



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.159.035 - MG (2009/0188052-8)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
AGRAVANTE : TEREZINHA AZIZ ALEXANDRE SANT'ANNA E OUTROS
ADVOGADO : BERNARDO RIBEIRO CAMARA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. DATA PREMISSA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. TERCEIRO EM CONLUÍO COM AGENTES PÚBLICOS. APLICAÇÃO DO ART. 23 DA LIA. SÚMULA 83/STJ. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da recorrente demanda o reexame de provas (Súmula 7/STJ).

2. Nos moldes da jurisprudência firmada do STJ, aplica-se aos particulares, réus em ação de improbidade, a mesma sistemática cabível aos agentes públicos, prevista no art. 23, I e II, da Lei 8.429/1992, para fins de fixação do termo inicial da prescrição.

3. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida" (Súmula 83/STJ).

4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).

5. Agravo regimental não provido.

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 regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com a Sra. Ministra Relatora.

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

Brasília-DF, 21 de novembro de 2013(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.159.035 - MG (2009/0188052-8)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
AGRAVANTE : TEREZINHA AZIZ ALEXANDRE SANT'ANNA E OUTROS
ADVOGADO : BERNARDO RIBEIRO CAMARA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão que conheceu em parte do recurso especial, para lhe negar provimento, nos moldes da ementa seguinte (fl. 1132):

PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - VIOLAÇÃO DO ART. 535 NÃO CARACTERIZADA - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO E REEXAME DE PROVAS: SÚMULAS 282/STF E 7/STJ - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL - INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS E REGIMENTAIS.

Os agravantes defendem que "o fundamento constitucional utilizado pelo acórdão recorrido não é suficiente para manter o acórdão no que diz respeito à prescrição das sanções de natureza punitiva da ação de improbidade (suspensão dos direitos políticos, multa civil e impossibilidade de contratar com o poder público ou dele receber incentivos fiscais ou creditícios)" (fl. 1148), devendo ser decretada a prescrição, ainda que parcialmente, com base na violação do art. 23, I e II, da Lei 8.429/1992.

Afirma que se o ato ilícito imputado é de natureza estritamente formal, sem a demonstração de dano ao erário, necessário a comprovação do dolo do agente, ausente na hipótese.

Requer a revisão das penalidades impostas, com base no art. 12 da LIA, em razão da desproporcionalidade.

Sustenta ter realizado o devido cotejo analítico a fundamentar o dissídio pretoriano.

Instado a se manifestar, o Ministério Público pronunciou-se pelo desprovimento do agravo regimental.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.159.035 - MG (2009/0188052-8)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
AGRAVANTE : TEREZINHA AZIZ ALEXANDRE SANT'ANNA E OUTROS
ADVOGADO : BERNARDO RIBEIRO CAMARA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): A parte agravante se insurge tanto contra questões de admissibilidade do recurso especial, como em relação ao seu mérito.

Em princípio, a decisão agravada conheceu do apelo tão-somente em relação à suposta ofensa ao art. 535 do CPC, afastando, entretanto, seu acolhimento.

Todavia, ainda que superados os demais óbices procedimentais, inviável a modificação do aresto proferido na instância ordinária, pelos fundamentos que passo a expor.

Consoante mencionei anteriormente, na origem, cuida-se de ação civil pública, proposta pelo Ministério Público de Minas Gerais, em razão de suposto ato ímprobo que resultou em prejuízo ao erário do Município de Viçosa, consistindo na simulação de aquisição e distribuição à população carente de duzentas portas e marcos.

O Tribunal de origem concluiu pela parcial procedência de demanda, "para condenar todos os apelados à penalidade de 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 3 (três) anos, condenando-se ainda a apelada Terezinha Aziz Alexandre Sant'ana ao ressarcimento integral do valor correspondente aos 168 (cento e sessenta e oito) conjuntos de portas e marcos, à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 (cinco) anos e ao pagamento de multa civil no valor de 2 (duas) vezes ao correspondente do valor do dano causado" (fls. 1010-1011).

