposto nos art. 198, da CF e art. 77, III, do ADCT, verifica-se que houve violação, de maneira clara e inequívoca, do princípio da legalidade que rege a Administração Pública, ferindo o § 1º, do art. 37 da CF e o art. 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92. Nesta situação não há se falar em ausência de culpa grave, porquanto a não utilização do montante mínimo das verbas já é apta a caracterizar o ato como ímprobo, vez que ao ex-prefeito não é dado alegar o desconhecimento de regras legais que lhe são impostas e conhecidas.

Contra o acórdão, opôs o réu embargos de declaração (fls. 758-764). Em seus embargos, alegou que a decisão administrativa do Tribunal de Contas que originou a presente demanda foi reconsiderada para confirmar o cumprimento do percentual mínimo da saúde, situação não apreciada no acórdão recorrido, bem como inexistem provas de que a aplicação dos recursos ocorreu em percentual inferior ao mínimo legal.

Os aclaratórios opostos foram rejeitados (fls. 958-964). Segue a ementa do acórdão:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL - ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO - NÍTIDA PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DE MATÉRIA DEVIDAMENTE APRECIADA NO ACÓRDÃO RECORRIDO - DECISUM MANTIDO - PREQUESTIONAMENTO - DESNECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO EXPRESSA - EMBARGOS DECLARATÓRIOS REJEITADOS.

1. A mera inconformidade com o resultado da demanda não autoriza a revisão de tema satisfatoriamente debatido e devidamente fundamentado.

2. Eventual discordância da parte quanto ao resultado do julgamento deve ser objeto de recurso apropriado, não lhe servindo a via estreita dos embargos de declaração para modificá-lo, de modo a prevalecer teses pessoais.

3. Mesmo para fins de prequestionamento, a oposição de embargos pressupõe a existência de algum dos vícios do art. 1.022 do CPC, sendo desnecessário que o julgador se manifeste sobre todos os dispositivos legais apontados pelas partes como violados.

Inconformado, o réu interpôs recurso especial com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da CF (fls. 970-996), alegando a violação do art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992 *c/c* os arts. 373, I, e 1.022, I e II, ambos do CPC e do art. 34, VII, *e*, da CF, bem como dissídio



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

jurisprudencial.

Em síntese, argumenta que o acórdão se omitiu acerca da reconsideração da decisão do Tribunal de Contas que motivou o ajuizamento da presente ação, e que a mudança no posicionamento é a prova da aplicabilidade do percentual mínimo na saúde municipal no exercício de 2002. Suscitou a incompetência do Juízo Estadual e pediu a redução da multa civil para uma remuneração mensal percebida no cargo de Prefeito.

Contrarrazões ao recurso especial foram apresentadas pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (fls. 1.037-1.051).

Em juízo de admissibilidade, o recurso foi inadmitido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul com base nos óbices dos enunciados das Súmulas n. 7 e 83/STJ (fls. 1.053-1.058).

Adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso especial (fls. 1.106-1.136).

Contraminuta ao agravo em recurso especial foi apresentada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (fls. 1.155-1.168).

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul manteve a decisão agravada (fl. 1.170).

O Ministério Público Federal opinou pelo não provimento do agravo em parecer assim ementado (fls. 1.215-1.221):

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALTA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. AGRESSÃO AO ART. 1.022 DO CPC. INOCORRÊNCIA.

- Parecer pelo desprovimento do agravo em recurso especial.

Por fim, cumpre mencionar que o réu também interpôs recurso extraordinário (fls. 1.064-1.073). Referido recurso teve seu seguimento inadmitido pelo Tribunal *a quo* (fls.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1.097-1.100), o que motivou a interposição de agravo para o Supremo Tribunal Federal (fls. 1.172-1.184), sendo a decisão mantida (fl. 1.204).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.569.969 - MS (2019/0250419-0)

VOTO

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

Trata-se de agravo apresentado contra decisão que inadmitiu recurso especial interposto com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal.

