



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.616.365 - PE (2016/0194094-4)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
AGRAVANTE : **ABDORAL EUFRASINO DE PINHO**
ADVOGADO : **RICARDO DE ALMEIDA MOURA E OUTRO(S) - CE019768**
AGRAVADO : **UNIÃO**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
INTERES. : **JOSE SOARES DOS SANTOS**
INTERES. : **VICENTE GOMES CORREIA**

EMENTA

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

1. O entendimento do STJ é que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

2. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem expressamente afirmou a atuação dolosa do agravante, porquanto "restou comprovada a má-fé do ex-prefeito e das empresas licitantes e seus representantes, fraudando-se processo licitatório; ato de improbidade previsto na Lei nº 8.429/92, mais precisamente em seus artigos 10, VIII, o que ocasionou prejuízo ao erário, uma vez que a verba pública não foi devidamente utilizada" (e-STJ fl. 1946). Rever tal premissa esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

3. O ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992. A propósito: REsp 1.302.405/RR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 2/5/2017.

4. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, 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 Sérgio Kukina, Regina Helena Costa (Presidente) e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília (DF), 23 de outubro de 2018(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.616.365 - PE (2016/0194094-4)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
AGRAVANTE : **ABDORAL EUFRASINO DE PINHO**
ADVOGADO : **RICARDO DE ALMEIDA MOURA E OUTRO(S) - CE019768**
AGRAVADO : **UNIÃO**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
INTERES. : **JOSE SOARES DOS SANTOS**
INTERES. : **VICENTE GOMES CORREIA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Trata-se de agravo interno interposto contra decisão, assim ementada (fl. 2138):

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. MEDIDA IMPOSTA COMO CONSEQUÊNCIA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

O agravante alega que não houve prejuízo ao erário, tendo em vista a aplicação integral da verba objeto do convênio e a inexistência de desvios de recursos. Nesse sentido, "Houve sim foi a total aplicação do dinheiro na reforma, não de 76 casas inicialmente programadas e sim de 89, 13 a mais no total. Desse modo" (fl. 2159).

Sustenta, ainda, a inobservância de "dois requisitos essenciais para a aplicação da pena de ressarcimento ao erário, comprovação da extensão do dano e o proveito patrimonial do agente." (fl. 2161).

Com impugnação.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.616.365 - PE (2016/0194094-4)

EMENTA

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

1. O entendimento do STJ é que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

2. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem expressamente afirmou a atuação dolosa do agravante, porquanto "restou comprovada a má-fé do ex-prefeito e das empresas licitantes e seus representantes, fraudando-se processo licitatório; ato de improbidade previsto na Lei nº 8.429/92, mais precisamente em seus artigos 10, VIII, o que ocasionou prejuízo ao erário, uma vez que a verba pública não foi devidamente utilizada" (e-STJ fl. 1946). Rever tal premissa esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

3. O ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992. A propósito: REsp 1.302.405/RR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 2/5/2017.

4. Agravo interno não provido.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Inicialmente, registra-se que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo n. 2, aprovado pelo Plenário do Superior Tribunal de Justiça em 9/3/2016)".

Dito isso, observa-se que o presente recurso não merece prosperar, tendo em vista que dos argumentos apresentados no agravo interno não se vislumbram razões para reformar a decisão agravada.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No tocante a presença do elemento subjetivo na conduta do ora agravante, assim se manifestou o Tribunal de origem (fls. 1944/1946):

De fato, percebe-se que se frustrou o caráter competitivo da licitação na medida em que o objeto da licitação foi fracionado para possibilitar carta convite. Ao invés de se fazer, uma licitação para contratação de uma empresa para reforma de casas populares no município; o gestor resolveu dividir o objeto o que, segundo ele, facilitou a execução da obra, além de não trazer prejuízo ao erário (fl. 1549). O réu alega, contudo, em sua apelação, que "o fracionamento como se depreende dos decretos, acostado aos autos, ocorreu de forma objetiva e respeitando os locais de execução das obras." (fls.1547/1548).

