



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2432962 - SP (2023/0257844-9)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE : ISMAEL ROMERO
ADVOGADOS : FABIO EUSTAQUIO ZICA - SP339052
DIEGO HENRIQUE DA MATA VAZ - SP446076
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : MUNICÍPIO DE IGARATÁ

EMENTA

AGRAVO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADOS NO AGRADO INTERNO. PRECLUSÃO. ALEGAÇÃO DE QUE NÃO ESTÃO PRESENTES ELEMENTOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS PARA O RECONHECIMENTO DA CONDUTA IMPUTADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. PLEITO PELA APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230/2021. IMPOSSIBILIDADE. AGRADO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO.

1. A conclusão da decisão agravada não impugnada nas razões do agravo interno atrai a incidência da preclusão.

2. A Corte de origem concluiu que foram demonstrados todos os elementos subjetivos e objetivos necessários à caracterização das condutas imputadas, bem como terem sido respeitados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das sanções. Portanto, a inversão do julgado encontra óbice na Súmula n. 7 do STJ.

3. *In casu*, tendo o acórdão recorrido reconhecido o dolo na conduta da parte ora embargante, inviável a aplicação das inovações instituídas pela Lei n. 14.230/2021.

3. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 07/05/2024 a 13/05/2024, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso, mas lhe negar provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 13 de maio de 2024.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2432962 - SP (2023/0257844-9)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : ISMAEL ROMERO
ADVOGADOS : FABIO EUSTAQUIO ZICA - SP339052
DIEGO HENRIQUE DA MATA VAZ - SP446076
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : MUNICÍPIO DE IGARATÁ

EMENTA

AGRAVO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADOS NO AGRADO INTERNO. PRECLUSÃO. ALEGAÇÃO DE QUE NÃO ESTÃO PRESENTES ELEMENTOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS PARA O RECONHECIMENTO DA CONDUTA IMPUTADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. PLEITO PELA APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230/2021. IMPOSSIBILIDADE. AGRADO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO.

1. A conclusão da decisão agravada não impugnada nas razões do agravo interno atrai a incidência da preclusão.

2. A Corte de origem concluiu que foram demonstrados todos os elementos subjetivos e objetivos necessários à caracterização das condutas imputadas, bem como terem sido respeitados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das sanções. Portanto, a inversão do julgado encontra óbice na Súmula n. 7 do STJ.

3. *In casu*, tendo o acórdão recorrido reconhecido o dolo na conduta da parte ora embargante, inviável a aplicação das inovações instituídas pela Lei n. 14.230/2021.

3. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por ISMAEL ROMERO contra decisão da Ministra Assusete Magalhães que conheceu do respectivo agravo em recurso especial para conhecer em parte do apelo nobre e, nessa extensão, negar-lhe provimento (fls. 1062-1069).

Consta dos autos que o Juízo de primeiro grau julgou procedente a ação de

responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa movida em desfavor do ora Agravante (fls. 727-749).

Irresignada a parte agravante interpôs apelação.

A Corte de origem negou provimento ao recurso (fls. 894-907).

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 928-931).

Sustentou a parte agravante, nas razões do apelo nobre, contrariedade ao art. 1.022, incisos I e II, do CPC/2015; bem como aos arts. 9º, inciso X, 10 e 11 da Lei n. 8.429/92.

Alegou que não houve efetiva comprovação de que as condutas imputadas ao Agravante estivessem caracterizadas por dolo ou culpa, sendo certo que a improbidade não pode ser reconhecida ante mera ilegalidade.

Aduziu que não foi demonstrado enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário.

Esclareceu que "a contratação de profissionais técnicos não representou qualquer dano ao erário público, na medida em que, são relações privadas, sem qualquer intenção de lesão" (fl. 954).

Asseverou que "a conduta do Recorrente, na qualidade de servidor público, se pautou sempre pelos ditames norteadores da administração pública, visto que nunca ocorreu nenhum apontamento do TCE SP nem outra ação de improbidade durante toda a sua vida pública" (fl. 956).

Ponderou que não foi reconhecida qualquer contrariedade aos princípios da moralidade, da isonomia ou da imparcialidade, pois não existiu demonstração de favorecimento ou enriquecimento ilícito.

Argumentou que a dosimetria das sanções aplicadas ao ora Agravante configura afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

A Ministra Assusete Magalhães, por meio da decisão de fls. 1062-1069, conheceu do agravo em recurso especial para conhecer parcialmente do apelo nobre e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

No presente agravo interno (fls. 1075-1089), preliminarmente, a parte agravante pugna pela aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, nos termos do que foi consignado no Tema de Repercussão Geral n. 1199/STF, devendo ser reconhecida "a inexistência de ato de improbidade administrativa, e, consequentemente, de obrigação de reparar o dano, em razão da ausência de dolo específico na conduta do Agravante" (fl. 1079).

