



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.441.459 - SC (2014/0054019-8)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : ITACIR DETOFOL
ADVOGADOS : LEOBERTO BAGGIO CAON - SC003300
LEONARDO PEREIRA DE OLIVEIRA PINTO E
OUTRO(S) - SC013001
GABRIEL HENRIQUE DA SILVA - SC022400
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DEMONSTRAÇÃO DE DOLO OU MÁ-FÉ. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.

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. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – O acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, no sentido de que o mero atraso na prestação de contas não configura conduta ímproba, salvo se inequivocadamente comprovado o dolo ou má-fé do agente público, no sentido de retardar a apresentação.

III - *In casu*, rever tal entendimento, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, qual seja, afastar a condenação por improbidade administrativa, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula 7/STJ.

IV – O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V – Agravo Interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

Brasília (DF), 16 de março de 2017 (Data do Julgamento)

MINISTRA REGINA HELENA COSTA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.441.459 - SC (2014/0054019-8)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : ITACIR DETOFOL
ADVOGADOS : LEOBERTO BAGGIO CAON - SC003300
LEONARDO PEREIRA DE OLIVEIRA PINTO E
OUTRO(S) - SC013001
GABRIEL HENRIQUE DA SILVA - SC022400
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Trata-se de Agravo Interno interposto contra a decisão que negou seguimento ao Recurso Especial, fundamentada na aplicação dos óbices das Súmulas 83 e 7 desta Corte.

Sustenta o Agravante, em síntese, que o termo inicial de prescrição deveria ser o término de seu primeiro mandato, bem como que a pretensão não exige a análise de provas, mas de reavaliação dos fatos, os quais se constituíram em mera irregularidade.

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

Impugnação às fls. 1229/1232e.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.441.459 - SC (2014/0054019-8)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : ITACIR DETOFOL
ADVOGADOS : LEOBERTO BAGGIO CAON - SC003300
LEONARDO PEREIRA DE OLIVEIRA PINTO E
OUTRO(S) - SC013001
GABRIEL HENRIQUE DA SILVA - SC022400
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

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

Sustenta o Agravante, em síntese, que não seriam aplicáveis os óbices das Súmulas 83 e 7 desta Corte.

Com efeito, consoante reiterada jurisprudência deste Tribunal, as ações destinadas à aplicação de sanções aos responsáveis pela prática de ato de improbidade administrativa estão sujeitas à prescrição nos termos do art. 23 da Lei n. 8.429/92.

Conforme estatui o art. 23, I, da Lei n. 8.429/92, nos casos de ato de improbidade imputado a agente público no *exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança*, o prazo para ajuizamento da ação é de 5 (cinco) anos, contados do primeiro dia *após o término do exercício do mandato ou o afastamento do cargo*, momento em que ocorre o término ou cessação do vínculo temporário estabelecido com o Poder Público.

No caso específico de *mandato eletivo*, consoante exegese do art. 23, I, da Lei 8.429/1992, na hipótese de *reeleição do agente político*, o prazo prescricional para a ação de improbidade administrativa começa a fluir



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

após o término ou cessação do segundo mandato, pois, embora distinto do primeiro, há uma continuidade do exercício da função pública, com a permanência do vínculo existente entre o agente e o ente político, uma vez que a lei não exige o afastamento do cargo para a disputa de novo pleito eleitoral.

Nesse sentido, o entendimento de ambas as Turmas que integram a 1ª Seção desta Corte, conforme denotam os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE A PREFEITO MUNICIPAL. PRAZO PRESCRICIONAL QUE FLUI A PARTIR DA EXTINÇÃO DO SEGUNDO MANDATO EM CASO DE REELEIÇÃO PARA MANDATOS SUCESSIVOS.

(...)

III - Em se tratando de reeleição de prefeito municipal para mandatos sucessivos, o prazo prescricional previsto no inc. I do art. 23 da Lei n.º 8.429/92 começa a fluir a partir da extinção do segundo mandato. Precedentes: REsp nº 1.153.079/BA, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJe de 29/04/2010; REsp nº 1.107.833/SP, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 18/09/2009.

IV - Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 23.443/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/04/2012, DJe 02/08/2012).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ART. 23, I, DA LEI 8.429/1992. REELEIÇÃO. TERMO INICIAL ENCERRAMENTO DO SEGUNDO MANDATO.

1. É firme a jurisprudência do STJ, no sentido de se contar o prazo prescricional previsto no art. 23, I, da Lei 8.429/1992, nos casos de reeleição, a partir do encerramento do segundo mandato, considerando a cessação do vínculo do agente ímprobo com a Administração Pública.