Verifico que o agravo em recurso especial não encontra em seu caminho nenhum dos óbices do art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ. É dizer, o recurso de agravo atende aos requisitos de admissibilidade, não se acha prejudicado e impugnou especificamente todos os fundamentos da decisão de inadmissibilidade do especial.

Assim, autorizado pelo art. 1.042, § 5º, do CPC, promovo o julgamento do agravo conjuntamente com o recurso especial, passando a analisar, doravante, os fundamentos do especial.

Alega o recorrente a violação do art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992 c/c os arts. 373, I, e 1.022, I e II, ambos do CPC, e do art. 34, VII, *e*, da CF, bem como dissídio jurisprudencial.

Não comporta conhecimento a suscitada incompetência do Juízo Estadual, lastreada na ofensa ao art. 34, VII, *e*, da CF, uma vez que é vedado ao Superior Tribunal de Justiça julgar a conformidade de julgamento com a Constituição Federal, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

No mesmo sentido, destaco os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAL DE 20% DO ART. 184, II, DA LEI 1.711/52. CONTROVÉRSIA DIRIMIDA À LUZ DE FUNDAMENTOS EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAIS. INVIABILIDADE DE EXAME EM RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADA.

1. As partes agravantes sustentam que o Art. 535 do Código de Processo Civil foi violado, mas deixam de apontar o vício em que teria incorrido o acórdão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impugnado. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial nesse ponto, ante o óbice da Súmula 284/STF.

2. Verifica-se que a matéria foi dirimida sob enfoque eminentemente constitucional. Descabe, pois, a esta Corte examinar a questão, porquanto reverter o julgado significa usurpar competência do STF.

3. A atual jurisprudência do STJ tem entendido que não é possível o conhecimento do Recurso Especial por violação do art. 6º da LICC, uma vez que os princípios do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, apesar de previstos em norma infraconstitucional, são institutos de natureza eminentemente constitucional. Precedentes: REsp 1.333.475/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 26.6.2013; AgRg no AREsp 224.095/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 24.5.2013.

4. A divergência jurisprudencial, nos termos do art. 541, parágrafo único, do CPC e do art. 255, § 1º, do RISTJ, exige comprovação e demonstração, esta, em qualquer caso, com a transcrição dos julgados que configurem o dissídio, a evidenciar a similitude fática entre os casos apontados e a divergência de interpretações, o que não ficou evidenciado na espécie.

5. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 862.012/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/8/2016, DJe 8/9/2016.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SUBMISSÃO DO PRESENTE RECURSO À REGRA PREVISTA NO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 03/STJ. ITBI. VALOR VENAL. ACÓRDÃO RECORRIDO FULCRADO EM FUNDAMENTO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL E EM LEI LOCAL. SÚMULA Nº 280/STF.

1. O acórdão recorrido negou provimento ao apelo da municipalidade com base em fundamento constitucional - princípio da legalidade, insculpido no art. 150, I, da Constituição Federal - ao afirmar que a legislação local deixou o prévio estabelecimento da base de cálculo do ITBI ao crivo de um órgão do Poder Executivo (Secretaria Municipal de Finanças), o que implicou em majoração do tributo acima dos limites inflacionários do período, por mero ato infralegal.

2. Inviável a análise da pretensão em sede de recurso especial, uma vez que a adoção pela instância ordinária de fundamento eminentemente constitucional na solução da lide, inviabiliza o conhecimento do recurso especial.

3. Ademais, o Tribunal a quo valeu-se da interpretação de legislação local (Decreto Municipal 46.228/2005 e Leis Municipais 11.154/1991 e 14.256/2006) para decidir a controvérsia. Na esteira da jurisprudência desta Corte Superior, nesses casos, não há a abertura da via especial, em virtude do óbice contido na Súmula 280/STF.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 852.002/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21/6/2016, DJe 28/6/2016.)

