



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.470.080 - SP (2014/0179678-5)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : ANA ELIZABETE SALVI DA CARVALHEIRA
ADVOGADO : OSVALDO PIRES SIMONELLI E OUTRO(S) - SP165381

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO NA PRÁTICA DE ATO DE OFÍCIO. DESCUMPRIMENTO DE PRAZO PARA RESPONDER A REQUISIÇÕES FORMULADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. O Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. Nos termos da jurisprudência firmada no âmbito deste Superior Tribunal de Justiça, a existência de meras irregularidades administrativas não são aptas a ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992. A razão para tanto é que *"a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé; e por isso, necessário o dolo genérico na conduta do agente"* (**REsp 1512047/PE**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 30/06/2015).

3. *"O retardamento ou omissão na prática de ato de ofício não pode ser considerado de maneira objetiva para fins de enquadramento do agente público no campo de incidência do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. É preciso que a conduta seja orientada pelo dolo de violar os princípios da administração pública, o que não ficou demonstrado no caso concreto"* (**AgRg no REsp nº 1.191.261/RJ**, Relator Ministro Humberto Martins, DJe 25/11/2011).

4. Caso concreto em que o Tribunal de origem firmou a compreensão no sentido de que (i) a demora da parte agravada na conclusão da sindicância estaria em harmonia com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista a complexidade dos trabalhos, sendo certo, outrossim, que (ii) não se vislumbraria a existência de dolo.

5. Diante de tal quadro fático – cuja modificação esbarra na vedação contida na Súmula 7/STJ –, conclui-se que a conduta da parte agravada não tem o condão de atrair a aplicação das graves penalidades constantes da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que, mesmo se comprovados os fatos narrados pelo Parquet Federal, estaria configurada mera irregularidade administrativa, não caracterizada pela desonestidade ou improbidade.

6. Agravo interno a que se nega provimento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente), Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 19 de junho de 2018(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.470.080 - SP (2014/0179678-5)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **ANA ELIZABETE SALVI DA CARVALHEIRA**
ADVOGADO : **OSVALDO PIRES SIMONELLI E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno interposto pelo **Ministério Público Federal** desafiando decisão monocrática que negou seguimento ao recuso especial, sob os fundamentos de que (I) o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos e (II) a alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

Em suas razões recursais, a parte agravante sustenta que (I) as contrariedades apontadas, constituem manifesta questão de direito, visando apenas à devida valoração jurídica do julgamento e não o reexame de prova; (II) clara a conduta ímproba da ora agravada, ante a recusa, retardamento e omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura de Ação Civil Pública; (III) para que seja regularmente processada a Ação de Improbidade Administrativa, basta que sejam demonstrados meros indícios do ato improbo, oportunizando as parte a produção de provas necessárias; e (IV) , há que se reconhecer a ofensa ao art. 535 do CPC/73, vez que, o Tribunal proferiu decisão que contraria o sentido que vem sendo dado por outros tribunais, ao art. 17, § 8º e § 10º da Lei nº 8.429/92, sem contudo, explicar essa contrariedade.

Sem impugnação (fl. 458).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.470.080 - SP (2014/0179678-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): A irresignação não merece acolhida.

Inicialmente, cumpre registrar que não ocorreu ofensa ao art. 535 do CPC/73, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

Confira-se, a propósito, o seguinte trecho do acórdão que julgou o agravo de instrumento interposto perante o Tribunal de origem (fls. 346/348):

[...]

Sustenta o órgão ministerial que a agravante praticou atos de improbidade administrativa, consoante o disposto nos incisos I e II do artigo 11 da Lei 8.429/92, haja vista que ela não promoveu, no tempo e modo devidos, a condução de sindicância relativa à morte de Mariany Vitória Tavares Santos, filha do casal Alex Sandro Tavares Santos e Márcia Tavares Santos.

Desde logo, tal como assentado pela eminente Desembargadora Federal Marli Ferreira, ressalto que a apuração relativa ao evento morte da menor Mariany não pode ser realizado de forma açodada, já que a questão posta a exame é complexa e envolve mais de um sindicato.

Além disso, não há nos autos prova de que os movimentos de impulso e condução do processo administrativo, pela Delegada Regional do Conselho, tenham desbordado os princípios da razoabilidade ou da proporcionalidade.