2. Recursos especiais providos.

(REsp 1290824/MG, 2ª Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 29/11/2013).

Na mesma linha, as seguintes decisões monocráticas: AREsp 151.531/PI, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 07.08.2013; AREsp 362.477/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.10.2013; AREsp 332.412/SP, Rel. Min. Og Fernandes, DJe de 07.08.2014; AREsp



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

468.961/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe de 03.09.2014; e REsp 1.500.812/SE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 23.03.2015.

Assim, conforme decidido no acórdão recorrido, não se verifica o decurso do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, estabelecido no art. 23, I, da Lei n. 8.429/92, porquanto o segundo mandato eletivo consecutivo do Recorrente terminou em dezembro de 2004, enquanto a ação para aplicação das sanções por improbidade administrativa foi proposta em 23.11.2009.

De outra parte, o acórdão recorrido também adotou entendimento consolidado nesta Corte, no sentido de que o mero atraso na prestação de contas não configura conduta ímproba, salvo quando comprovado o dolo ou má-fé do agente público, conforme julgados assim ementados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOLO NÃO COMPROVADO. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. O entendimento deste Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que não configura ato ímprobo o mero atraso na prestação de contas pelo gestor público, sendo necessário, para a adequação da conduta ao artigo 11, inciso VI, da Lei n.º 8.429/1992, a demonstração da conduta dolosa.

2. E se assim o é, a verificação de que o réu agiu dolosamente, liberando verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influiu de qualquer forma para a sua aplicação irregular, demanda reexame de prova, o que é vedado em sede de Recurso Especial, a teor do Enunciado Sumular 7/STJ.

3. Recurso especial não conhecido.

(REsp 1161215/MG, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/12/2014, DJe 12/12/2014, destaque meu).

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTAS APRESENTADAS A DESTEMPO, MAS APROVADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. CONDUTA QUE NÃO SE ENQUADRA NO TIPO SANCIONADOR. ART. 11, VI DA LEI 8.429/92. ATIPICIDADE. DISTINÇÃO ENTRE ILEGALIDADE E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ERESP. 479.812/SP, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 27.09.10. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. As instâncias ordinárias afirmaram que a conduta imputada ao recorrente não se enquadra no tipo sancionador do art. 11, VI da Lei de Improbidade Administrativa; no caso, o recorrente prestou as contas, mesmo fora do prazo devido, e teve a aprovação pelo Tribunal de Contas, o que mostra patente o descompasso com o art. 11, VI da LIA (deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo).
2. A tipificação deficiente ou a falta de tipificação fechada do ato ímprobo - como é manifestamente desejável, por se tratar de requisito próprio do Direito Sancionador - pode conduzir à tentativa de punir com a mesma sanção os atos simplesmente ilegais e os atos indubitavelmente caracterizados como de improbidade administrativa, praticados por Servidores ou Agentes Públicos, o que impõe a atuação moderadora e corretiva do Poder Judiciário, para evitar os excessos e o tratamento uniforme de situações objetivas distintas e inconfundíveis, com infração ao princípio da reserva de proporcionalidade.
3. Recurso Especial a que se nega provimento.
(REsp 1306756/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/09/2013, DJe 24/10/2013).

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO MUNICIPAL. ATRASO E AUSÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DISTINÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. RECURSO PROVIDO.

1. O ato de improbidade administrativa descrito no art. 11, VI, da Lei 8.429/92 ("deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo") não se confunde com o mero atraso na prestação de contas previsto no seu inciso II. Ademais, seria necessário demonstrar na conduta omissiva do agente político a presença do elemento subjetivo, isto é, a má-fé ou o dolo genérico na burla ao comando legal, o que não ocorreu na hipótese.
2. Consoante destacado no aresto recorrido, o convênio firmado pelo município foi alvo de uma Tomada de Contas Especial Simplificada, não se tendo notícia de que as contas foram julgadas irregulares. O acórdão recorrido registra a informação de que não houve dano ao erário e que o ente público não foi prejudicado pelo atraso na prestação de contas do seu Chefe do Poder Executivo, pois permaneceu celebrando convênios.
3. Recurso especial provido.
(REsp 1265964/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/06/2012, DJe 14/06/2012, destaque meu).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com efeito, o Tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou restar comprovado o dolo do ora recorrente, a configurar conduta ímproba, nos seguintes termos (fls. 1108/1114e):

Consoante se verifica do teor do Acórdão 2711/2009 - Tomada de Conta Especial - Convênio 55.160/98, verifica-se o julgamento das contas apresentadas fora do prazo como sendo irregulares (Os documentos encaminhados, como prestação de contas do convênio nº 55.160/98, não são suficientes para emissão de parecer conclusivo sobre a regular aplicação dos recursos e não atendem na íntegra o disposto na cláusula décima segunda da prestação de contas do referido convênio). Assim conclui a Corte de Contas:

(...)

