

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1595970 - RJ (2016/0110267-3)**

**RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**

**AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**AGRAVADO : GILBERTO CASTRO RODRIGUEZ**

**ADVOGADO : CASSIA MARIA PICANCO DAMIAN DE MELLO E OUTRO(S) - RJ074365**

### **EMENTA**

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DOS DISPOSITIVOS TIDOS POR VIOLADOS. SÚMULA 282/STF. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.**

1. A falta de prequestionamento da matéria suscitada no recurso especial impede o seu conhecimento, a teor da Súmula 282/STF.

2. No que diz respeito ao art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992, a Corte de origem, após ampla análise do conjunto fático-probatório, firmou compreensão de que, "em razão da ausência de indícios de ato de improbidade administrativa, a rejeição da petição inicial se impõe, com a extinção do feito sem análise do mérito, por ausência de uma das condições da ação, *in casu*, interesse processual" (fl. 93). Assim, tem-se que a revisão da conclusão a que chegou o Tribunal de origem sobre a questão demanda o reexame dos fatos e provas constantes nos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial. Incide ao caso a Súmula 7/STJ.

3. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992. *In casu*, todavia, "no tocante ao pedido de ressarcimento ao erário, sendo decorrência lógica da existência de prejuízo derivado de ato ímprobo, não há falar em prosseguimento da demanda, mesmo que imprescritível a pretensão ressarcitória, se a improbidade do atuar dos réus foi afastada de plano, na forma do art. 17, §8º da Lei nº 8.429/92" (fl. 131).

5. Agravo interno não provido.

### **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 21 de setembro de 2020 (Data do Julgamento)

Ministro Benedito Gonçalves  
Relator

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.595.970 - RJ (2016/0110267-3)**

**RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AGRAVADO : GILBERTO CASTRO RODRIGUEZ**  
**ADVOGADO : CASSIA MARIA PICANCO DAMIAN DE MELLO E OUTRO(S) - RJ074365**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES:** Trata-se de agravo interno interposto contra decisão, assim ementada (fl. 297):

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DOS DISPOSITIVOS TIDOS POR VIOLADOS. SÚMULA 282/STF. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

O agravante alega que a matéria objeto dos autos foi devidamente prequestionada, o que afastada a incidência da Súmula 282/STF. Aduz, também, que não há falar em reexame de fatos e provas, devendo ser repelida a aplicação da Súmula 7/STJ. Sendo assim, "o Recurso Especial objetiva submeter ao E. STJ a tese recursal de que, como em face do Agravado somente foram formulados pedidos de ressarcimento ao erário e de danos morais coletivos, a ação contra o mesmo não comportava a extinção liminar prevista no art. 17, §8º da Lei 8.429/92. O acolhimento da tese recursal resulta no reconhecimento de que não poderiam as instâncias inferiores analisar a demanda formulada em face do Agravado com base na Lei 8.429/92 e que, portanto, era incabível aplicar, ao caso, o art. 17, §8º da Lei 8.429/92" (fl. 313).

Sem impugnação.

É o relatório.

**EMENTA**

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DOS DISPOSITIVOS TIDOS POR VIOLADOS. SÚMULA 282/STF. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.**

1. A falta de prequestionamento da matéria suscitada no recurso especial impede o seu conhecimento, a teor da Súmula 282/STF.

2. No que diz respeito ao art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992, a Corte de origem, após ampla análise do conjunto fático-probatório, firmou compreensão de que, "em razão da ausência de indícios de ato de improbidade administrativa, a rejeição da petição inicial se impõe, com a extinção do feito sem análise do mérito, por ausência de uma das condições da ação, *in casu*, interesse processual" (fl. 93). Assim, tem-se que a revisão da conclusão a que chegou o Tribunal de origem sobre a questão demanda o reexame dos fatos e provas constantes nos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial. Incide ao caso a Súmula 7/STJ.

3. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992. *In casu*, todavia, "no tocante ao pedido de ressarcimento ao erário, sendo decorrência lógica da existência de prejuízo derivado de ato ímprobo, não há falar em prosseguimento da demanda, mesmo que imprescritível a pretensão ressarcitória, se a improbidade do atuar dos réus foi afastada de plano, na forma do art. 17, §8º da Lei nº 8.429/92" (fl. 131).

5. Agravo interno não provido.

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator):** Observa-se que o presente recurso não merece prosperar, tendo em vista que dos argumentos apresentados no agravo interno não se vislumbram razões para reformar a decisão agravada.

O agravante sustenta não ser hipótese para a aplicação do enunciado da Súmula 282/STF.