No tocante à tese de dissídio jurisprudencial, anoto que a inadmissão do recurso especial interposto por violação a dispositivo constitucional inviabiliza, por conseguinte, a análise da alegada divergência a respeito desse mesmo dispositivo legal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. INADIMPLEMENTO DO TOMADOR DE SERVIÇOS. LEVANTAMENTO DO SEGURO-GARANTIA PELA UNIÃO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO E DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL PREJUDICADO.

1. A alteração da conclusão do Tribunal de origem acerca da possibilidade de pagamento do seguro-garantia à União em decorrência do inadimplemento contratual do tomador de serviços, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos e a análise de cláusulas contratuais, o que encontra óbice nas Súmulas 5 e 7 desta Corte.

2. A inadmissão do recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, III, a, da Constituição Federal, em razão da incidência de enunciado sumular, prejudica o exame do recurso no ponto em que suscita divergência jurisprudencial quanto ao mesmo dispositivo legal ou tese jurídica, o que ocorreu na hipótese. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.590.388/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/3/2017; EDcl nos EDcl no REsp 1065691/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 18/6/2015.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 1.306.436/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 29/4/2019, DJe 2/5/2019.)

Ademais, verifico que o recorrente deixou de atender ao requisito formal de adequada promoção do cotejo analítico dos acórdãos confrontados.

Para a caracterização do dissenso não basta que o recorrente apresente as ementas dos acórdãos paradigmas e de forma genérica afirma que houve discrepância. É necessário, antes de tudo, que sejam apontadas as causas que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados. Significa dizer que o dissídio jurisprudencial apenas se configura enquanto requisito formal quando o recorrente demonstra cabalmente que o mesmo dispositivo de Lei Federal foi interpretado de maneira distinta por Tribunais diversos, em idêntica situação fática, o que não foi observado no presente caso.

Com relação à ofensa aos arts. 11, I, da Lei n. 8.429/1992 e aos arts. 373, I, e 1.022, I e II, ambos do CPC, é nítida a intenção do recorrente de que seja priorizada a decisão do Tribunal de Contas em detrimento das demais provas colacionadas aos autos.

É o que acórdão recorrido, soberano na análise das provas, entendeu



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

configurada a improbidade administrativa apoiado, principalmente, na prova pericial:

No caso em apreço, depois de compulsar, detidamente, todo o contexto probatório produzido, tenho que razão não assiste ao ora apelante, quanto ao pedido de improcedência da demanda, uma vez que os atos de improbidade administrativa estão devidamente comprovados no feito e corroborados pela prova documental produzida.

Verifica-se por meio da documentação fornecida pelo Município de Aral Moreira, em especial o Balanço Financeiro à fl. 631, que foram aplicados em ações e serviços de saúde, durante o exercício do ano de 2002, apenas o valor de R\$ 180.693,88 (cento e oitenta mil e seiscentos e noventa e três reais e oitenta e oito centavos).

Consta, ainda, no laudo pericial de fls. 585-638 que o Demonstrativo de Despesa Orçamentária Consolidada dos meses de janeiro a dezembro do exercício de 2002 apresentava folhas grampeadas sobre as páginas 08-12, as quais enumeravam justamente os investimentos em saúde e a soma de todas as despesas.

Segundo o 'expert', apesar da desorganização das informações contábeis encaminhados à perícia, observou-se nos anexos II e VI, acostados às fls. 629-631 informações divergentes acerca das receitas e despesas extra-orçamentárias, mas ambos indicavam o montante de R\$ 180.693,88 (cento e oitenta mil e seiscentos e noventa e três reais e oitenta e oito centavos).

Assim, restou suficientemente demonstrado que o apelante violou princípios constitucionais e não observou normal legal, configurando ofensa ao artigo 11, caput e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa.

Ocorre que a revisão de provas é inviável em recurso especial, sob pena de violação da Súmula n. 7/STJ. Afinal de contas, não é função desta Corte atuar como uma terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à Legislação Federal a partir do desenho de fato já traçado pela instância recorrida.

