



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.538.194 - CE (2015/0142103-2)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : JOAO EUFRASIO NOGUEIRA
ADVOGADO : VICENTE BANDEIRA DE AQUINO NETO E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
INTERES. : JOSE SATIRO DE OLIVEIRA JUNIOR
ADVOGADO : TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. CABIMENTO. FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DESNECESSIDADE. EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa decorrente de fraude e dispensa de licitação e enriquecimento ilícito, para construção de um açude, no Município de Várzea Alegre/CE.

2. Não há a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da leitura do acórdão recorrido, que enfrentou e decidiu, motivadamente, a controvérsia posta em debate, qual seja: "*ilegitimidade do réu, litisconsórcio da empresa OAP Ltda e desproporcionalidade das sanções*".

3. A jurisprudência pacífica desta Corte sedimentou o entendimento no sentido de que a Lei 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Precedentes. Súmula 83/STJ.

4. A posição sedimentada desta Corte firmou entendimento no sentido de que "*o litisconsórcio necessário, nos termos do art. 47 do Código de Processo Civil, é caracterizado pela indispensável presença de co-legitimados na formação da relação processual, o que pode ocorrer por disposição legal ou pela natureza da relação. Assim, nas ações civis de improbidade administrativa não há de se falar em formação de litisconsórcio necessário entre o agente público e os eventuais terceiros beneficiados com o ato de*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

improbidade administrativa, pois não está justificada em nenhuma das hipóteses previstas na lei" (AgRg no REsp 1.461.489/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2014, DJe 19/12/2014.).

5. Do exame das razões do acórdão recorrido, conclui-se que o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, ao apreciar a controvérsia acerca da improbidade administrativa, em decorrência de fraude em dispensa de licitação e em aplicação irregular de verbas públicas, interpretou os arts. 9º e 10 da Lei 8.429/92, a partir de argumentos de natureza eminentemente fática. Incidência da Súmula 7/STJ.

6. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que aferir se as provas são suficientes ou se o recorrido desincumbiu-se de seu ônus probatório, para análise de eventual violação do art. 333 do CPC, demandaria o reexame de todo o contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso a esta Corte ante o óbice da Súmula 7 do STJ.

7 . 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, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

Agravo interno improvido.

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, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília (DF), 18 de agosto de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.538.194 - CE (2015/0142103-2)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : JOAO EUFRASIO NOGUEIRA
ADVOGADO : VICENTE BANDEIRA DE AQUINO NETO E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
INTERES. : JOSE SATIRO DE OLIVEIRA JUNIOR
ADVOGADO : TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de agravo interno interposto por JOÃO EUFRÁSIO NOGUEIRA contra decisão monocrática deste Relator que negou provimento ao recurso especial.

A decisão ficou assim ementada (fl. 504, e-STJ):

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. CABIMENTO. FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DESNECESSIDADE. EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO".

Para melhor compreensão da demanda, confira-se o relatório elaborado no *decisum* agravado:

"Vistos.

Cuida-se de recurso especial interposto por JOÃO EUFRÁSIO NOGUEIRA, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado (fls. 375/376, e-STJ):

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX- PREFEITO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LESÃO AO ERÁRIO. LEI Nº 8.429/1992.

I. Trata-se de apelação de sentença que julgou parcialmente procedente o pedido, para condenar os réus, nos termos do art. 10, XI c/c art. 12, II, da Lei nº 8.429/92, por ato de improbidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativa, por fraude, dispensa de licitação e enriquecimento ilícito.

II. O Ministério Público Federal é parte legítima para Figurar no pólo ativo da demanda, pois nos termos da Lei Complementar 75/93, arts. 6º VII, alínea b e 39,1, II, III e IV. incumbe -lhe a defesa do patrimônio da União.

III. O fato narrado na inicial refere-se a atos praticados pelos réus, no exercício de sua função, com alegação de dano ao erário, não prevalecendo a afirmação de que a via eleita deveria ser a ação popular, sendo cabível a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

IV. Não há que se falar em impossibilidade jurídica do pedido, pois a inicial descreve os fatos, o enquadramento legal do ato ilícito, o montante do prejuízo causado ao erário, a conduta, instruído processo com o processo administrativo respectivo, com observância do art. 282 do CPC e do art. 17, § 6º, da Lei nº 8.429/92.

V. A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Reclamação nº 2.138-6, conforme informativo nº 4 do STF, não produz eficácia erga omnes nem efeito vinculante, sendo aplicada a agente político previsto no art. 102,1, "c" da CF/88.

VI. A Lei nº 8429/92, ao tratar dos atos de improbidade administrativa, enquadra aqueles que importem em enriquecimento ilícito do agente, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública, sendo estes últimos entendidos como aqueles que violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade dentro outros.

VII. No caso dos autos, verifica-se que além da dispensa fraudulenta de licitação, nos últimos dias do mandato do apelante, e antes do início das obras, foram realizados saques em favor do Município de Várzea Grande e do Sr. José Sátiro de Oliveira Júnior (Presidente da Comissão de Licitação), além do pagamento integral da obra à empresa OAP obras assessoria Projetos Ltda.

VIII. Restou demonstrado, através do parecer técnico proferido pelo Ministério da Integração que os serviços ocorreram nos dias 30/12/04 e 31/12/04, isto é, foram iniciados dois dias após a liberação de recursos (28/12/2004) e concluído 1 dia depois de começado.