Afirma que as questões veiculadas no recurso especial são eminentemente de direito e, por conseguinte, a solução da lide não demanda nova incursão no acervo fático-

probatório acostado aos autos, sendo incabível a aplicação da Súmula n. 7 do STJ.

Foi apresentada impugnação (fls. 1095-1101).

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, esclareço que não foi apresentada, nas razões deste agravo interno, qualquer impugnação a respeito da conclusão contida na decisão agravada relativa à inexistência de afronta ao art. 1.022 do CPC/2015. Assim, quanto a esse ponto incide a preclusão.

No mais, o acórdão recorrido, na parte que interessa, está calcado nas seguintes razões de decidir (fls. 899-906; sem grifos no original):

[...] os elementos de convicção produzidos nos autos autorizam o acolhimento da pretensão deduzida pela parte autora na petição inicial.

Pois bem. **É indubitoso que a parte ré, no exercício da função pública, exigiu, indevidamente, valores pecuniários, para a aprovação de obras e a regularização do loteamento denominado Village de Igaratá, mediante o fornecimento da planta imobiliária e demais documentos necessários.**

Os proprietários dos respectivos bens imóveis não mantiveram nenhum contato com o profissional subscritor das referidas plantas. Na verdade, os documentos foram produzidos, em favor dos respectivos proprietários, sem o comparecimento do profissional na localidade imobiliária. E, tanto é assim, que parte das testemunhas inquiridas, na fase de instrução processual, sob o crivo do contraditório, esclareceu que as mencionadas plantas não correspondiam aos bens imóveis efetivamente construídos. É o que se verá mais adiante.

Além disso, a realidade dos autos indica que a própria parte ré, sem ostentar competência para o ato administrativo, autorizou a construção ou, então, a regularização da obra no referido loteamento, em desacordo com a legislação pertinente. Afinal, há procedimento administrativo próprio, perante a Secretaria Municipal de Obras, para a aprovação do projeto de edificação ou a regularização dos bens imóveis. E mais. **O ilícito praticado pela parte ré prejudicou, inclusive, o recolhimento das respectivas Taxas Municipais.**

[...] os ilícitos praticados pela parte ré estão comprovados nos autos, por meio das provas, documental e oral, produzidas durante a dilação probatória. Confira-se, por oportuno, a r. sentença proferida na origem, nos seguintes termos:

[...]

De outra parte, é absolutamente irrelevante o fato de que a parte ré tenha sido, eventualmente, procurada por alguns titulares de bens imóveis. Afinal, **a respectiva atribuição funcional estava limitada à atividade fiscalizatória, e não, à regularização de obras, mediante a confecção de plantas imobiliárias e a exigência indevida de valores pecuniários, em benefício próprio, prejudicando, inclusive, o Erário Público.**

Mas não é só. **O recebimento pela parte ré do valor de R\$1.060,00, em decorrência da atividade ilícita, está devidamente comprovado nos autos, por meio da prova documental de fls. 11/12 e 223/224.**

Como se vê, **a conduta imputada à parte ré, devidamente comprovada nos autos**, caracteriza, inquestionavelmente, ato de improbidade administrativa, passível de reprimenda, nos termos á N dos artigos 9, X, 10 e 11 da Lei Federal no 8.429/1992.

Outrossim, as sanções aplicadas pelo D. Juízo *a quo* são adequadas à gravidade do ilícito perpetrado pela parte ré, servidor o público, reiterado por diversas vezes, tendo sido observados, na dosimetria, ainda, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, inclusive, no que diz respeito à multa civil, preservado o entendimento em sentido contrário manifestado pela Douta Procuradoria de Justiça.

Como se vê, a Corte de origem, soberana quanto ao exame do arcabouço fático-probatório acostado aos autos, concluiu que foram demonstrados todos os elementos subjetivos e objetivos necessários à caracterização das condutas imputadas ao Agravante, bem como terem sido respeitados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das respectivas sanções.

Portanto, a inversão do julgado demandaria reexame das provas e fatos que instruem o caderno processual, desiderato esse incabível na via estreita do recurso especial, a teor da Súmula n. 7 do STJ.

Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO. MÁCULA À IMPESSOALIDADE E À MORALIDADE MEDIANTE A PROMOÇÃO PESSOAL REALIZADA PELO PREFEITO EM PROPAGANDA OFICIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO E RAZOABILIDADE DAS PENAS APLICADAS. ATRAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. CONDENAÇÃO COM BASE NO CAPUT DO ART. 11 DA LIA. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. INEXISTÊNCIA DE ABOLIÇÃO DA IMPROBIDADE NO CASO CONCRETO. EXPRESSA TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA DO PREFEITO NO INCISO XII DO ART. 11 DA LIA. PROVIMENTO NEGADO.

[...]

3. A revisão do reconhecimento da presença do elemento subjetivo doloso na promoção pessoal realizada pelo Prefeito em propaganda oficial e a dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implicam reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente quando, da leitura do acórdão recorrido, não exsurge a desproporcionalidade das penas aplicadas.

[...]

5. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 1.206.630/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 27/2/2024, DJe de 1/3/2024.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. NOMEAÇÃO EM CARGO DE CONFIANÇA COM EXIGÊNCIA DE ENTREGA DE PARTE DOS VENCIMENTOS. DESVIO DAS ATRIBUIÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. IMPOSSIBILIDADE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DAS PENALIDADES IMPOSTAS. IMPOSSIBILIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

[...]

2. O Tribunal de origem, com fundamento nas provas dos autos, concluiu estarem comprovados os pressupostos necessários à caracterização de ato de improbidade administrativa, tendo consignado expressamente que é evidente que houve a exigência por parte dos réus de repasse de parte dos vencimentos de seus assessores (enriquecimento ilícito). Sendo assim, o acolhimento da pretensão recursal que busca o reconhecimento de que inexistem provas para a condenação demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado em sede de recurso especial a teor da Súmula 7/STJ.

[...]

4. *In casu*, o Tribunal de origem, com fundamento no contexto fático-probatório presente nos autos e em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendeu pela manutenção da dosimetria das penas realizada em sentença. Sendo assim, a pretensão recursal também exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, atraindo o óbice da Súmula 7/STJ.

5. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp n. 2.101.419/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 15/12/2022, DJe de 19/12/2022.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 128 E 460 DO CPC/1973. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO. SÚMULA 83/STJ. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 515 DO CPC/1973. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 211/STJ. ALEGADA AFRONTA AO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. CONTRATO BANCÁRIO CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO E A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, SEM PRÉVIO PROCESSO LICITATÓRIO. DANO IN RE IPSA. DOLO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE.

[...]

7. Caso concreto em que a revisão do entendimento firmado pelo Tribunal de origem acerca da existência de conduta dolosa da parte ora agravante demandaria o reexame de matéria fática, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.676.613/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe 16/11/2017.

8. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp n. 1.580.393/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/11/2021, DJe de 17/12/2021.)

Por outro lado, tendo em vista a superveniência da Lei n. 14.230/2021, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal, no ARE n. 843.989/PR, Rel. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, concluiu o julgamento do Tema n. 1.199 da Repercussão Geral, tendo fixado a seguinte tese:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem

condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

No caso, tendo o acórdão recorrido reconhecido o dolo na conduta da parte ora embargante, inviável a aplicação das inovações instituídas pela Lei n. 14.230/2021.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI 8.429/1992. COMPROVAÇÃO DE DOLO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021. IMPOSSIBILIDADE. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Tribunal de origem, com fundamento no acervo fático-probatório carreado aos autos, concluiu pelo dolo na conduta da parte agravante. Desconstituir tal premissa 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).

2. Tratando-se de ato de improbidade administrativa doloso tipificado no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, consoante claramente deixam ver as decisões na origem, descabe falar em aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 1.799.874/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.)

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE do agravo interno e, nessa extensão, NEGO-LHE PROVIMENTO.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no AREsp 2.432.962 / SP

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2023/0257844-9

Número de Origem:

00011695720148260543

000116957201482605432014000548

00011695720148260543201400054820638729120198260000 0001169572014826054350000 11695720148260543

116957201482605432014000548

11695720148260543201400054820638729120198260000

1169572014826054350000 2014000548 20210000429846 20210000936470 20638729120198260000

20859002920148260000

Sessão Virtual de 07/05/2024 a 13/05/2024

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ISMAEL ROMERO

ADVOGADOS : FABIO EUSTAQUIO ZICA - SP339052

DIEGO HENRIQUE DA MATA VAZ - SP446076

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : MUNICÍPIO DE IGARATÁ

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ISMAEL ROMERO

ADVOGADOS : FABIO EUSTAQUIO ZICA - SP339052

DIEGO HENRIQUE DA MATA VAZ - SP446076

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : MUNICÍPIO DE IGARATÁ

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 07/05/2024 a 13/05/2024, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso, mas lhe negou provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 13 de maio de 2024