No tocante à prescrição, com suposta violação do art. 23, I, da Lei 8.429/1992, os recorrentes defendem que o termo inicial para Terezinha Aziz Alexandre Sant'ana foi sua exoneração do serviço público, ocorrida em 29.4.1999, enquanto que para Elias Aziz Alexandre, tem-se como *dies a quo* 22.7.1998, data em que foi praticado o suposto ato ilícito. Logo, estaria consumada a prescrição quinquenal em relação às demais sanções, ressalvado o ressarcimento ao erário, uma vez que a ação foi ajuizada em 27.9.2005.

Sobre o tema, assim se manifestou o acórdão recorrido (fls. 992-993):



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Já a apelada Terezinha Aziz Alexandre Sant'ana, não obstante ter sido exonerada do cargo em comissão que ocupava em 29 de abril de 1999 (f. 320 - TJ), também não há de ser beneficiada pela incidência da prescrição. Ocorre que se insurge o Ministério Público contra documentos que, supostamente, teriam sido manipulados pela apelada no ano de 2001 (fis. 60,61, 64 - TJ), não incidindo, dessa maneira, a prescrição.

Por fim, no tocante ao apelado Elias Aziz Alexandre, tem-se que o mesmo figura no pólo passivo da presente lide na qualidade de particular que concorre para a prática do ato de improbidade, nos termos do art. 3º da Lei 8.429/92. Dessa maneira, é extensível ao mesmo o prazo prescricional aplicável aos servidores públicos que supostamente teriam praticado os atos de improbidade administrativa, não incidindo, portanto, a prescrição.

Ou seja, o Tribunal *a quo* afastou a prescrição em relação aos referidos réus.

Em relação à Terezinha Aziz Alexandre Sant'ana, afirmou que sua participação se deu no ano de 2001, e não antes de sua exoneração, ocorrida em abril de 1999. Quanto à Elias Aziz Alexandre, por ser particular, adotou-se a mesma sistemática de contagem do prazo prescricional aplicável aos agentes públicos.

No tocante à referida ré, inviável a modificação da premissa fática, a saber, a data de sua participação, por demandar o revolvimento das provas carreadas aos autos, obstado pela Súmula 7/STJ. Aproveito para registrar que a utilização da expressão 'supostamente manipulados' pelo acórdão recorrido nesse momento não quer dizer, absolutamente, se tratar de mera suposição, pois, ao longo do voto, o julgador chega à clara conclusão de que houve sim prática de ato de improbidade.

Quanto ao segundo réu, andou bem o Tribunal de origem ao aplicar, em relação ao recorrente, que não é agente público, a norma do art. 23, I e II, da Lei 8.429/1992, na mesma linha da jurisprudência firmada nesta Corte Superior, cabendo reproduzir os seguintes precedentes:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS SEM LICITAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO E PAGAMENTO ADMINISTRATIVO SEM A EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. TERCEIRO QUE NÃO É AGENTE PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. INDENIZAÇÃO DO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. PARTICIPAÇÃO EM TODOS OS ATOS DE IMPROBIDADE E CONLUÍO. SÚMULA 7/STJ. DOLO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.

1. Ação civil de improbidade relativa a contratações, ao longo do ano de 1994, de serviços publicitários sem licitação e que teriam sido pagos sem a devida prestação pelo contratado.

2. A pretensão de indenização ao erário é imprescritível. Precedentes.

3. **Em relação ao terceiro que não detém a qualidade de agente público, incide também a norma do art. 23 da Lei nº 8.429/1992 para efeito de aferição do termo inicial do prazo prescricional.**

4. O reconhecimento da efetiva participação e induzimento por parte do recorrente na prática dos atos de improbidade decorreu do aprofundado de exame das



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

provas nas instâncias ordinárias, sendo inviável rever o tema nesta Corte diante da vedação contida na Súmula 7/STJ.

5. No tocante à exigência de dolo para a tipificação dos atos de improbidade disciplinados nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, carece do indispensável prequestionamento.

6. Recurso especial conhecido em parte e não provido.

(REsp 1156519/RO, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 28/06/2013, grifei)

ADMINISTRATIVO - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO – AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO – PRAZO PRESCRICIONAL NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA INTENTADAS CONTRA O PARTICULAR – TERMO INICIAL IDÊNTICO AO DO AGENTE PÚBLICO QUE PRATICOU O ATO ÍMPROBO.