IX. Reconhecida a ocorrência de fato que tipifica improbidade administrativa, cumpre ao juiz aplicar a correspondente sanção. Desse modo, devem ser mantidas todas as sanções aplicadas aos réus que resultou nas penas de ressarcimento integral do dano verificado no valor de R\$ 43.594,68 a serem pagos solidariamente com o réu José Sátiro de Oliveira Júnior; 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos, suspensão de direitos políticos por oito (8) anos e multa civil, conforme disposto na sentença.

X. *Apelação improvida.*"

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fl. 403, e-STJ):

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REABERTURA DE, DISCUSSÃO ACERCA; DE, MATÉRIA MÁ ANALISADA. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE.

I. Não é possível, em sede de embargos declaratórios, reabrir discussão acerca de questão já debatida e decidida.

II. O Código de Processo Civil, em seu artigo 535, condiciona o cabimento dos embargos de declaração à existência de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão embargado, não se prestando este recurso à repetição de argumentação contra o julgamento de mérito da causa.

III. O acórdão não incorreu nas omissões apontadas. Sendo o embargante o gestor do Município à época da realização das despesas, responsável pela aplicação dos recursos públicos, clara é a sua legitimidade.

IV. Quanto à alegação de litisconsórcio necessário, no caso em tela, o chamamento ao feito da empresa beneficiada com os atos de improbidade é de litisconsórcio facultativo.

V. Quanto à desproporcionalidade das sanções, não se cuida de omissão no acórdão, mas de inconformismo da parte com as penalidade aplicada, cabendo a interposição de recurso próprio, reforma da decisão.

VI. *Embargos de declaração improvidos.*"

No presente recurso especial, o recorrente alega, preliminarmente, a nulidade do acórdão recorrido por ofensa ao art. 535, inciso II, do CPC/73, porquanto, apesar da oposição dos embargos de declaração, o Tribunal de origem não se pronunciou sobre pontos necessários ao deslinde da controvérsia.

No mérito do recurso especial, o recorrente alega violação dos arts. 47 e 267, VI, do Código de Processo Civil/73; 9º, 10, XI, e 12 da Lei n. 8.429/92.

Sustenta, em síntese, que:

1) "(...) conforme consignado no próprio aresto recorrido: 'restou omissa por não apreciar detalhadamente, em sua fundamentação legal, acerca da ilegitimidade do réu, litisconsórcio da empresa OAP Ltda e desproporcionalidade das sanções'" (fl. 411, e-STJ).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2) "Sabe-se que a Lei nº 8.429/92 cuida dos atos de improbidade administrava praticados por agente público, servidor ou não, contra o Poder Público nas três esferas de Governo. Registre-se, contudo, que a Lei de Improbidade Administrativa é inaplicável à espécie. E que as penas cominadas pela Lei 8.429/92 abrangem aquelas previstas pelo Decreto-Lei 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, sendo verdadeiro bis in idem a aplicação simultânea sancionatória dos dois diplomas legais ao mesmo agente" (fl. 415, e-STJ).

3) "Com efeito, Exas., no caso, a v. sentença de primeiro grau deixou patente que a conduta da empresa O AP Obras Assessoria Projetos LTDA seria essencial para que o processo se desenvolvesse em direção ao provimento final de mérito, de onde poderia concluir a efetiva participação desta no suposto enriquecimento ilícito. A sentença atestou o enriquecimento ilícito tanto de JOSÉ SÁTIRO DE OLIVEIRA JÚNIOR quanto da empresa OAP Obras Assessoria Projetos LTDA, não obstante esta sequer compôs o pólo passivo da demanda, enquanto o ora recorrente foi condenado, embora tenha ficado claro a inexistência de enriquecimento ilícito por parte deste. Nesse desiderato, imperiosa a aplicação do art. 47, do CPC" (fl. 420, e-STJ).

4) "O CPC, em seu art. 267, VI, assevera que o processo deve ser extinto, sem resolução de mérito, quando faltar uma das condições da ação. A legitimidade das partes inclui-se no rol dessas condições. No caso, conforme sobejamente demonstrado, a moldura fática fixada no acórdão recorrido não aponta que o recorrente, Sr. JOÃO EUFRASIO NOGUEIRA, teria praticado qualquer ato, o que enseja a reforma da decisão guerreada para decretar a extinção do feito sem solução de mérito, por violação ao art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa" (fl. 425, e-STJ).

5) "Nesse contexto, verifica-se que o ato de improbidade atribuído ao recorrente, além de ter sido imposta de forma objetiva, fora firmada com base simples presunção, o que afasta o alegado ato ímprobo, consoante precedentes desta corte, "(...) 3. Embora seja possível presumir que o réu. na qualidade de ordenador de despesas e gestor dos pagamentos dos salários dos contratados irregularmente, possa, em tese ser responsabilizado. não é possível condená-lo, por ato de improbidade, com base em simples presunção. (STJ. REsp 852953/AC; Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ 21/10/2008) E consabido que o objetivo precípua da Lei de Improbidade Administrativa é punir o administrador desonesto, sendo certo que a conduta tida por ilegal só se torna ímproba, quando revestida, também, de má-fé, o que, repita-se, não é o caso autos" (fl. 427, e-STJ).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6) "Sabe-se que as sanções previstas no art. 9º e 10, da Lei 8.429/92, são autônomas e diversas. Se o tribunal de origem concluiu que houve apenas a suposta prática de ato que importe dano ao Erário (art. 10), jamais poderia manter as sanções do julgado de primeiro grau (art. 9º), tendo em vista estas serem mais severas do que aquelas. Soma-se a isso o fato que não restaram demonstrados a má-fé, desídia ou desonestidade em nenhum ato imputado ao recorrente, não se caracterizando conduta grave a incidir a suspensão dos direitos políticos por 08 anos, nem muito menos a imposição de contratar com o poder público pelo prazo máximo de 10 (dez) anos, até mesmo porque incompatível com as sanções prevista no art. 21, II, da Lei 8.429/92" (fl. 430, e-STJ).