Ao contrário do que alega a parte ré/apelante, a sentença exarada nos autos encontra-se muito bem fundamentada e, baseada em provas documentais contundentes colacionadas aos autos. Tais fatos, inclusive, foram devidamente apurados e comprovados pela fiscalização do TCU.

[...]

Com tal comportamento dos réus, restou comprovada a má-fé do ex-prefeito e das empresas licitantes e seus representantes, fraudando-se processo licitatório; ato de improbidade previsto na Lei nº 8.429/92, mais precisamente em seus artigos 10, VIII, o que ocasionou prejuízo ao erário, uma vez que a verba pública não foi devidamente utilizada.

O Tribunal de origem, portanto, expressamente afirmou, conforme excerto acima transcrito, a presença do elemento subjetivo (dolo) na atuação do ora agravante. Rever tal premissa fática, em sede de recurso especial, esbarra no óbice da Súmula 7/STJ, pois exigiria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que não se permite na via extraordinária.

Quanto à condenação do agravante na penalidade de ressarcimento ao erário, esta não se equipara propriamente à sanção, mas, sim, configura mera devolução aos cofres públicos do prejuízo causado ao erário.

No caso dos autos, o acórdão recorrido concluiu que (fls. 1948/1950):

Como diretriz do convênio celebrado, foi elaborado plano de trabalho (fl. 237-240), o qual descreve a quantidade e a localidade das casas que seriam objeto de reforma, tendo em vista que foram eleitas unidades habitacionais específicas e foi disponibilizado o numerário financeiro relativo a tais obras.

Restou, portanto, o referido Município, vinculado ao instrumento do convênio administrativo, assumindo o dever normativo de realizar as obras consignadas no acordo, nos estritos termos do que fofa pactuado.

Todavia, como já salientado, apesar de ter recebido todo o dinheiro objeto do convênio em referência, o conveniente executou apenas 27,63% dos serviços avençados, de acordo com o parecer técnico elaborado pelo Ministério da Integração Nacional, em função da alteração da lista com o nome dos beneficiários de forma unilateral.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ocorre que, com essa alteração, apenas 27,63% das pessoas 'beneficiárias constantes na primeira lista tiveram, de fato, suas moradias reformadas.

Com isso, houve omissão do dever de prestar contas dos recursos recebidos, o que levou a União a proceder à tomada de contas especial, perante o Tribunal de Contas da União - TCU, que as reprovou e condenou o ex-prefeito à devolução de R\$ 120.313,95 (cento e vinte mil e trezentos e treze reais e noventa e cinco centavos), referente ao percentual de 72,37% do valor não aplicado nas moradias previstas na primeira lista (fl. 23).

Só que existe comprovação, nos autos de que o réu realizou melhorias em outras habitações na região, ultrapassando o número de beneficiários em 13 unidades. Inicialmente eram 76 e foram reformadas 89 casas, o que foi reconhecido em inspeção do próprio Ministério da Integração às fls.835/838.

Entendo que, no caso dos autos, o réu agiu de forma equivocada por ter alterado unilateralmente a lista dos beneficiários, sem conseguir provar, de fato, os reais motivos desta alteração. Alegou, apenas, que houve êxodo das famílias, sem, contudo, comprovar o alegado. Em um município como o de Poranga; no interior do Ceará, a economia gira em torno, principalmente, de empregos, na Prefeitura e em programas assistenciais ou, previdenciários. Todas essas fontes de renda são perfeitamente passíveis de serem rastreadas.

Desse modo, para proceder à alterações nos termos da, execução do convênio firmado, deveria, ao menos, o ex-prefeito ter agido com um pouco de prudência e se cercado de elementos probatórios contundentes, evitando, problemas futuros com a fiscalização dos órgãos responsáveis tais como Tribunal de Contas, e o, próprio órgão concedente. Atitudes como esta apenas demonstram o total descaso com a coisa pública, fato totalmente combatido por esta Corte.

