RECURSO ESPECIAL Nº 1.668.433 - MG (2017/0093688-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE	:	RICARDO MENDES PINTO
RECORRENTE	:	VANIA SUELI FERRAZ DE MORAIS
ADVOGADOS	:	RENAN KFURI LOPES - MG042150
		ÉRICO NUNES RODRIGUES - MG116628
RECORRIDO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto por RICARDO MENDES PINTO e VANIA SUELI FERRAZ DE MORAIS, com fulcro na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim ementado (e-STJ fl. 3.394):

> Reexame necessário e apelação - Ação civil pública - Improbidade administrativa - Município de Pedra Azul - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)- Irregularidades - Despesas não comprovadas - Culpa - Artigo da 10, XI, da Lei 8.429, de 1992 - Dano ao erário - Dever de ressarcimento - Sentença confirmada.
> 1. O reconhecimento da repercussão geral por si só, não enseja o sobrestamento automático pretendido, tendo em vista que o art. 543-B do Código de Processo Civil é direcionado aos recursos extraordinários e não a todo e qualquer recurso.
> 1. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento segundo o qual o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade, exigindo-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos arts. 9° e 11, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10, todos da Lei 8.429, de 1992.
> 3. Dado ser vinculada a utilização, pelo município, dos recursos recebidos do FUNDEF (art. 7°, da Lei 9.424, de 1996), é dever do administrador comprovar que os débitos em conta corrente bancária encontram lastro em despesas públicas previstas na lei.
> 2. Demonstrada a realização irregular de despesas pelo administrador público, gerando, por consequência, prejuízo aos cofres públicos, impõe-se o dever de ressarcir o erário.

Embargos de declaração foram rejeitados (e-STJ fls. 3.421/3.424).

Nas suas razões, os recorrentes apontam violação do art. 1.022, II, do Código de Processo Civil/2015 e dos arts. 10, XI, e 12 da Lei n. 8.429/1992.

Para tanto, sustentam que: (I) o Tribunal de origem não se manifestou sobre pontos essenciais à solução da controvérsia; (II) não houve prática de ato de improbidade administrativa; (III) não há ressarcimento a ser realizado.

Contrarrazões às e-STJ fls. 3.461/3.475 e 3.486/3.499.

Juízo positivo de admissibilidade pelo Tribunal *a quo* (e-STJ fls.

3.511/3.512).

Em parecer (e-STJ fls. 3.527/3.535), o Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento ou desprovimento do recurso especial.

Passo a decidir.

Inicialmente, cumpre destacar que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC" (Enunciado Administrativo n. 3).

Considerado isso, verifico que a irresignação recursal não merece prosperar.

Quanto à alegada ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015, não se vislumbra nenhum equivoco ou deficiência na fundamentação contida no acórdão recorrido, sendo possível observar que o Tribunal de origem apreciou integralmente a controvérsia, apontando as razões de seu convencimento, não se podendo confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

Ademais, consoante entendimento desta Corte, o magistrado não está obrigado a responder a todas as alegações das partes nem tampouco a rebater um a um todos seus argumentos, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como ocorre na espécie.

Nesse sentido:

> IPVA. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. CERCEAMENTO DE DEFESA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283 DO STF. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE VEÍCULO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO CREDOR FIDUCIÁRIO. CONTROVÉRSIA DIRIMIDA COM ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO DISTRITAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. LEI LOCAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DO DISTRITO FEDERAL. REEXAME DO CONJUNTO PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ. MULTA DO ART. 1026 DO CPC/2015.
> 1. Inicialmente, em relação aos arts. 141 e 1022 do CPC, deve-se ressaltar que o acórdão recorrido não incorreu em omissão, uma vez que o voto condutor do julgado apreciou, fundamentadamente, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida pela parte recorrente. Vale destacar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional.
> [...]
> (REsp 1.671.609/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe 30/06/2017).

Por outro lado, no caso concreto, a instância anterior reconheceu a caracterização do ato de improbidade administrativa, com a indicação expressa do elemento subjetivo, bem como demonstrou a necessidade de ressarcimento ao erário, nos

termos da seguinte motivação (e-STJ fls. 3.395/3.400):