Não é outro o entendimento sufragado por esta Corte, como ilustram as ementas a seguir:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC (535 DO CPC/73). OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. AUSÊNCIA. VIOLAÇÃO OU NEGATIVA DE VIGÊNCIA AOS ARTS. 333, 446, 405 E 414, TODOS DO CPC/73. NÃO OCORRÊNCIA. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO E NEGATIVA DE VIGÊNCIA DO ART. 935 DO CÓDIGO CIVIL. AUSÊNCIA. ALEGAÇÃO DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. COTEJO ANALÍTICO. SIMILITUDE FÁTICA. DISPOSITIVO LEGAL AUSÊNCIA. DEFICIÊNCIA RECURSAL. INCIDÊNCIA POR ANALOGIA DO ENUNCIADO N. 284 DA SÚMULA DO STF. ART. 255 DO RISTJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa decorrente de corrupção ativa, pleiteando responsabilizar o interessado que, na condição de Delegado da Polícia federal, aceitou e recebeu vantagem indevida para retardar a condução de inquérito policial, a fim de que se operasse a prescrição da pretensão punitiva estatal. Na sentença, julgou-se parcialmente procedente o pedido condenando o interessado à perda da sua função pública de Delegado de Polícia Federal e do valor total que ingressou no seu patrimônio e a obrigação de pagar multa no valor do acréscimo patrimonial, mais 10 remunerações; à suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos; à proibição de contratar com a administração pública ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 anos. Ainda, condenou o agravante a pagar multa no valor de 10 remunerações; à suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos; e à proibição de contratar com a administração pública ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 anos.

II - No Tribunal a quo, a sentença foi reformada para condenar o primeiro agravado ao pagamento de indenização a ser rateada entre o agravante e o interessado, e para incidir juros de mora e correção monetária sobre as sanções pecuniárias impostas também ao agravante e ao interessado, configurando a sucumbência de ambos.

III - Da violação do art. 1022 do CPC/15, omissão e contradição do acórdão não assiste razão ao recorrente. Alega a existência desses vícios no acórdão recorrido, na medida em que se valeu do art. 935 do CC equivocadamente, pois pendente de trânsito em julgado a sentença condenatória na instância penal e deixou de analisar o requerimento de nulidade do feito em razão do indeferimento de prova testemunhal, ou da inquirição de determinadas testemunhas na processo de improbidade.

IV - No entanto, ao contrário do defendido nas razões do especial, o acórdão recorrido não carece de fundamentação quanto a tais pontos. Apreciou tais alegações por meio de fundamentação suficiente, embora claramente contrária aos interesses do recorrente.

V - Ademais, no julgamento dos embargos de declaração, o Tribunal de origem reafirmou suas conclusões. Portanto, o acórdão recorrido não padece de omissão ou contradição. Examinou a controvérsia de forma analítica e declinou os elementos de fato que subsidiaram a conclusão no sentido da ocorrência de improbidade administrativa. As indagações esboçadas pelo recorrente encontram resposta na fundamentação do acórdão recorrido quando não se revelam despidiendas para o julgamento da demanda.

VI - Por outro lado, sustenta o recorrente violação ou negativa de vigência dos arts. 333, II, 446, II, 405, § 3º, I e 414, todos do CPC/73. Ao fim e ao cabo, o que pretende o recorrente é o reconhecimento de que a prova tomada do processo penal não poderia ter sido utilizada para a fundamentação da condenação por improbidade administrativa. Ou seja, o juízo sentenciante deveria, obrigatoriamente, ter procedido à inquirição das testemunhas por cuja ouvida protestou o recorrente. No entanto, as instâncias ordinárias, soberanas na análise dos fatos, examinaram detidamente os requerimentos e concluíram que as provas testemunhais em cuja produção insiste o recorrente não teriam o condão de auxiliar na formação do convencimento do juízo. Os excertos dos acórdãos reproduzidos no tópico anterior confirmam que o Tribunal analisou cuidadosamente a pertinência das provas, concluindo por sua inutilidade.