Assim, o réu praticou ato ímprobo na medida em que alterou de modo unilateral os termos da execução do convênio, realizando pagamento com verba pública sem observar, estritamente, as normas pertinentes, incidindo no art. 10, XI, da LIA.

Quanto à conservação do patrimônio público, prevista no art. 10, X, LIA, por execução parcial da obra, acho que deve ser relativizada.

Como visto, o apelante realizou benfeitorias em casas populares, até em número maior do que o previsto no acórdão inicial. Não se quer dizer, entretanto, que agiu com acerto o réu. Mas, como é cediço, torna-se necessário a comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa) para a condenação em improbidade administrativa no referido artigo 10, X, LIA -, sob pena de se transformar má gestão em improbidade.

No meu entender, nesse ponto específico, houve administração falha, falta completa de gestão, o que difere da improbidade Pela ausência de má-fé, ou melhor, da comprovação da má-fé (sob as modalidades dolo ou culpa). De um modo mesmo que atabalhado, o réu realizou as obras, comprovadas em relatório do próprio Ministério da Integração (fls. 835/838) do CREA (fls. 790/792).

Deve, portanto, a sentença ser reformada quanto a esse ponto.

[...]

"quanto ao ex-prefeito, entendo que, em razão de se conduta prevista no art. 10, X, da LIA, bem como também não ser aferição ou a quantificação do prejuízo ao erário, deve ser afastada a ressarcimento aplicada e reduzida a pena de multa para 10 (dez) vezes o valor da remuneração que percebia como prefeito do referido município, dando-se parcial provimento ao seu recurso de apelação.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ocorre que tal entendimento destoa da jurisprudência sedimentada nesta Corte de Justiça, no sentido de que o ressarcimento do dano ao erário não é propriamente uma penalidade, mas, sim, obrigação decorrente do prejuízo causado.

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

Confirmam-se:

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

[...]

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

[...]

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

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. SUJEIÇÃO AO REGIME DA LEI 8.429/1992. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. LEIS E RESOLUÇÃO MUNICIPAIS. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS (PREFEITOS, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS E VEREADORES) PARA A MESMA LEGISLATURA. CONDUTAS PREVISTAS NO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. REQUISITOS. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. REVISÃO FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COMO CAUSA DE PEDIR. VIABILIDADE. INCOMPETÊNCIA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. FUNDAMENTO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. CUMULAÇÃO DE SANÇÕES. POSSIBILIDADE. REVISÃO DA DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA 7/STJ, SALVO FLAGRANTE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

1. Trata-se, na hipótese, de Ação Civil Pública proposta contra prefeito, vice-prefeito, secretários e vereadores do Município de Chapadão do Sul/MS que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

editaram resolução e leis municipais para aumentar seus subsídios.

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

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

[...]

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

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

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

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

1. O entendimento do STJ é que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

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

3. O ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992. A propósito: REsp 1.302.405/RR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 02/05/2017.

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

A decisão agravada, pois, deve ser mantida, pois em conformidade com a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2016/0194094-4 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.616.365 / PE** **AgInt no**

Números Origem: 00005452020094058103 200981030005450 5452020094058103 567981

PAUTA: 23/10/2018

JULGADO: 23/10/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **GURGEL DE FARIA**

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 : UNIÃO
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : OS MESMOS
RECORRIDO : ABDORAL EUFRASINO DE PINHO
ADVOGADO : RICARDO DE ALMEIDA MOURA E OUTRO(S) - CE019768
INTERES. : JOSE SOARES DOS SANTOS
INTERES. : VICENTE GOMES CORREIA

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ABDORAL EUFRASINO DE PINHO
ADVOGADO : RICARDO DE ALMEIDA MOURA E OUTRO(S) - CE019768
AGRAVADO : UNIÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : JOSE SOARES DOS SANTOS
INTERES. : VICENTE GOMES CORREIA

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa (Presidente) e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Gurgel de Faria.