Apresentadas as contrarrazões (fls. 440/468, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade positivo na instância de origem (fl. 474, e-STJ).

Manifestação do Ministério Público Federal nos termos da seguinte ementa (fls. 485/486, e-STJ):

"RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535, II, DO CPC/73. APRECIÇÃO DE TODAS AS QUESTÕES NECESSÁRIAS AO DESLINDE DA CAUSA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. OFENSA AO ART. 267, VI, DO CPC/73. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. CONTRARIEDADE AO ART. 1º DA LIA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. CONDUTA DE FRUSTRAR DISPENSA DE PROCESSO LICITATÓRIO. GESTOR PÚBLICO. CONFIGURAÇÃO, IN RE IPSA, DE MODO SOLENE, DO DOLO GENÉRICO. INFRINGÊNCIA AO ART. 47 DO CPC/73. EMPRESA PRIVADA. LITISCONSORTE PASSIVO. MODALIDADE FACULTATIVA. PARTICIPAÇÃO DO TERCEIRO BENEFICIÁRIO PRESCINDÍVEL À RELAÇÃO PROCESSUAL. AFRONTA AOS ARTS. 9º, 10 E 12 DA LEI 8.929/92. CONDUTAS ÍMPROBAS DEVIDAMENTE CONFIGURADAS. SANÇÕES. DESPROPORCIONALIDADE. INOCORRÊNCIA. PRETENSÃO QUE REQUER O REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. VEDAÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. Inexiste violação ao art. 535, II, do CPC/73 se todas as questões arguidas pelo embargante foram enfrentadas no Tribunal Regional, que examinou satisfatoriamente os argumentos trazidos e a decisão, apesar de contrária aos seus interesses, foi suficientemente fundamentada, efetivando a devida entrega da prestação jurisdicional.

2. A Lei nº 8.429/92, que trata das sanções cíveis aplicadas a agentes ímprobos, instituiu normas de direito material e processual tendentes a punir aqueles que praticam improbidade administrativa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

na esfera cível, independente e cumulativamente com as sanções penais, preservando-se a autonomia das instâncias, quais sejam, civil, penal e administrativa.

3. A própria Constituição Federal estabelece no §4º do art. 37, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

4. As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em grau de reclamação, não possuem o condão de produzir os mesmos efeitos de controle concentrado de constitucionalidade, pois não detém eficácia vinculante e erga omnes.

5. Não há contrariedade ao art. 267, VI, do CPC/73, porquanto os prefeitos podem e devem figurar como sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, pois o art. 2º da Lei nº 8.429/92 estabelece que é reputado agente público, para fins de sua aplicação, todo aquele que exerce, por eleição, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas em seu art. 1º.

6. Ausência de infringência ao art. 1º da LIA, porque não caracteriza responsabilidade objetiva a decorrente de conduta de gestor público por ato comissivo por omissão, que é o bastante para configurar, in re ipsa, de modo solene, o dolo genérico, por si suficiente ao enquadramento jurídico como hipótese de incidência da Lei 8.429/92.

7. Não há litisconsorte passivo necessário na ação de improbidade administrativa entre o agente político e terceiros beneficiados, pois, diversamente do contido no art. 47 do CPC/73, prescindível a presença desses na relação processual.

8. Se as decisões descreveram em que consistiu a conduta ímproba do agente político em fraudar dispensa de licitação e em aplicar irregularmente verbas públicas, não há que se falar em infringência aos arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/92.

9. Constatado que, com base em farto conjunto de provas, as instâncias ordinárias entenderam que o recorrente agiu com má-fé na prática de atos de improbidade, além de fixar a sanção de forma proporcional, concluir de forma diversa demandaria o revolvimento do contexto fático-probatório carreado aos autos, tarefa vedada, por força da Súmula 7/STJ.

10. Parecer pelo desprovimento do recurso especial".

Nas razões do agravo interno, alega o recorrente em síntese, que:

1) "não há outro fundamento autônomo suficiente para manter o acórdão recorrido, quando do enfrentamento das matérias suscitadas nos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

embargos de declaração, mormente porque caso fosse aferido todas as circunstâncias apresentadas, verificar-se-ia, principalmente, que as omissões influenciam na conclusão do julgado. Desta feita, resta patente a violação ao art. 535, II do CPC, devendo a decisão ora agravada ser reformada" (fl. 536, e-STJ).

