



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1377865 - PI (2013/0099902-6)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : OSVALDO GRANJA FILHO
ADVOGADOS : FRANCISCO SOARES CAMPELO FILHO - PI002734
NATHALIE CANCELA CRONEMBERGER CAMPELO - PI002953
ROSA NINA CARVALHO SERRA E OUTRO(S) - PI002696

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. DANO AO ERÁRIO. RECONHECIMENTO DO DANO PELO TCU, MAS AFASTAMENTO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL. TIPICIDADE E DOSIMETRIA DAS PENAS. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC), pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro, omissão, contradição ou obscuridade. Ressalta-se que julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

2. Tendo em vista a independência entre as instâncias administrativa e cível, a condenação da parte demandada ao ressarcimento dos danos no âmbito administrativo não impede o afastamento da tipificação do art. 10 da Lei 8.429/1992 diante do reconhecimento da ausência de dano ao erário decorrente do atraso na entrega da obra.

3. O Tribunal de origem, com fundamento no acervo fático-probatório carreado aos autos, concluiu estar ausente o dano apto ao reconhecimento da tipicidade do art. 10 da Lei 8.429/1992 e, com base nesse mesmo contexto, fixou as penas aplicadas à parte ré. Desconstituir essas premissas implicaria, necessariamente, incursão nos fatos e nas provas dos autos, providência inviável na via especial ante o óbice da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 10/09/2024 a 16/09/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 16 de setembro de 2024.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1377865 - PI (2013/0099902-6)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **OSVALDO GRANJA FILHO**
ADVOGADOS : **FRANCISCO SOARES CAMPELO FILHO - PI002734**
: **NATHALIE CANCELA CRONEMBERGER CAMPELO - PI002953**
: **ROSA NINA CARVALHO SERRA E OUTRO(S) - PI002696**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. DANO AO ERÁRIO. RECONHECIMENTO DO DANO PELO TCU, MAS AFASTAMENTO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL. TIPICIDADE E DOSIMETRIA DAS PENAS. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC), pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro, omissão, contradição ou obscuridade. Ressalta-se que julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

2. Tendo em vista a independência entre as instâncias administrativa e cível, a condenação da parte demandada ao ressarcimento dos danos no âmbito administrativo não impede o afastamento da tipificação do art. 10 da Lei 8.429/1992 diante do reconhecimento da ausência de dano ao erário decorrente do atraso na entrega da obra.

3. O Tribunal de origem, com fundamento no acervo fático-probatório carreado aos autos, concluiu estar ausente o dano apto ao reconhecimento da tipicidade do art. 10 da Lei 8.429/1992 e, com base nesse mesmo contexto, fixou as penas aplicadas à parte ré. Desconstituir essas premissas implicaria, necessariamente, incursão nos fatos e nas provas dos autos, providência inviável na via especial ante o óbice da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra a decisão de minha relatoria de fls. 970/977.

Nas razões de seu recurso, a parte agravante alega, em síntese, que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região deixou de se manifestar sobre questões essenciais ao deslinde da controvérsia, violando o art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC).

Reafirma a prática do ato ímprobo previsto no art. 10 da Lei 8.429/1992, uma vez que o próprio acórdão recorrido asseverou que *“o gestor público não pode atrasar indevidamente o início de obras conveniadas e, depois, deixar de prestar contas quando estava obrigado a fazê-lo”(art. 10, incisos 11 e VI) e alegar boa-fé”* (fl. 986).

Ressalta que a Súmula 7/STJ não deve ser aplicada porque a pretensão recursal não suscita o reexame do contexto fático-probatório, mas apenas a reavaliação de fatos incontroversos explicitados no aresto recorrido.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a apresentação do recurso ao órgão colegiado competente.

A parte adversa não apresentou impugnação (fl. 988).

É o relatório.

VOTO

A irresignação não merece prosperar.

Quando da prolação da decisão agravada, ressaltei que a prestação jurisdicional havia sido dada na medida da pretensão deduzida, conforme se depreendia da análise do acórdão objeto do recurso especial.

Examinando novamente o acórdão recorrido, reafirmo que o Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade.