1. No recurso especial de fls. 243/256-e, observa-se que o recorrente não procedeu ao devido cotejo analítico entre os acórdãos recorrido e paradigma, não bastando, para tanto, a simples colação de ementas e trechos do aresto comparado.

2. Esta Corte Superior entende que **o termo inicial da prescrição em improbidade administrativa em relação a particulares é idêntico ao do agente público que praticou o ato ímprobo, matéria regulada no art. 23, I e II, da Lei n. 8.429/92**. Precedente: (REsp 773.227/PR, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 9.12.2008, DJe 11.2.2009.) Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1197967/ES, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/08/2010, DJe 08/09/2010, grifei)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO-CONFIGURAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. NÃO-CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF e 211/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRAZO PRESCRICIONAL. TERMO INICIAL. ATO PRATICADO POR PARTICULAR. APLICAÇÃO DO ART. 23, I E II, DA LEI 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BENS. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA MEDIDA RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. LIMITES DA CONSTRIÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, DESPROVIDO.

(...)

5. A orientação desta Corte Superior é no sentido de que **o termo inicial da prescrição em improbidade administrativa em relação a particulares é idêntico ao do agente público que praticou o ato ímprobo, matéria regulada no art. 23, I e II, da Lei 8.429/92**. Confirmam-se: REsp 965.340/AM, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 8.10.2007, p. 256; REsp 704.323/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 6.3.2006, p. 197).

(...)

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

(REsp 773227/PR, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/12/2008, DJe 11/02/2009, grifei)

ADMINISTRATIVO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESCRIÇÃO. ART. 23, INCISO II, DA LEI 8.429/92. REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO. ART. 142 DA LEI 8.112/90. PARTICULARES. EXTENSÃO. DEFESA PRELIMINAR. ART. 17, § 7º, DA LIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. ART. 535. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SÚMULA 284/STF. PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

1. O inciso II do artigo 23 da Lei 8.429/92 dispõe que o prazo prescricional para a ação de improbidade é o previsto "em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego".

2. O ato de improbidade administrativa, em qualquer das modalidades previstas nos artigos 9º, 10º e 11 da Lei 8.429/92 (enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação dos princípios da Administração Pública), constitui transgressão disciplinar punível com a pena de demissão, o que fixa o prazo prescricional, na esfera federal, em cinco anos, a partir da data em que o fato se tornou conhecido, conforme inciso VI do artigo 132 c/c § 1º do artigo 142, ambos da Lei 8.112/90.

3. Se alguém estranho ao serviço público praticar um ato de improbidade em concurso com ocupante de cargo efetivo ou emprego público, sujeitar-se-á ao mesmo regime prescricional do servidor público. Precedente.

(...)

10. Recurso especial de Melcon Astwarzaturian provido em parte e dos demais litisconsortes conhecidos em parte e providos também em parte, todos apenas para reconhecer a prescrição do ato de improbidade na sua forma tentada.

(REsp 965340/AM, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/09/2007, DJ 08/10/2007, p. 256, grifei).

Com esse posicionamento, fica prejudicada análise do suposto dissídio pretoriano, pois o acórdão recorrido harmoniza-se com o entendimento firmado nesta Corte (Súmula 83/STJ).

No que concerne ao enquadramento das condutas às previsões legais, percebe-se que o Tribunal de origem, em análise das provas, entendeu configurados tanto os atos violadores dos princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA), como os previstos no art. 10 da Lei 8.429/1992, que causaram lesão ao erário. E nesse ponto, não há qualquer contradição, uma vez que a ação objetiva a responsabilização de diversos agentes, com participações distintas.

Ademais, inviável a modificação de outra premissa fática, qual seja, a ocorrência da lesão ao erário. É o que se depreende a partir do seguinte excerto do acórdão (fls. 1009-1010):

De tal modo, **conclui-se que, dos 200 (duzentos) conjuntos de portas e marcos adquiridos pelo município, não há comprovação da doação de 168 (cento e sessenta e oito) deles, tampouco estando os mesmos em poder da administração** (f. 55 - TJ).

A dilapidação do patrimônio público não pode ser encarada como um deslize do administrador, ou tampouco como despreparo ou meras irregularidades no trato com a coisa pública. O administrador deve pautar sua atividade sempre em consonância com os princípios norteadores da administração, visando atingir sempre o interesse público.