2) "a Lei de Improbidade Administrativa é inaplicável à espécie. É que as penas cominadas pela Lei 8.429/92 abrangem aquelas previstas pelo Decreto-Lei 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, sendo verdadeiro bis in idem a aplicação simultânea sancionatória dos dois diplomas legais ao mesmo agente. Com efeito, a Lei de Improbidade Administrativa, embora originalmente, tivesse por objeto tratar de questões cíveis, absorve forte conteúdo penal. As sanções são próximas das criminais: suspensão de direitos políticos, ressarcimento ao Erário, multa etc" (fl. 536, e-STJ).

3) "a sentença atestou o enriquecimento ilícito tanto de JOSÉ SÁTIRO DE OLIVEIRA JÚNIOR quanto da empresa OAP Obras Assessoria Projetos LTDA, não obstante esta sequer compôs o pólo passivo da demanda, enquanto o ora recorrente foi condenado, embora tenha ficado claro a inexistência de enriquecimento ilícito por parte deste. Destarte, imperiosa a reforma da decisão agravada, para reconhecer a nulidade processual ante a manifesta ausência de litisconsorte passivo necessário" (fl. 541, e-STJ).

4) "conforme sobejamente demonstrado, a moldura fática fixada no acórdão recorrido não aponta que o recorrente, Sr. JOÃO EUFRÁSIO NOGUEIRA, teria praticado qualquer ato, o que enseja a reforma da decisão ora recorrida para decretar a extinção do feito sem solução de mérito, por violação ao art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa" (fl. 544, e-STJ).

5) "importante deixar claro a existência de matéria de direito quanto a aferição da configuração de conduta dolosa, já que o acórdão guerreada, para aferir o dolo, apenas utilizou a tipificação da lei de improbidade administrativa,. A aferição do elemento subjetivo por prática de ato de improbidade administrativa é matéria passível de valoração, conforme inúmeros precedentes desta respeitável Corte Superior de Justiça" (fl. 544, e-STJ).

6) "Por fim, e não menos importante, embora silente a decisão ora agravada, suscitou-se que o acórdão do TRF5 violou a Lei de Improbidade quanto à valoração da sanção aplicada pelo Tribunal de origem, que se consubstancia matéria unicamente de direito, havendo inúmeras decisões deste c. STJ aferindo a extensão do dano em ação de improbidade administrativa, bem como no que diz respeito à valoração da aplicação do princípio da proporcionalidade nas aplicações que leva a cabo condenações por ato ímprobo, de forma não haver óbice à apreciação do apelo especial" (fl. 546, e-STJ).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Impugnação pelas partes agravadas às fls. 550/555 e 559/562, (e-STJ), no sentido do improvimento do recurso.

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.538.194 - CE (2015/0142103-2)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. CABIMENTO. FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DESNECESSIDADE. EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa decorrente de fraude e dispensa de licitação e enriquecimento ilícito, para construção de um açude, no Município de Várzea Alegre/CE.

2. Não há a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da leitura do acórdão recorrido, que enfrentou e decidiu, motivadamente, a controvérsia posta em debate, qual seja: "*ilegitimidade do réu, litisconsórcio da empresa OAP Ltda e desproporcionalidade das sanções*".

3. A jurisprudência pacífica desta Corte sedimentou o entendimento no sentido de que a Lei 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Precedentes. Súmula 83/STJ.

4. A posição sedimentada desta Corte firmou entendimento no sentido de que "*o litisconsórcio necessário, nos termos do art. 47 do Código de Processo Civil, é caracterizado pela indispensável presença de co-legitimados na formação da relação processual, o que pode ocorrer por disposição legal ou pela natureza da relação. Assim, nas ações civis de improbidade administrativa não há de se falar em formação de litisconsórcio necessário entre o agente público e os eventuais terceiros beneficiados com o ato de improbidade administrativa, pois não está justificada em nenhuma das hipóteses previstas na lei*" (AgRg no REsp 1.461.489/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2014, DJe 19/12/2014.).

5. Do exame das razões do acórdão recorrido, conclui-se que o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, ao apreciar a controvérsia acerca da improbidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativa, em decorrência de fraude em dispensa de licitação e em aplicação irregular de verbas públicas, interpretou os arts. 9º e 10 da Lei 8.429/92, a partir de argumentos de natureza eminentemente fática. Incidência da Súmula 7/STJ.

6. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que aferir se as provas são suficientes ou se o recorrido desincumbiu-se de seu ônus probatório, para análise de eventual violação do art. 333 do CPC, demandaria o reexame de todo o contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso a esta Corte ante o óbice da Súmula 7 do STJ.

7 . 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, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

Agravo interno improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Não obstante os esforços expendidos pelo recorrente, a irresignação não merece provimento, devendo a decisão agravada ser mantida.

Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa decorrente de fraude e dispensa de licitação e enriquecimento ilícito, para construção de um açude, no Município de Várzea Alegre/CE.

DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73

Não há a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da leitura do acórdão recorrido, que enfrentou e decidiu, motivadamente, a controvérsia posta em debate, qual seja: *"ilegitimidade do réu, litisconsórcio da empresa OAP Ltda e desproporcionalidade das sanções"*.

É o que se infere do seguinte excerto do voto condutor do acórdão recorrido (fl. 399, e-STJ):

"O embargante sustenta que o acórdão da Quarta Turma restou omissa por não apreciar detalhadamente, em sua fundamentação legal, acerca da ilegitimidade do réu, litisconsórcio da empresa OAP Ltda e desproporcionalidade das sanções."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ao analisar os embargos declaratórios, observo que se repete argumentação já veiculada nos autos."