No que diz respeito ao ressarcimento integral do dano, reproduzo, uma vez mais, os fundamentos do acórdão prolatado na origem (fl. 684):

O acórdão analisou o tema em discussão, encontrando-se motivado. O entendimento do julgado foi no sentido da impossibilidade de aplicação em duplicidade da sanção de ressarcimento integral do dano.

Embora as decisões dos órgãos de controle externo sejam de índole administrativa e o exaurimento da tramitação das questões no âmbito desses órgãos não excluam o exame pelo Poder Judiciário, cabe ao juiz, ao aplicar a lei, evitar condenações excessivamente onerosas. Ademais, não se pode desconsiderar a singularidade de atos jurídicos perfeitos oriundos da prolação de decisões do Tribunal de Contas da União.

Não há afronta aos arts. 37, § 4º e 70, VI da Constituição, ao art. 21, 11 da Lei 8.429/1992 e aos arts. 3º e 475-L, VI do CPC. A ação de improbidade foi processada.

Essa conclusão poderia, em tese, vir a ser reformada, acaso a razão da improcedência do pedido fosse a anterior condenação da parte ré no âmbito administrativo, pois esta Corte Superior entende que não configura *bis in idem* a coexistência de acórdão condenatório do Tribunal de Contas, a consubstanciar título executivo extrajudicial, e da sentença condenatória em ação civil pública de improbidade administrativa.

Mas a razão da improcedência, na verdade, tendo em vista exatamente a relativa independência entre as instâncias administrativa e cível, é o fato de o acórdão recorrido ter afastado a tipificação do art. 10 da Lei 8.429/1992, extraindo dos fatos comprovados na presente causa a impossibilidade de se entender a demora na entrega da obra como apta a endossar a existência de ato ímprobo por dano ao erário.

A propósito (fl. 668 – sem destaque no original):

Por outro lado, **os atos cometidos pelo apelante não podem ser enquadrados no art.10 como atos de improbidade que causaram prejuízo ao erário. Para que se tipifique um ato nesse artigo, é essencial que a conduta do agente público cause prejuízo financeiro efetivo ao patrimônio público. Essa hipótese ocorreria tão-somente se o posto de saúde não tivesse sido construído ou tivesse sido mal construído. Entrementes, a conclusão da obra foi confirmada pelo Ministério Público e, pelo que se observa da documentação juntada, ao final, os objetivos do convênio firmado pelo Ministério da Saúde e o Município de Morro Cabeça no Tempo - PI, acabaram por ser plenamente cumpridos.** Apesar dos atrasos ocorridos, não há provas de qualquer perda patrimonial.

Porém, resta o preceito do art. 11. Os atos praticados pelo ex-prefeito estão sim configurados como de improbidade administrativa porque foram afrontados os princípios constitucionais reguladores da Administração Pública tanto pelo atraso indevido da prática de ato de ofício (inciso 11) como pela não prestação de contas quanto estava obrigado a fazê-lo (inciso VI).

A doutrina, analisando a legislação vigente à época da prolação do acórdão recorrido, deixa clara a independência entre as instâncias administrativa, cível e penal:

O art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa utiliza critério usual do Sistema Jurídico Brasileiro, qual seja a independência entre as esferas das responsabilidades penal, civil e administrativa.

Não há qualquer violação ao sistema, nem bis in idem, quando um mesmo fato possa justificar a aplicação de três penalidades distintas contra uma mesma pessoa, sendo certo que a absolvição na esfera penal, como regra geral, pode não ter qualquer reflexo nas demais. (Comentários à Lei de Improbidade Administrativa - Ed. 2020, Fernando da Fonseca Gajardoni, Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz, Luís Otávio Sequeira de Cerqueira, Rogério Favreto, Thomson Reuters Brasil, Capítulo III. DAS PENAS, p. RL-1.7.)

A jurisprudência desta Turma, do mesmo modo, caminha neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE PRESTADOR DE SERVIÇOS. FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS PENAL E CÍVEL. REQUISITOS PARA A DISPENSA DO PROCESSO LICITATÓRIO NÃO DEMONSTRADOS. ELEMENTO SUBJETIVO EVIDENCIADO. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DAS PENALIDADES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.