> Sentença (f. 3.022-3031): julgou parcialmente procedente os pedidos para condenar os requeridos, de forma solidária, ao ressarcimento integral ao Município de Pedra Azul/MG das verbas públicas utilizadas em desconformidade com o artigo 7º da Lei 9.424, de 1996, devidamente atualizados e acrescidos de juros de mora no percentual de 0,5% ao não a contar da data do ilícito (enunciado 54 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça) e 1% ao ano a partir da vigência do Código Civil de 2002 (11 de janeiro de 2003) até a data do efetivo pagamento (arts. 1.062 do Código Civil de 1916 e 406 do Código Civil de 2002).
> Decretou, com o intuito de assegurar o ressarcimento ao Município de Pedra Azul/MG, a indisponibilidade dos bens de cada um dos requeridos, até um valor total de R$2.000.000,000 (dois milhões de reais), com redução no momento da apuração do valor.
> [...]
> Cuida-se, na origem, de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo órgão executor do Ministério Público em face de Ricardo Mendes Pinto, ex-prefeito do Município de Pedra Azul, e Vânia Suely Morais Batista, ex-Secretária Municipal de Educação, objetivando a condenação pela prática de atos ímprobos, consistentes na irregularidade de aplicação das verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o exercício dos atos de 1998 e 1999.
> O órgão executor pugna pela configuração dos atos de improbidade previstos nos artigos 10, IX e XI e 11 da Lei 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Como corolário lógico, aplicação das sanções previstas no artigo 12, II e III.
> [...]
> Para a configuração dos atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429, de 1992, exige-se que a conduta seja praticada por agente público (ou a ele equiparado), atuando no exercício de seu munus público, havendo, ainda, a necessidade do preenchimento dos seguintes requisitos: a) conduta ilícita; b) improbidade do ato, configurada pela tipicidade do comportamento, ajustado em algum dos incisos do 11 da LIA; c) elemento volitivo, consubstanciado no dolo de cometer a ilicitude e causar prejuízo ao erário; d) ofensa aos princípios da Administração Pública (1ª Turma. AgRg no REsp 1306817/AC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 6.5.2014).
> A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento segundo o qual o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade, exigindo-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos arts. 9º e 11, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10, todos da Lei 8.429, de 1992.
> Logo, por mais complexa que seja a demonstração desse elemento subjetivo sua presença é necessária.
> Portanto, acertada a sentença, remanescendo a aplicação do artigo 10 da LIA.
> [...]
> O FUNDEF está previsto no artigo 60 do ADCT, regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 1996 e pelo Decreto 2.264, de 1997, tendo como objetivo fomentar o ensino fundamental público, universalizar o atendimento, erradicar o analfabetismo e prover professores e alunos de condições dignas de trabalho e aprendizagem.
> Em conformidade com a conclusão do laudo pericial elaborado pelo Centro de Apoio Operacional à execução do Ministério Público (f.47, 1º volume):
> Foram realizadas despesas não afetas ao FUNDEF no valor total de

> R$78.966,68 desconsiderando as despesas com veículos, se as considerarmos o valor de despesas não afetas passa a ser de R$333.456,52. Foram realizados débitos na conta corrente (saídas de recursos) sem a devida comprovação no valor total de R$130.110,60.
> O inquérito civil instaurado pela Portaria 2, de 2000 (f.14, volume I), conta com robusta documentação, com destaque para os extratos bancários, registros contábeis do fundo, termo de posse, contratos administrativos, gastos com pessoal de atividade de docência etc.
> Os depoimentos de Ricardo Mendes Pinto e Vânia Sueli de Morais Batista apontam para a configuração da culpa (f. 2954 e 2967):
> (...) que o depoente era o único ordenador de despesas da Prefeitura; que o depoente, nesta época, contava com assessoria contábil da empresa ADPM, que a Prefeitura tinha uma única comissão de licitação que atendia todas as Secretarias da administração; que era o depoente, neste período, quem homologava os processos licitatórios (...).
> (...) que a depoente assinava os cheques depois do procedimento ter passado por todos os setores da Prefeitura e já estar assinado pelo Prefeito, por isso, como Secretaria, não tinha preocupação em assinar os cheques, pois para o depoentes já estava tudo correto (...)
> [...]
> Neste passo, entendo que o requerido incorreu no disposto no art. 10, e XI, da Lei 8.429, de 1992, justificando a procedência do pedido desta ação civil pública e condenação dos réus nas sanções do art. 12, II da Lei de Improbidade Administrativa.
> Quanto às sanções previstas no artigo 12, II, da LIA, ressalta-se que as penas previstas não reclamam, obrigatoriamente, a aplicação cumulativa.
> Demonstrada a realização irregular de despesas pelo Administrador Público, gerando, por consequência, prejuízo aos cofres públicos, impõe-se o dever de ressarcir o erário do valor despendido.