O acórdão não incorreu nas omissões apontadas. Sendo o embargante o gestor do Município à época da realização das despesas, responsável pela aplicação dos recursos públicos, clara é a sua legitimidade.

Quanto à alegação de litisconsórcio necessário, no caso em tela, o chamamento ao feito da empresa beneficiada com os atos de improbidade é de litisconsórcio facultativo.

Quanto à desproporcionalidade das sanções, não se cuida de omissão no acórdão, mas de inconformismo da parte com as penalidade interposição de recurso próprio, visando à reforma da decisão.

O acórdão embargado foi prolatado com amparo na legislação que rege a espécie e em consonância com a jurisprudência do Tribunal. O entendimento sufragado abarca todas as questões aventadas em sede de embargos, de modo que não restou caracterizada qualquer omissão no pronunciamento jurisdicional impugnado".

Vê-se, pois, na verdade, que, no presente caso, a questão foi decidida de maneira fundamentada e completa, mas não conforme objetivava a recorrente, uma vez que foi aplicado entendimento diverso.

É sabido que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu.

Ressalte-se, ainda, que cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto.

Nessa linha de raciocínio, o disposto no art. 131 do Código de Processo Civil:

"Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento".

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. CARÁTER DE USUÁRIO E IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO NÃO COMPROVADOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N 07/STJ. INCIDÊNCIA.

I - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade.

II - In casu, rever o entendimento do Tribunal de origem, que consignou não estar comprovada a irregularidade do serviço de fornecimento de água, tampouco o caráter de usuário da Agravante, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 07/STJ.

III - A Agravante não apresenta, no regimental, argumentos suficientes para desconstituir a decisão agravada.

IV - Agravo Regimental improvido" (AgRg no AREsp 433.329/RJ, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/10/2015, DJe 27/10/2015.).

DA LEI 8.429/92 E DOS AGENTES POLÍTICOS

A jurisprudência pacífica desta Corte sedimentou o entendimento no sentido de que a Lei 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos.

Nesse sentido:

"PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. REELEIÇÃO. PREFEITO MUNICIPAL. INTERREGNO ENTRE MANDATOS. ELEIÇÃO ANULADA. POSSE DO PRESIDENTE DA CÂMARA POR DETERMINAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. NOVO PLEITO. POSSE COM CONCLUSÃO DO MANDATO NA REELEIÇÃO. MANDATOS CONSECUTIVOS. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. PRECEDENTES. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO CARACTERIZADO. CONTRATO SEM LICITAÇÃO DE PESSOA VEDADO PELA LEI ORGÂNICA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MORALIDADE E LEGALIDADE. PRECEDENTES. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

(...)

4. O Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento de que a Lei 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Precedentes.

(...)

Recurso especial improvido" (REsp 1.414.757/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/10/2015, DJe 16/10/2015.);

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. ART. 11 DA LEI 8.429/92. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA A PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) APTO A CARACTERIZAR O ATO IMPROBO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. A novel jurisprudência do STJ já decidiu que os Agentes Políticos se submetem a Lei de Improbidade Administrativa, entendimento esse que se aplica inclusive aos Prefeitos, pois a jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que os Prefeitos Municipais, apesar do regime de responsabilidade político-administrativa previsto no Decreto-Lei 201/67, estão submetidos à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), em face da inexistência de incompatibilidade entre as referidas normas. Precedentes: AgRg no Ag 1404254 / RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 30/09/2014; AgRg no AREsp 457973 / PR, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 25/06/2014; REsp 1114254 / MG, Rel. Min. Sergio Kukina, Primeira Turma, DJe 05/05/2014.

(...)

3. Agravo regimental não provido" (AgRg no AREsp 692.292/PB, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/09/2015, DJe 22/09/2015.);

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRARIEDADE A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AGENTE POLÍTICO. PREFEITO. SUBMISSÃO ÀS NORMAS DA LEI 8429/92.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRECEDENTES DO STJ. ART. 10 DA LEI 8429/92. ELEMENTO SUBJETIVO. CONFIGURAÇÃO DE CULPA. LESÃO AO ERÁRIO. CIRCUNSTÂNCIA EXPRESSAMENTE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

(...)

3. Esta Corte Superior firmou entendimento no sentido da aplicabilidade das normas da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, haja vista que ela não se mostra incompatível com o Decreto-Lei 201/67.

(...)

7. Agravo regimental não provido" (AgRg no REsp 1.513.451/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2015, DJe 26/06/2015.).

Das razões acima expendidas, verifica-se que o Tribunal *a quo* decidiu de acordo com jurisprudência desta Corte, de modo que se aplica à espécie o enunciado da Súmula 83/STJ, *verbis*: "*Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida*".

DO LITISCONSÓRCIO PASSIVO

A posição sedimentada desta Corte firmou entendimento no sentido de que "*o litisconsórcio necessário, nos termos do art. 47 do Código de Processo Civil, é caracterizado pela indispensável presença de co-legitimados na formação da relação processual, o que pode ocorrer por disposição legal ou pela natureza da relação. Assim, nas ações civis de improbidade administrativa não há de se falar em formação de litisconsórcio necessário entre o agente público e os eventuais terceiros beneficiados com o ato de improbidade administrativa, pois não está justificada em nenhuma das hipóteses previstas na lei*" (AgRg no REsp 1.461.489/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2014, DJe 19/12/2014.). Eis a ementa do julgado:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC. OMISSÃO INEXISTENTE. RAZÕES RECURSAIS LOGICAMENTE DISSOCIADAS DA FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. AGENTE PÚBLICO E TERCEIROS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

BENEFICIADOS PELO ATO ÍMPROBO. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

(...)