O prequestionamento é requisito previsto no inciso III do artigo 105 da Constituição Federal e impõe que somente causas decididas por Corte Estadual, Regional Federal ou do Distrito Federal e Territórios sejam autorizadas ao exame por meio de recurso especial. Se a controvérsia, tal como apresentada no apelo nobre, não foi decidida, não há falar em abertura dessa via recursal.

# *Superior Tribunal de Justiça*

No caso, a Corte de origem não se manifestou a respeito dos artigos 2º, 128, 292, 460, 512 do CPC/1973 e 2º da Lei nº 7.347/1985 indicados no recurso especial, o que denota a falta de pronunciamento ou prequestionamento sobre a controvérsia suscitada.

Desse modo, mantém-se o não conhecimento do recurso especial com fundamento na Súmula 282/STF.

No que diz respeito ao art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/1992, a Corte de origem, após ampla análise do conjunto fático-probatório, firmou compreensão de que (fl. 93):

"Não se olvide, conforme salientado na decisão monocrática recorrida, que a percepção de indícios de ato de improbidade administrativa impõe o recebimento da petição inicial da ação civil pública.

Entretanto, melhor examinando a questão trazida ao exame deste Tribunal, verifica-se que, de fato, o parquet denuncia a rejeição de um parecer técnico-jurídico da Procuradoria-Geral da ALERJ que recomendava a demissão sumária de vários servidores públicos, em contrariedade à leis vigentes e sem que fosse oportunizados ampla defesa e contraditório, ao que não se poderia imputar ato de improbidade.

Dessa forma, em razão da ausência de indícios de ato de improbidade administrativa, a rejeição da petição inicial se impõe, com a extinção do feito sem análise do mérito, por ausência de uma das condições da ação, in casu, interesse processual".

Assim, tem-se que a revisão a que chegou o Tribunal de origem sobre a questão demanda o reexame dos fatos e provas constantes nos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial. Incide ao caso a Súmula 7/STJ.

Ressalte-se que "a Lei de Improbidade Administrativa não pode ser aplicada retroativamente para alcançar fatos anteriores a sua vigência, ainda que ocorridos após a edição da Constituição Federal de 1988" (REsp 1.129.121/GO, Rel. p/acórdão Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJE 15/3/2013).

Ademais, o Ministro Humberto Martins, em voto-vista proferido no aludido julgado, destacou que, para os fatos ocorridos antes da entrada em vigor da lei, é possível o ajuizamento de ação visando ao ressarcimento de prejuízos causados ao erário, mas a ação deve ser baseada no Código Civil de 1916 ou qualquer outra legislação especial que estivesse em vigor à época.

Com relação ao indeferimento liminar da petição inicial diante da inexistência de indícios de ato ímprobo, o Tribunal de origem concluiu que (fl. 131):

# Superior Tribunal de Justiça

"no tocante ao pedido de ressarcimento ao erário, sendo decorrência lógica da existência de prejuízo derivado de ato ímprobo, não há falar em prosseguimento da demanda, mesmo que imprescritível a pretensão ressarcitória, se a improbidade do atuar dos réus foi afastada de plano, na forma do art. 17, §8º da Lei nº 8.429/92.

Desse modo, ao se evidenciar a ausência de justa causa que justificaria a admissão da petição inicial da ação por ato de improbidade, seu liminar indeferimento é medida que se impõe, nos termos do julgado embargado, sem que possa falar em omis- são quanto ao pleito indenizatório, que não encontra base legal na Lei nº 7.437/85" (fl. 131).

Com efeito, o ressarcimento do dano ao erário não é propriamente uma penalidade, mas, sim, obrigação decorrente do prejuízo causado.

Por isso, caracterizada a improbidade administrativa por dano ao erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais referidas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. DANO AO ERÁRIO. CULPA. IMPROBIDADE CONFIGURADA. RESSARCIMENTO. INSUFICIÊNCIA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PROPRIAMENTE DITAS. QUADRO FÁTICO JÁ DELINEADO NO ACÓRDÃO A QUO. APLICAÇÃO DE MULTA NO JULGAMENTO DO RECURSO ESPECIAL. POSSIBILIDADE.

[...]

3. Conforme tem decidido o STJ, o ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações. Precedentes.

[...]