VII - Ao Superior Tribunal de Justiça, instância especial à qual cabe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

uniformizar a interpretação da lei federal, não compete revisitar as provas para remodelar a conclusão de fato. Ou seja, não funciona como Corte de Revisão (ou de Justiça). Trabalha com fatos imobilizados pelas instâncias de origem. Não por outro motivo, ao Superior Tribunal de Justiça não é dado promover uma nova investigação a respeito da necessidade das provas requeridas para deferir a produção de provas. Se o Tribunal Regional Federal assentou a impertinência das provas, o tema encontra-se sacramentado, à luz da orientação contida no enunciado da Súmula n. 7/STJ. VIII - Alega também violação e negativa de vigência do art. 935 do CC, contudo não lhe assiste razão. Segundo o recorrente, tal regra teria sido desrespeitada quando o Juízo sentenciante utilizou-se de prova produzida em processo criminal ainda não transitado em julgado. Conforme constou da decisão de segunda instância, as provas de que se valeu o Juízo sentenciante foram colhidas de outro processo do qual o recorrente exerceu pleno contraditório e ampla defesa. Além disso, já houve, no processo criminal no qual produzida a prova, encerramento das instâncias encarregadas da análise dos fatos, autorizando a conclusão de que ao menos eles, os fatos, acham-se definitivamente delineados no processo raiz.

IX - Ademais, a teor da fundamentação do acórdão recorrido, a sentença não se ateve ao conteúdo da prova emprestada, abeberando-se de todas as provas que instruíram a ação de improbidade. A pretensão do recorrente é ilógica e contraproducente. Embora tenha participado da colheita da prova no processo penal, pretende que a mesma prova, apenas porque postulada em outro processo, seja refeita, como se a narrativa da testemunha a respeito de fatos comuns às ações criminal e de improbidade não tivessem valia alguma no novo ambiente.

X - A defesa da racionalidade do sistema de justiça e da razoável duração dos processos cobra que juízes e Tribunais trabalhem para evitar a produção e a repetição de atos processuais inúteis e desnecessários. No universo das ações de improbidade administrativa, o curso do tempo pesa contra a integridade do patrimônio público e a própria inteireza ética e funcional das instituições, atingidas pelo comportamento ilícito de agentes públicos e particulares concorrentes. Se a constatação de que o empréstimo do testemunho não violará direitos fundamentais do indivíduo, a repetição pela repetição, sem a identificação da sua efetiva necessidade como forma de salvaguardar direitos, deve ser rechaçada. XI - No tocante à parcela recursal referente ao art. 105, III, c, da Constituição Federal, observo que o recorrente não efetivou o necessário cotejo analítico da divergência entre os acórdãos em confronto, o que impede o conhecimento do recurso com base nessa alínea do permissivo constitucional.

XII - Conforme a previsão do art. 255 do RISTJ, é de rigor a caracterização das circunstâncias que identifiquem os casos confrontados, cabendo a quem recorre demonstrar tais circunstâncias, com indicação da similitude fática e jurídica entre os julgados, apontando o dispositivo legal interpretado nos arestos em cotejo, com a transcrição dos trechos necessários para tal demonstração. Em face de tal deficiência recursal, aplica-se o constante da Súmula n. 284 do STF.

XIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.403.681/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 5/9/2019, DJe 16/9/2019.)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA FUNGIBILIDADE E DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. RECURSO QUE NÃO IMPUGNA OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 182/STJ. FORMAÇÃO DE QUADRILHA E FRUSTRAÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DE CERTAME LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE PROVAS PARA A



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONDENAÇÃO. REVISÃO DE MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. DOSIMETRIA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, ADMINISTRATIVA E PENAL. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF.

1. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, em atenção aos princípios da fungibilidade recursal e da instrumentalidade das formas, admite a conversão de embargos de declaração em agravo regimental.

2. Quanto à suposta falta de provas para um juízo condenatório, a questão demanda o reexame de matéria fático-probatória, o que não se admite no julgamento do recurso especial, nos termos da Súmula 7 deste Superior Tribunal de Justiça.