Deveras, é incontroverso que o fato foi devidamente apurado pelo Conselho Regional de Medicina, que concluiu a sindicância e determinou a abertura de processo ético-profissional em face dos médicos Marcelo Nunes dos Santos, Melissa Dunstan e Fabricia Leal Zaganelli, conforme documento de fls. 106/130.

O curso da sindicância teve desenvolvimento regular durante quatorze meses (abertura em 18/12/2007 e termo final em 20/03/2009), não se podendo afirmar, dada a complexidade do contexto fático, que este prazo não guarda harmonia com a razoabilidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

De outra parte, o que efetivamente parece estar divorciado do razoável é o fato de o órgão ministerial impor ao Conselho prazo (de 30 (trinta) dias) para conclusão dos trabalhos, sem amparo em qualquer comando normativo, consoante dizeres do ofício de fls. 146/149.

Estou a dizer que não se prestigia a atuação coercitiva do Ministério Público (tal como aquela que promoveu a fixação de prazo para conclusão da sindicância), fincada à revelia do órgão jurisdicional competente, haja vista que postura deste jaez, decerto, serve tão somente para enfraquecer ou desnaturar a autoridade que a Carta Política outorgou aos membros ministeriais.

Ainda sobre a fixação de prazo, penso que a apuração de responsabilidade por erro médico não é tarefa de simples cognição, a ensejar apuração em curto lapso temporal, sem esquecer que a incidência de fatos por imperícia ou negligência médica, tal como aquele aqui noticiado, infelizmente não guarda assento em movimento estatístico de pequena envergadura.

Aliás, dada a incidência significativa de sindicâncias voltadas à apuração de erro médico, não se pode tomar como peremptórios os prazos previstos na legislação de regência (Código de Processo Ético-Profissional) para condução dos expedientes.

Bem por isso, a superação dos prazos previstos na lei, só por si, não pode ser albergada como atos de improbidade administrativa.

Em outro plano, como bem observado em provimento liminar, não se ressalta das manifestações do órgão ministerial "que tenha havido dolo" da agravante, de modo que não se justifica a assertiva de ocorrência de ato de improbidade.

Não é por outra razão que a eminente Desembargadora Marli Ferreira, em único movimento, arrefeceu a possibilidade de prosseguimento da ação de improbidade proposta pelo Ministério Público, concedendo o efeito suspensivo reclamado para "rejeitar liminarmente a ação de consequências tão desastrosas e desproporcionais em relação à atividade exercida pela agravante." [...]

Desse modo, considerando que a atividade judicial foi exercida em sua integralidade, inclusive no tocante à aplicação do art. 17, § 8º, da Lei de Improbidade Administrativa, deve ser prontamente afastada a alegação de que o acórdão recorrido deixou de oferecer a devida prestação jurisdicional. N

a mesma linha de percepção, confirmam-se os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. PRESCRIÇÃO. ALEGAÇÃO DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. ATOS DE IMPROBIDADE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ADMINISTRATIVA QUE TERIAM SIDO PRATICADOS POR PARTICULAR, EM CONLUÍO COM AGENTES PÚBLICOS, NÃO OCUPANTES DE CARGO EFETIVO. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 23, I, DA LEI 8.429/92. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Agravo Regimental interposto em 09/10/2014, contra decisão publicada em 03/10/2014, na vigência do CPC/73.

II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem negou provimento a Agravo de Instrumento, interposto contra decisão que, afastando a prescrição, recebeu a inicial de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, na qual é imputada, ao agravante, a prática de atos de improbidade administrativa, que teriam sido praticados em conjunto com agentes públicos do Município de Santo André/SP, entre os anos de 1997 a 2001.

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

[...]

V. Agravo Regimental improvido.

(AgRg no AREsp 161.126/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 13/06/2016)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. CONDENAÇÃO FUNDADA NO ARCABOUÇO PROBATÓRIO DOS AUTOS. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Não prospera a tese de violação do art. 535 do CPC, porquanto o acórdão recorrido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada.

2. Sendo assim, não há que se falar em omissão do aresto. O fato de o Tribunal a quo haver decidido a lide de forma contrária à defendida pelo recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ele propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

3. Rever o entendimento do Tribunal de origem, quanto à existência de elementos suficientes à caracterização dos atos de improbidade, implica reexame das provas dos autos, o que é defeso pela via eleita, ante o que estabelece a Súmula 7/STJ.

4. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, desprovido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(REsp 1478691/PE, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, DJe 06/04/2016)

No que tange ao mérito da demanda, tampouco assiste razão ao agravante.

Com efeito, nos termos da jurisprudência firmada no âmbito deste Superior Tribunal de Justiça, a existência de meras irregularidades administrativas não são aptas a ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992. A razão para tanto é que *"a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé; e por isso, necessário o dolo genérico na conduta do agente"* (REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 30/06/2015). No mesmo sentido:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO DOLO NÃO CARACTERIZADO. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO, ENRIQUECIMENTO ILÍCITO OU VIOLAÇÃO A PRINCÍPIO. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se de ação civil pública, que busca ressarcimento de pretenso dano ao erário, decorrente de licitação para compra de uma unidade móvel de saúde, alegando o Ministério Público Federal improbidade administrativa por ausência de publicação do edital em jornal de circulação estadual.

2. Na sentença de primeiro grau, o pedido foi julgado improcedente, absolvendo os agravados das acusações de improbidade administrativa. O Tribunal de origem manteve a sentença de primeiro grau, que afastou a improbidade administrativa, afirmando que houve apenas "mera irregularidade, não caracterizando desonestidade, má-fé ou improbidade, na conduta dos recorridos".

3. As considerações feitas pelo Tribunal de origem afastam a prática do ato de improbidade administrativa, caso em que a conduta do agente não se amolda ao disposto nos arts. 8, 10 ou 11 da Lei 8.429/1992, pois não ficou caracterizado o elemento subjetivo dolo na conduta do recorrido ou dano ao erário ou violação de princípios. Incidência 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".

4. Demais disso, entender diversamente do Tribunal de origem, para concluir pela ocorrência de dano ao erário ou violação de princípios ou enriquecimento ilícito, uma vez que houve publicação do edital apenas em âmbito regional e municipal, e, não, em jornal de circulação estadual, demandaria análise de matéria fático-probatória, vedada pela Súmula 7 desta Corte. Agravo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

regimental improvido.

(AgRg no AREsp 822.214/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 15/03/2016)

Pois bem, na hipótese em exame, o *Parquet* federal imputa à parte agravada a prática de ato de improbidade administrativa consistente no descumprimento de prazos previstos em norma específica e na omissão de resposta quanto a requisições encaminhadas pelo Ministério Público para fins de instrução processual.

Ocorre que, consoante se extrai do trecho acima colacionado, entendeu o Tribunal de origem, à luz do conjunto probatório dos autos, que (i) a demora da parte agravada na conclusão da sindicância estaria em harmonia com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista a complexidade dos trabalhos, sendo certo, outrossim, que (ii) não se vislumbraria a existência de dolo.

Diante do quadro fático estabelecido no acórdão recorrido – cuja modificação esbarra na vedação contida na Súmula 7/STJ –, conclui-se que a conduta da parte agravada não tem o condão de atrair a aplicação das graves penalidades constantes da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que, mesmo se comprovados os fatos narrados pela agravante, estaria configurada mera irregularidade administrativa, não caracterizada pela desonestidade ou improbidade.

Aplica-se, portanto, o entendimento consolidado nesta Corte de Justiça, segundo o qual *"O retardamento ou omissão na prática de ato de ofício não pode ser considerado de maneira objetiva para fins de enquadramento do agente público no campo de incidência do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. É preciso que a conduta seja orientada pelo dolo de violar os princípios da administração pública, o que não ficou demonstrado no caso concreto"* (**AgRg no REsp nº 1.191.261/RJ**, Relator Ministro HUMBERTO MARTINS, DJe 25/11/2011).

Assim, não restando comprovada a existência dos suficientes indícios de que trata o § 6º do art. 17 da LIA, torna-se possível a pronta rejeição da ação, pelo magistrado, porquanto convencido da improcedência da ação.

Ante o exposto nega-se provimento ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0179678-5

AgInt no
REsp 1.470.080 / SP

Números Origem: 00038620820104030000 201003000038626 38620820104030000 397998

PAUTA: 19/06/2018

JULGADO: 19/06/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : ANA ELIZABETE SALVI DA CARVALHEIRA
ADVOGADO : OSVALDO PIRES SIMONELLI E OUTRO(S) - SP165381

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : ANA ELIZABETE SALVI DA CARVALHEIRA
ADVOGADO : OSVALDO PIRES SIMONELLI E OUTRO(S) - SP165381

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 do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente), Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.