3. O litisconsórcio necessário, nos termos do art. 47 do Código de Processo Civil, é caracterizado pela indispensável presença de co-legitimados na formação da relação processual, o que pode ocorrer por disposição legal ou pela natureza da relação. Assim, nas ações civis de improbidade administrativa não há de se falar em formação de litisconsórcio necessário entre o agente público e os eventuais terceiros beneficiados com o ato de improbidade administrativa, pois não está justificada em nenhuma das hipóteses previstas na lei.

(...)

5. Agravo regimental não provido" (AgRg no REsp 1.461.489/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2014, DJe 19/12/2014.).

No mesmo sentido:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 47 DO CPC E ART. 3º DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CARACTERIZADA. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.

(...)

2. Não há falar em formação de litisconsórcio passivo necessário entre eventuais réus e as pessoas participantes ou beneficiárias das supostas fraudes e irregularidades nas ações civis públicas movidas para o fim de apurar e punir atos de improbidade administrativa, pois não há, na Lei de Improbidade, previsão legal de formação de litisconsórcio entre o suposto autor do ato de improbidade e eventuais beneficiários, tampouco havendo relação jurídica entre as partes a obrigar o magistrado a decidir de modo uniforme a demanda.

3. Agravo regimental não provido" (AgRg no REsp 1.421.144/PB, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/05/2015, DJe 10/06/2015.);

"IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. "FUNCIONÁRIO FANTASMA". PERCEPÇÃO DE VENCIMENTOS SEM A



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CORRESPONDENTE CONTRAPRESTAÇÃO LABORAL. AUTONOMIA DE CONDUTA. DESNECESSIDADE DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO COM OUTRO AGENTE PÚBLICO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DOLO CONFIGURADO. INTELIGÊNCIA DO ART. 9º, CAPUT, DA LEI Nº 8.429/92. SANÇÕES APLICADAS DE FORMA PROPORCIONAL E RAZOÁVEL. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

(...)

2. A pessoa vinculada à Administração que, confessadamente, auferir remuneração dos cofres públicos sem haver trabalhado pratica ato de improbidade autônomo, que não reclama a simultânea responsabilização de eventual partícipe. Patenteada sua condição de agente pública, está a recorrente legitimada para figurar no polo passivo da ação de improbidade, de per se, sem a necessidade de formação de litisconsórcio passivo com outro também agente público.

(...)

5. Recurso especial desprovido" (REsp 1.434.985/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/05/2014, DJe 28/08/2014.).

DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ

Do exame das razões do acórdão recorrido, conclui-se que o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, ao apreciar a controvérsia acerca da improbidade administrativa, em decorrência de fraude em dispensa de licitação e em aplicação irregular de verbas públicas, interpretou os arts. 9º e 10 da Lei 8.429/92, a partir de argumentos de natureza eminentemente fática.

É o que se infere da leitura do seguinte excerto do voto condutor do acórdão recorrido:

"Da análise dos autos, verifica-se a ocorrência de dispensa de licitação, com o objetivo de beneficiar a empresa e o outro réu, o Sr. José Sátiro de Oliveira Júnior.

Examinando parecer técnico, proferido pela Ministério da Integração, verifica-se a conduta ímproba, conforme passo a transcrever:

"Deve-se ressaltar que o relatório de execução físico financeiro (fl.269) demonstra que os serviços ocorreram nos dias 30/12/04 e 31/12/04, isto é, foram iniciados dois dias após a liberação de recursos (28/12/2004) e concluído 1 dia depois de começado".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ressalte-se, ainda, que , conforme contratado entre a Prefeitura e a Construtora, os pagamentos deveriam ser realizados de acordo com as medições. No entanto, nos últimos dias do mandato do apelante, e antes do início das obras, foram realizados saques em favor do Município de Várzea Grande e do Sr. José Sátiro de Oliveira Júnior, além do pagamento integral da obra à empresa OAP obras assessoria Projetos Ltda.

O art. 37, caput, da CF prevê que a Administração Pública direta e indireta deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dispondo em seu §4º que "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

A conduta dos réus consistiu em ato de improbidade administrativa, enquadrando-se na hipótese do art. 10, XI, da Lei nº 8.429/92, com a aplicação das penalidades previstas no art. 12, II, do mesmo regramento.

(...)

Reconhecida a ocorrência de fato que tipifica improbidade administrativa, cumpre ao juiz aplicar a correspondente sanção. Desse modo, entendo que devem ser mantidas todas as sanções aplicadas ao réu, ora apelante".

Nesse caso, não é possível aferir a existência de enriquecimento ilícito, bem como, dano ao erário, sem que se reexamine o conjunto probatório dos presentes autos, tarefa que, além de escapar da função constitucional deste Tribunal, encontra óbice na Súmula 7 do STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame.