3. É pacífico o entendimento deste Sodalício acerca da independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, não tendo caráter vinculante no âmbito penal a absolvição do recorrente nos autos de ação civil de improbidade administrativa.

4. Tendo os fatos ocorrido em janeiro e junho de 2006, a denúncia sido recebida em 29 de janeiro de 2010 e a sentença prolatada em 27 de agosto de 2013, não há falar em prescrição da pretensão punitiva estatal, pois não ultrapassado o prazo prescricional de oito anos.

5. A análise de matéria constitucional não é de competência desta Corte, mas sim do Supremo Tribunal Federal, por expressa determinação da Constituição Federal.

6. Embargos declaratórios recebidos como agravo regimental, ao qual se conhece em parte e, na parte conhecida, nega-se provimento.

(EDcl no REsp n. 1.561.835/PB, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 15/12/2015, DJe 1º/2/2016.)

Oportuno recordar que o *caput* do art. 12 da Lei n. 8.429/92 consagra a independência das instâncias administrativa, cível e criminal, somente se verificando vinculação quando negada a existência do fato ou da autoria pelo Juízo criminal.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE A PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO DAS QUESTÕES RELACIONADAS À PRESCRIÇÃO E À NULIDADE DA PERÍCIA. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 282/STF, MESMO A MATÉRIAS DE ORDEM PÚBLICA. ACÓRDÃO QUE CONSIGNA A PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO E A LEGITIMIDADE PASSIVA DO RÉU. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE NO CASO DOS AUTOS. SÚMULA N. 7/STJ. APLICAÇÃO. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. VINCULAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES DESTA CORTE. ENQUADRAMENTO DOS FATOS EM DISPOSITIVO DIVERSO DAQUELE APONTADO NA PETIÇÃO INICIAL. POSSIBILIDADE. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO QUANDO CONSTATADO PREJUÍZO PATRIMONIAL NO DECORRER



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DA INSTRUÇÃO. CONDENAÇÃO EXTRA PETITA. AUSÊNCIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. 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 ao Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973.

II - É entendimento pacífico desta Corte que a ausência de enfrentamento da questão objeto da controvérsia pelo tribunal a quo impede o acesso à instância especial, mesmo no que concerne a matérias de ordem pública, porquanto não preenchido o requisito constitucional do prequestionamento, nos termos da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal.

III - No caso, rever o entendimento do Tribunal de origem, que consignou restar comprovado o dolo ou má-fé na conduta do agente, bem como ter ele participado conscientemente da fraude, caracterizando ato ímprobo, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

IV - O Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, salvo se verificada absolvição criminal por inexistência do fato ou negativa de autoria, razão pela qual o Poder Judiciário, no exame da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, não está vinculado às conclusões dos Tribunais de Contas.

V - Esta Corte tem entendimento consolidado segundo o qual não há ofensa ao princípio da congruência em razão de decisão judicial que enquadra os atos de improbidade em dispositivo diverso do indicado na inicial, ao analisar os fatos nela descritos. Também não há irregularidade na determinação de ressarcimento ao erário, consequência da condenação pelo art. 10 da Lei n. 8.429/92, pois esta Corte não entende a recomposição patrimonial, em improbidade administrativa, como sanção propriamente dita.

VI - O recurso especial, interposto pelas alíneas a e/ou c do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula n. 83/STJ.

VII - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VIII - 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.

IX - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.372.775/SC, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 27/11/2018, DJe 7/12/2018.)

Por fim, almejando a redução da multa civil, argumenta o recorrente que não causou prejuízo ao erário nem há prova robusta de que realmente tenha aplicado quantia inferior ao percentual mínimo obrigatório na saúde pública.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com efeito, o acórdão entendeu incabível a minoração da sanção “porquanto adequada e proporcional ao caso em concreto, haja vista a gravidade da conduta do recorrente que deixou de aplicar o mínimo constitucional em ações e serviços de saúde, causando prejuízos à população local” (fl. 752).