9. Recurso Especial conhecido e provido para manter a condenação de ressarcimento integral do dano e, nos termos do inc. III do art. 12 da Lei de Improbidade, acrescentar a penalidade de multa civil, que será equivalente ao valor de 5 (cinco) remunerações recebidas pelo recorrido ao tempo dos fatos. (REsp 1.302.405/RR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 2/5/2017.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. SUJEIÇÃO AO REGIME DA LEI 8.429/1992. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. LEIS E RESOLUÇÃO MUNICIPAIS. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS (PREFEITOS, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS E VEREADORES) PARA A MESMA LEGISLATURA. CONDUTAS PREVISTAS NO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. REQUISITOS. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. REVISÃO FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. DECLARAÇÃO DE

INCONSTITUCIONALIDADE COMO CAUSA DE PEDIR. VIABILIDADE. INCOMPETÊNCIA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. FUNDAMENTO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. CUMULAÇÃO DE SANÇÕES. POSSIBILIDADE. REVISÃO DA DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA 7/STJ, SALVO FLAGRANTE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

1. Trata-se, na hipótese, de Ação Civil Pública proposta contra prefeito, vice-prefeito, secretários e vereadores do Município de Chapadão do Sul/MS que editaram resolução e leis municipais para aumentar seus subsídios.

2. Os ora agravantes foram condenados pela prática de atos de improbidade administrativa (arts. 11 da Lei 8.429/1992), consistentes no vício de iniciativa de lei municipal, inobservância do prazo de 180 dias do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal e atribuição de efeito financeiro do reajuste dos subsídios para a mesma legislatura (arts. 21 da LRF; 29, V e VI; 39, § 4º, e 37, X e XI, da CF).

3. A penalidade imposta resultou no "ressarcimento integral do valor recebido a maior decorrente das Leis Municipais n. 503/2004, 507/2004 e Resolução n. 98/04, devidamente corrigido, com aplicação de multa civil no montante de uma vez o valor da remuneração recebida pelo agente" (fl. 949/STJ).

[...]

13. Ademais, é pacífico no âmbito no STJ o entendimento de que, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode ser considerado propriamente sanção, mas apenas consequência imediata e necessária de reparação do ato ímprobo, razão pela qual não pode figurar isoladamente como penalidade. Dessa forma, não prospera a alegação dos agravantes de que houve violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação cumulativa das penas de ressarcimento de danos e de multa civil.

14. O STJ estabeleceu que não é possível, em exame de Recurso Especial, redefinir a dosimetria da pena em ação de improbidade administrativa, sob pena de revolvimento fático-probatório vedado pela Súmula 7/STJ. Por outro lado, ressalva-se a hipótese de desproporcionalidade flagrante, como nas penalizações ínfimas ou exorbitantes, o que não se afigura no presente caso.

15. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 173.860/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/5/2016.)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE DEMONSTRA A PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. SÚMULA 7/STJ. DANO AO ERÁRIO. NÃO CONSTITUIÇÃO DE PENA . CONSEQUENCIA NECESSÁRIA DO PREJUÍZO CAUSADO.

1. O entendimento do STJ é que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições 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.

2. Na hipótese dos autos, o Tribunal a quo expressamente afirmou (e-STJ fl. 319) a atuação dolosa do agravante. Rever tal premissa, esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

3. O ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos

# *Superior Tribunal de Justiça*

uma das sanções legais previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992. A propósito: REsp 1.302.405/RR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 02/05/2017.

4. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp 1570402 / SE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/4/2018.)

*In casu*, todavia, "no tocante ao pedido de ressarcimento ao erário, sendo decorrência lógica da existência de prejuízo derivado de ato ímprobo, não há falar em prosseguimento da demanda, mesmo que imprescritível a pretensão ressarcitória, se a improbidade do atuar dos réus foi afastada de plano, na forma do art. 17, §8º da Lei nº 8.429/92" (fl. 131).

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como voto.



# **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

## **TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA**

**AgInt no REsp 1.595.970 / RJ**

**PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2016/0110267-3

Número de Origem:

201525176208 00443291020148190000 00609211020068190001 443291020148190000 609211020068190001

Sessão Virtual de 15/09/2020 a 21/09/2020

### **Relator do AgInt**

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

### **Presidente da Sessão**

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

## **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECORRIDO : GILBERTO CASTRO RODRIGUEZ

ADVOGADO : CASSIA MARIA PICANCO DAMIAN DE MELLO E OUTRO(S) - RJ074365

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

## **AGRAVO INTERNO**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGRAVADO : GILBERTO CASTRO RODRIGUEZ

ADVOGADO : CASSIA MARIA PICANCO DAMIAN DE MELLO E OUTRO(S) - RJ074365

## **TERMO**

A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 21 de setembro de 2020