Nesse sentido, a doutrina do jurista Roberto Rosas:

"O exame do recurso especial deve limitar-se à matéria jurídica. A razão dessa diretriz deriva da natureza excepcional dessa postulação, deixando-se às instâncias inferiores o amplo exame da prova. Objetiva-se, assim, impedir que as Cortes Superiores entrem em limites destinados a outros graus. Em verdade, as postulações são apreciadas amplamente em primeiro grau, e vão, paulatinamente, sendo restringidas para evitar a abertura em outros graus. Acertadamente, a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal abominaram a abertura da prova ao reexame pela Corte Maior. Entretanto, tal orientação propiciou a restrição do recurso extraordinário, e por qualquer referência à prova, não conhece do recurso" (Direito Sumular – Comentários às Súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, 6ª Edição ampliada e revista, Editora Revista dos Tribunais, p. 305.).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse sentido, as ementas dos seguintes julgados:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI 8.429/92. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7 DO STJ.

1. Cuida-se de ação civil pública, por improbidade administrativa, em decorrência de aquisição de uma máquina motoniveladora, que, depois de reformada - uma vez que estava sucateada e sem condições de ser utilizada -, foi vendida, causando um prejuízo ao erário no valor de R\$ 16.370,00.

2. O Tribunal de origem reconheceu expressamente a existência de dano ao erário, na conduta do recorrente, sob o fundamento de que a "ocorrência de prejuízo ao erário não foi um ato de delírio em relação à prova dos autos. Bem ao contrário, foram muito bem fundamentados e até discutidos entre eles próprios".

3. Da análise das razões do acórdão recorrido, observa-se que este delineou a controvérsia dentro do universo fático-probatório, razão pela qual analisar a ocorrência ou não de dano ao erário passa necessariamente pela análise do conjunto probatório dos autos.

4. A pretensão de simples reexame de provas, além de escapar da função constitucional deste Tribunal, encontra óbice na Súmula 7/STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame.

Agravo regimental improvido" (AgRg no REsp 1.582.036/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 8/3/2016, DJe 15/3/2016.);

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 458 E 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECONHECIDO PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL A QUO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PELA EXISTÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REVISÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Não há falar, na hipótese, em violação aos arts. 458 e 535



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do CPC, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão dos Embargos Declaratórios apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

II. Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz das provas dos autos, "os atos praticados pelos agentes públicos, com a concorrência e participação da contadora da empresa pertencente a estes, caracterizam a conduta prevista na LIA, de enriquecimento sem causa, de empresa que não poderia negociar com a Administração Pública (Irmãos Domingos), fraudando licitação, para que empresa de 'fachada', que não dispunha de um estabelecimento comercial, de regularidade fiscal obrigatória, de mercadoria suficiente para a revenda à municipalidade, firmasse contrato com a Prefeitura de Várzea Grande, para fornecimento de produtos alimentícios para as merendas escolares do Ente municipal". Afirmou o acórdão recorrido, ainda, que "a improbidade, no caso dos autos, é a desonestidade, que se mostra plenamente caracterizada por conduta dolosa do Administrador Público no intuito de causar lesão ao erário ou obtenção, em proveito próprio ou de terceiro, de vantagem ou enriquecimento ilícito". Assim, a alteração do entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte.

III. O Tribunal de origem, à luz das provas dos autos, considerou serem razoáveis e proporcionais as sanções impostas à parte recorrente, em razão da prática de ato de improbidade administrativa. Dessa forma, não há como alterar tal entendimento, diante do óbice da Súmula 7 desta Corte.

IV. Agravo Regimental improvido" (AgRg no AREsp 637.766/MT, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/2/2016, DJe 9/3/2016.).

DA SÚMULA 7/STJ

A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que aferir se as provas são suficientes ou se o recorrido desincumbiu-se de seu ônus probatório, para análise de eventual violação do art. 333 do CPC, demandaria o reexame de todo o contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso a esta Corte ante o óbice da Súmula 7 do STJ.

Nesse sentido:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESPROPORCIONALIDADE ENTRE RENDA E PATRIMÔNIO. ART. 9º, VII, DA LEI 8.429/92. ÔNUS DA PROVA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Na apuração do ato de improbidade, previsto no art. 9º, VII, da Lei 8.429/92, cabe ao autor da ação o ônus de provar a desproporcionalidade entre a evolução patrimonial e a renda auferida pelo agente, no exercício de cargo público. Uma vez comprovada essa desproporcionalidade, caberá ao réu, por sua vez, o ônus de provar a licitude da aquisição dos bens de valor tido por desproporcional.

II. Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz das provas dos autos, "logrou êxito o MP em demonstrar que há uma incompatibilidade flagrante do patrimônio amealhado pelo Deputado e seus ganhos públicos, de molde a denotar a ilicitude da aquisição patrimonial, não sensibilizando a alegação de que alienou diversos bens ou ser sócio de empresas quando, ainda assim, não justificam a evolução patrimonial e as movimentações financeiras incompatíveis com a renda declarada". Assim, a alteração do entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ: AgRg no REsp 1.513.451/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/06/2015; AgRg no AREsp 597.359/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/04/2015; AgRg no AREsp 532.658/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/09/2014.

III. Agravo Regimental improvido" (AgRg no AREsp 548.901/RJ, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/2/2016, DJe 23/2/2016.);

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA ALÍNEA DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. SÚMULA 284 DO STF. ART. 335 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ÔNUS DA PROVA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. LIVRE CONVENCIMENTO DO JUIZ.