Logo, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher as alegações do recorrente, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em recurso especial, por esbarrar no óbice do enunciado da Súmula n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.

No mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DE CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. DANO AO ERÁRIO. INFRINGÊNCIA AOS ARTIGOS 10 E 11 DA LEI 8.429/1992. ATOS ÍMPROBOS POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PENALIDADES PREVISTAS NA LEI 8.429/1992. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO À DEFESA. INEXISTÊNCIA DE PROVA DO EFETIVO PREJUÍZO. PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. DOSIMETRIA DAS PENALIDADES. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. NECESSIDADE DE COTEJO ANALÍTICO. DEFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO QUANTO À ALÍNEA "C" DO INCISO III DO ART. 105 DA CF/1988.

[...]

DOSIMETRIA DA PENA 12. Na sequência, aduziram os recorrentes que a pena aplicada seria sem razoabilidade e desproporcional à gravidade do ato ímprobo. O decisum, ao fixar a sanção, teceu as seguintes considerações: "Na espécie, diante do prejuízo que foi causado ao erário, o enriquecimento ilícito que desse fato se deduz, bem como o considerável valor repassado em decorrência do convênio (R\$82.590, 00), entendo qu, a decisão do Juízo primevo não é carecedora de reforma, devendo ser mantidas as penalidades aplicadas. Assim, diante da gravidade dos atos praticados pelo Recorrente e por expressa disposição legal, entendo que a decisão do Juízo primevo não é carecedora de reforma, devendo ser mantidas as penalidades aplicadas".

13. Contudo, a jurisprudência do STJ é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa envolve o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, também vedado pela Súmula 7/STJ. (REsp 1.347.223/RN, Rel.Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 22/5/2013; EDcl no AREsp 476.086 / SP. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma. DJe 27/8/2015; AgRg no REsp 1.337.768/MG. Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, DJe 19/11/2015; REsp 1.388.405/ES, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 12/2/2016; AgRg no AREsp 706.656/SP, Rel. Ministra Assusete



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Magalhães, Segunda Turma, DJe 14/3/2016).

DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL 14. Por outro turno, em relação à alínea "c", destaca-se que a apontada divergência deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Portanto, deve ser realizado o cotejo analítico. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 1.029, §1º, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

15. Outrossim, ausente a certidão, a cópia ou a citação do repositório de jurisprudência, oficial ou credenciado em que foram publicados os supostos acórdãos divergentes, em descumprimento ao § 1º do art. 255 do RISTJ. Por fim, inadmissível o Recurso Especial pelo dissídio jurisprudencial, na medida em que apurar a similitude fática entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão recorrido exigiria reexame do material fático-probatório dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ.

CONCLUSÃO 16. Recurso Especial não conhecido.

(REsp n. 1.816.332/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/8/2019, DJe 13/9/2019.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REDUÇÃO DA MULTA CIVIL. REVISÃO. SÚMULA 7 - STJ. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem, apreciando sentença condenatória por ato de improbidade administrativa, houve por bem reduziu a multa civil aplicada a um dos agentes, pelo fato de "inexistir indicação de lesão ao erário ou intenção de proveito com ato ilegal".

2. A (eventual) revisão dessa opção de julgamento do órgão jurisdicional ordinário, no recurso especial, demanda (ria) a reapreciação do contexto-fático probatório dos autos, não permitido em face da Súmula 7/STJ ("A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."), conforme reiterada jurisprudência do Tribunal.

3. Recurso especial desprovido.

(REsp n. 1.459.679/SC, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, julgado em 1º/12/2015, DJe 11/12/2015.)

Ante o exposto, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial interposto.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2019/0250419-0 PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 1.569.969 / MS

Números Origem: 00048858320068120019 0004885832006812001950003 48858320068120019
4885832006812001950003

PAUTA: 12/11/2019

JULGADO: 12/11/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : IRIMAR CARVALHO COSTA
ADVOGADO : LUIZ ALEXANDRE GONÇALVES DO AMARAL - MS006661
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

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 do agravo para não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.