Neste diapasão **temos que a conduta da apelada Terezinha Aziz Alexandre Sant'ana, ao dilapidar os bens e haveres do município, constitui claramente ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, nos termos do art. 10 da Lei 8.429/92** (grifei).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Além disso, verifico que o acórdão recorrido foi além da mera constatação de dano ao erário, mas também reconheceu a presença do elemento subjetivo, ou dolo genérico, na prática dos atos, consoante se exemplifica os seguintes excertos (fls. 1008-1009):

De acordo com o relatório de distribuição do material adquirido (f. 55 - TJ), **foram supostamente doados à Sociedade São Vicente de Paula um total de 50 (cinquenta) conjuntos de portas e marcos, que teriam sido recebidos por Raimundo Gualberto Pereira**, conforme recebido de f. 60 - TJ. Todavia, **ao ser inquirido sobre o fato na audiência de instrução e julgamento, afirmou o mesmo que a Sociedade São Vicente de Paula não recebeu os 50 (cinquenta) conjuntos de portas e marcos, sendo que o recibo de f. 60 - TJ fora assinado em branco, a pedido da apelada**. Nesse sentido:

"...o recibo de fls. 29 foi assinado pelo depoente, em branco, reafirmando que a Sociedade São Vicente de Paula não recebeu os cinquenta conjuntos de marcos e portas nele referidos; a Prefeitura Municipal de Viçosa, através da secretaria de ação social, prestou muita ajuda à Sociedade São Vicente de Paula, mas não doou portas e marcos; por várias vezes o depoente, ao * receber cestas básicas para a referida Sociedade, assinava recibos em branco a pedido da primeira requerida, então Secretária de Ação Social..." (f. 624 - TJ).

Tal fato demonstra, cabalmente, a atitude dolosa da apelada no intuito de falsear uma comprovação de doação do material adquirido pelo município. Ademais, há de se questionar qual foi a verdadeira destinação do material, já que o mesmo não foi doado à sociedade beneficente supracitada nem tampouco se encontra no almoxarifado da administração.

Também há de ser considerada inverídica a afirmação de que teriam sido doados 12 (doze) pares de portas e marcos à Sociedade São Vicente de Paula de Buieí. Neste ponto, grosseira e gritante a fraudulenta tentativa de comprovação da doação através do recibo apresentado à f. 62 - TJ, supostamente assinado por Carlos Braga. Ocorre que o mesmo, conforme se extrai do depoimento O de f. 626 - TJ, afirma expressamente nunca ter recebido portas e marcos da municipalidade. Ademais, assegura que o recibo apresentado é falso, bem como argüi nunca ter ido à localidade de Buieí. (f. 626 - TJ). Ressalta-se ainda o fato de que a Sociedade São Vicente de Paula sequer possui qualquer representação na localidade de Buieí. (f. 624 - TJ) (grifei).

Por todas essas razões, absolutamente inviável o acolhimento do pleito dos recorrentes, a fim de modificar a conclusão do julgado, no sentido de que houve lesão ao erário e atuação dolosa da agente.

Por fim, quanto à dosimetria da pena, considerando as peculiaridades dos autos, concludo ser razoável e proporcional a solução dada pelo instância ordinária, entendendo não haver espaço para nova avaliação, sob pena de transformar o Superior Tribunal de Justiça em nova instância revisora, o que não se harmoniza com sua finalidade constitucional, bem como à luz do óbice da Súmula 7/STJ.

Com essas considerações, **nego provimento ao agravo regimental.**

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0188052-8

**AgRg no
REsp 1.159.035 /
MG**

Números Origem: 10713050532892002 10713050532892004 713050532892

PAUTA: 21/11/2013

JULGADO: 21/11/2013

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ELIANA CALMON

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : TEREZINHA AZIZ ALEXANDRE SANT'ANNA E OUTROS

ADVOGADO : BERNARDO RIBEIRO CAMARA E OUTRO(S)

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : TEREZINHA AZIZ ALEXANDRE SANT'ANNA E OUTROS

ADVOGADO : BERNARDO RIBEIRO CAMARA E OUTRO(S)

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com a Sra. Ministra Relatora.

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