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

2. As esferas cível, administrativa e penal são independentes, com exceção dos casos de absolvição, no processo criminal, por afirmada inexistência do fato ou inocorrência de autoria, o que não se verifica na hipótese, uma vez que, nos termos em que estabelecida pela instância ordinária, a improcedência da ação penal deu-se em razão de as circunstâncias fáticas não constituírem infração penal, hipótese que não tem interferência na jurisdição civil.

[...]

9. Agravo interno não provido.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 1.451.163/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 20/4/2020, DJe de 24/4/2020 - destaque ausente no original)

Ausente o elemento normativo para os fins da Lei de Improbidade Administrativa, segundo a instância hegemonicamente competente para a análise das provas acostadas aos autos, não há que se falar em tipificação do art. 10 da Lei 8.429/1992, permanecendo, apenas – porque a parte ré não agravou da decisão que não havia admitido seu recurso especial na origem – a improbidade reconhecida com suporte no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), condenação essa que transitou em julgado para a parte demandada.

Por fim, deixo claro que a revisão da conclusão acerca da ausência de tipificação do art. 10 da LIA, na forma da fundamentação do acórdão recorrido, consoante o entendimento pacífico desta Corte, implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, encontrando óbice na Súmula 7/STJ.

A propósito:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM EMPENHO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONSIGNA A AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. INADEQUAÇÃO DA PENA DE RESSARCIMENTO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Conforme entendimento jurisprudencial do STJ, a existência de prejuízo é condição para se determinar o ressarcimento ao erário. Nesse sentido: REsp 1214605/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 13/6/2013; REsp 1038777/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 16/3/2011.

2. Rever o entendimento do acórdão recorrido ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório da demanda, providência vedada em sede de recurso especial, ante a Súmula 7/STJ.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 996.793/MG, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 16/8/2018, DJe de 22/8/2018.)

A mesma conclusão deve, ainda, ser aplicada à dosimetria das penas fixadas no acórdão.

Afastada a tipificação do art. 10 da lei 8.429/1992, remanescendo apenas o tipo do art. 11 da LIA, as penas foram readequadas com amparo no acervo probatório constante dos autos, não podendo esta Corte Superior, sem proceder a uma revisão desse contexto, proceder a nova individualização (Súmula 7/STJ).

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ATO ÍMPROBO. CARACTERIZAÇÃO. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. OCORRÊNCIA. SANÇÕES APLICADAS PELA CORTE LOCAL. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 07/STJ. INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - Rever o entendimento do tribunal de origem, que consignou restar comprovado o elemento subjetivo doloso da conduta imputada ao Acusado, necessário à configuração do ato ímprobo objeto da presente ação, 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 - É possível, excepcionalmente, a revisão da dosimetria das sanções

impostas em razão do cometimento de ato ímprobo, apenas quando constatada a desproporcionalidade entre os ilícitos e as sanções impostas pelo tribunal de origem.

IV - Na espécie, a Corte local, com amparo no acervo probatório constante dos autos, e à luz dos princípios da individualização da pena e da proporcionalidade, manteve as sanções impostas em 1º grau; assim, considerando a gravidade do ato ímprobo imputado ao Recorrente, bem como o princípio da razoabilidade, acolher a pretensão recursal, demandaria, novamente, necessário revolvimento de matéria fática, inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 07/STJ.

V - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VI - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII - Agravo Interno improvido.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 2.031.359/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023.)

Finalizo ressaltando que nada do aqui se está a concluir isenta a parte ré do cumprimento da decisão prolatada pelo Tribunal de Contas da União.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**AgInt no REsp 1.377.865 / PI
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2013/0099902-6

Número de Origem:

00068601220024014000 200240000068635 2922007 200268635

Sessão Virtual de 10/09/2024 a 16/09/2024

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : OSVALDO GRANJA FILHO

ADVOGADOS : FRANCISCO SOARES CAMPELO FILHO - PI002734

NATHALIE CANCELA CRONEMBERGER CAMPELO - PI002953

ROSA NINA CARVALHO SERRA E OUTRO(S) - PI002696

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : OSVALDO GRANJA FILHO

ADVOGADOS : FRANCISCO SOARES CAMPELO FILHO - PI002734

NATHALIE CANCELA CRONEMBERGER CAMPELO - PI002953

ROSA NINA CARVALHO SERRA E OUTRO(S) - PI002696

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 10/09/2024 a 16/09/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos

do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 16 de setembro de 2024