Como se vê, em relação ao primeiro dos convênios citados, os documentos apresentados pelo agente não se mostraram suficientes a comprovar o desembolso vinculado ao convênio.

(...)

Levando-se tais ensinamentos para o caso concreto, forçoso é concluir que o valor probante dos elementos contábeis constitui mérito da decisão administrativa. Por esta razão, não há como deixar de identificar o ato praticado pelo agente como ímprobo, considerando que em relação a um dos convênios o norte para o reconhecimento da irregularidade nas contas apresentadas foi em razão de que Os documentos encaminhados, como prestação de contas do convênio nº 55.160/98, não são suficientes para emissão de parecer conclusivo sobre a regular aplicação dos recursos e não atendem na íntegra o disposto na cláusula décima segunda da prestação de contas do referido convênio.

De consequência, não se está a referir como ímproba a mera apresentação tardia das contas, mas sua apresentação de forma não satisfatória.

A partir dos fatos narrados, tenho que restou comprovado o dolo genérico a justificar a condenação, ficando evidente que o ex-prefeito não agiu em mera irregularidade administrativa, pois ao apresentar a documentação tardiamente, não logrou comprovar as despesas realizadas (destaques meus).

In casu, rever tal entendimento, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, qual seja, afastar a condenação por improbidade administrativa, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7 desta Corte, assim enunciada: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. DOLO GENÉRICO. REEXAME DO ELEMENTO SUBJETIVO. SÚMULA 7 DO STJ. DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. A jurisprudência de ambas as Turmas que integram a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de ser imprescindível à configuração do ato de improbidade tipificado no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 a existência de dolo, ainda que genérico.

3. Hipótese em que, assentado pelo Tribunal de origem que a conduta de contratar servidor sem concurso público foi praticada dolosamente, mostra-se inviável o reexame do elemento subjetivo no âmbito do recurso especial, ante o óbice estampado na Súmula 7 do STJ. Precedentes.

4. É pacífico o entendimento desta Corte de que os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública dispensam a demonstração de prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito. Precedentes.

5. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no AREsp 712.341/MS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/06/2016, DJe 29/06/2016, destaque meu).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. EXAME DE MATÉRIA DE DIREITO LOCAL. SÚMULA 280/STF. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SÚMULA 283/STF. ARTIGO 10 DA LEI 8429/92. LESÃO AO ERÁRIO. CIRCUNSTÂNCIA EXPRESSAMENTE RECONHECIDA PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 23 DA LEI 8429/92. AÇÃO PROPOSTA EM MENOS DE 5 ANOS DO TÉRMINO DO MANDATO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

(...)

5. O Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, concluiu expressamente que está presente o pressuposto necessário à configuração de ato ímprobo, qual seja: lesão ao erário. A reversão desse entendimento demanda o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que não é possível em sede de recurso especial, em face do óbice da Súmula 7/STJ.

6. No que concerne à apontada violação ao art. 12 da Lei 8429/92, a análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a consequente reversão do entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

7. A Ação Civil Pública decorrente de ato de improbidade administrativa deve ser proposta no prazo de cinco anos a contar do término do mandato ou cargo em comissão, consoante o art. 23, I, da Lei 8.429/1992.

8. Quanto à suscitada divergência jurisprudencial, a parte recorrente não logrou êxito em demonstrar de forma satisfatória as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados.

9. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1573942/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2016, DJe 23/06/2016, destaque meu).

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

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0054019-8

AgInt no
REsp 1.441.459 / SC

Números Origem: 200972100015291 50005195320114047210 SC-200972100015291
SC-50005195320114047210

PAUTA: 16/03/2017

JULGADO: 16/03/2017

Relatora

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ROBERTO LUÍS OPPERMANN THOMÉ**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ITACIR DETOFOL
ADVOGADOS : LEOBERTO BAGGIO CAON - SC003300
LEONARDO PEREIRA DE OLIVEIRA PINTO E OUTRO(S) - SC013001
GABRIEL HENRIQUE DA SILVA - SC022400
RECORRIDO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ITACIR DETOFOL
ADVOGADOS : LEOBERTO BAGGIO CAON - SC003300
LEONARDO PEREIRA DE OLIVEIRA PINTO E OUTRO(S) - SC013001
GABRIEL HENRIQUE DA SILVA - SC022400
AGRAVADO : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.