1. O recorrente não indicou a alínea do dispositivo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constitucional em que se fundamenta o recurso especial, circunstância que impede o seu conhecimento, segundo o disposto na Súmula 284/STF.

Precedentes.

2. A configuração do prequestionamento pressupõe debate e decisão prévios pelo colegiado, ou seja, emissão de juízo sobre o tema. Se o Tribunal de origem não adotou entendimento explícito a respeito do fato veiculado nas razões recursais, inviabilizada fica a análise sobre a violação dos preceitos evocados pelo recorrente.

3. Verifica-se que o Tribunal de origem não analisou, ainda que implicitamente, o art. 335 do Código de Processo Civil. Desse modo, impõe-se o não conhecimento do recurso especial por ausência de prequestionamento, entendido como o indispensável exame da questão pela decisão atacada, apto a viabilizar a pretensão recursal.

4. Aferir se as provas são suficientes ou se o recorrido desincumbiu-se de seu ônus probatório, para análise de eventual violação do art. 333 do CPC, demandaria o reexame de todo o contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso a esta Corte ante o óbice da Súmula 7 do STJ.

5. No sistema de persuasão racional adotado pelos arts. 130 e 131 do CPC, cabe ao magistrado determinar a conveniência e a necessidade da produção probatória, mormente quando, por outros meios, já esteja persuadido acerca da verdade dos fatos.

Agravo regimental improvido" (AgRg no AREsp 647.464/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/3/2015, DJe 23/3/2015.);

"PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS. AUSÊNCIA DE PROVA DO DOLO OU CULPA DO AGENTE. ABSOLVIÇÃO COM FUNDAMENTO NA NÃO COMPROVAÇÃO DOS FATOS. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.

1. Afigura-se indispensável a presença de dolo ou culpa do agente público para ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, sendo insuficiente, para tanto, meras irregularidades administrativas.

2. A absolvição do acusado quanto à suposta prática de atos ímprobos baseada na não comprovação dos fatos narrados na inicial inviabiliza a análise da pretensão recursal, conforme orientação da Súmula 7 desta Corte.

3. O cotejo analítico entre os casos confrontados perpassa, necessariamente, pela análise das peculiaridades fáticas da causa, o que não se fez no caso concreto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. *Recurso especial conhecido, em parte, para, nessa medida, negar-lhe provimento*" (REsp 1.186.435/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 3/4/2014, DJe 29/4/2014.).

DA SÚMULA 7/STJ

O Tribunal de origem, após percuciente análise do contesto fático-probatório, fixou as penalidades de acordo com o art. 12, I, da Lei 8.429/92, quais sejam: *"ressarcimento integral do dano verificado no valor de R\$ 43.594,68 a serem pagos solidariamente com o réu José Sátiro de Oliveira Júnior; 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 10 (dez) anos, suspensão de direitos políticos por oito (8) anos e multa civil"*.

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, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA DA PENA. REVISÃO. SÚMULA 7 - STJ. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

1. *A revisão das sanções aplicadas pelo órgão jurisdicional ordinário, decorrentes de condenação por ato de improbidade, demanda a reavaliação do contexto-fático probatório dos autos, o que não é permitido, em face da Súmula 7 desta Corte, conforme reiterada jurisprudência do Tribunal.*

2. *Recurso especial desprovido*" (REsp 1.327.182/SE, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/10/2015, DJe 27/10/2015.);

"PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO IMPESSOALIDADE. CARACTERIZADO. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. DOSIMETRIA DAS PENAS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(...)

5. O Tribunal de origem, ao fixar as penalidades de acordo com o art. 12 da Lei n. 8.429/92, deu parcial provimento à apelação, para aplicar tão somente, a pena de multa civil correspondente a cinco vezes o valor da última remuneração percebida enquanto Prefeito Municipal do Município de Lagarto.

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 exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

(...)

Agravo regimental improvido" (AgRg no AREsp 725.526/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2015, DJe 23/09/2015.);

"IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO LITERAL DE LEI. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. DOSIMETRIA. SANÇÃO. INSTÂNCIA ORDINÁRIA. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

(...)

5. Ademais, o entendimento firmado na jurisprudência do STJ é no sentido de que, como regra geral, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial. Nesse sentido: AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22.5.2014; REsp 1.252.917/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.2.2012; AgRg no AREsp 403.839/MG, Rel.

Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 11.3.2014; REsp 1.203.149/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma DJe 7.2.2014; e REsp 1.326.762/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.9.2013.

6. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ.

7. Agravo Regimental não provido" (AgRg no REsp 1.372.421/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/04/2015, DJe 22/05/2015.).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0142103-2

AgInt no
REsp 1.538.194 / CE

Números Origem: 00001108320084058102 00160008808 015000000352200555 1108320084058102
200881020001107

PAUTA: 18/08/2016

JULGADO: 18/08/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETTE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOAO EUFRASIO NOGUEIRA
ADVOGADO : VICENTE BANDEIRA DE AQUINO NETO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : JOSE SATIRO DE OLIVEIRA JUNIOR
ADVOGADO : TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIÃO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : JOAO EUFRASIO NOGUEIRA
ADVOGADO : VICENTE BANDEIRA DE AQUINO NETO E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
INTERES. : JOSE SATIRO DE OLIVEIRA JUNIOR
ADVOGADO : TIBÉRIO DE MELO CAVALCANTE E OUTRO(S)

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, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.