Como se vê, em face das premissas fáticas assentadas no acórdão objurgado, a modificação do entendimento firmado pelas Instâncias ordinárias no sentido da caracterização do ato de improbidade administrativa, com a indicação expressa do elemento subjetivo, bem como quanto à necessidade de ressarcimento ao erário, demandaria, induvidosamente, o reexame de todo material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial, nos termos da Súmula n. 7 do STJ.

Nessa linha de raciocínio, confiram-se precedentes:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10 E 11 DA LEI 8.429/92. LIBERAÇÃO DE VALORES A MUNÍCIPES. JULGAMENTO EXTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA. ACÓRDÃO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO, PELA CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PELA PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES APLICADAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA, NOS MOLDES LEGAIS E REGIMENTAIS. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL QUE, EM TESE, TERIA SIDO INTERPRETADO DE MANEIRA DIVERGENTE. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF, APLICADA POR ANALOGIA. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.
> I. Agravo interno aviado contra decisão monocrática publicada em 02/02/2016, que, por sua vez, julgou recurso interposto contra decisum

publicado na vigência do CPC/73.

II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem julgou procedente o pedido, em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, na qual postula a condenação do ex-Prefeito de Romelândia, ora agravante, e outra, pela prática de ato de improbidade administrativa, consubstanciado na liberação de valores a munícipes, para pagamento de contas e aquisição de bens de interesse pessoal.

III. No caso, não há falar em ofensa aos arts. 128 e 460 do CPC/73, pois a causa foi decidida dentro dos limites em que fora proposta. Ademais, o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência no sentido de que "não ocorre julgamento extra petita se o Tribunal local decide questão que é reflexo do pedido na exordial. O pleito inicial deve ser interpretado em consonância com a pretensão deduzida na exordial como um todo, sendo certo que o acolhimento da pretensão extraído da interpretação lógico-sistemática da peça inicial não implica julgamento extra petita" (STJ, AgRg no AREsp 322.510/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/06/2013).

IV. Quanto à alegada ofensa ao art. 11 da Lei 8.429/92, o acórdão recorrido, mediante exame do conjunto probatório dos autos, concluiu que "o então Prefeito do município de Romelândia Antonio Derli Rodrigues da Costa, em evidente desvio de finalidade e indiscutível conluio, juntamente com Ercilda Golmann, proprietária da Farmácia Confiança, cometeram ato de improbidade administrativa", pois "qualquer cidadão necessitado que procurasse a Prefeitura à busca de ajuda financeira era orientado, fato de pleno conhecimento e estímulo do Prefeito, ora réu, a se dirigir à Assistente Social da Prefeitura, a qual, previamente orientada, dava a todas as situações um mesmo encaminhamento, ou seja, montava um estudo de caso em que o munícipe, independentemente de verdadeira ou não a circunstância, apresentava-se em busca de apoio para compra de medicamentos não disponíveis nos estoques municipais, considerada a lista do SUS, e os municiava com uma declaração, a qual era apresentada à proprietária da única farmácia particular existente no município, que, adredemente vinculada à operação, emitia Nota Fiscal antecipada de compra de medicamento. Apresentada essa Nota à Prefeitura, o cidadão recebia o dinheiro e dava a ele a destinação que lhe aprouvesse".

V. Nos termos em que a causa foi decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido - para acolher a pretensão do agravante e afastar sua condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, por não terem sido comprovados o dolo e o dano ao Erário - demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 210.361/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/06/2016; AgRg no AREsp 666.459/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/06/2015; AgRg no AREsp 535.720/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 06/04/2016.

VI. Tendo em vista a fundamentação adotada no acórdão recorrido, o exame da irresignação do agravante, quanto à alegada desproporcionalidade das sanções aplicadas na origem, demandaria o reexame de matéria fática, o que é igualmente vedado, em Recurso Especial, a teor da Súmula 7/STJ. Precedentes do STJ (AgRg no AREsp 533.862/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/12/2014; REsp 1.203.149/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 07/02/2014).

VII. O Superior Tribunal de Justiça tem firme entendimento no sentido de que é "imprescindível a indicação expressa do dispositivo de lei tido por

violado para o conhecimento do recurso especial, quer tenha sido interposto pela alínea 'a' quer pela 'c'" (STJ, AgRg nos EREsp 382.756/SC, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, DJe de 17/12/2009). No mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 1.346.588/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, CORTE ESPECIAL, DJe de 17/03/2014.
VIII. Agravo interno improvido. (AgInt nos EDcl no REsp 1546432/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/04/2018, DJe 10/04/2018). (Grifos acrescidos)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL COM OBJETIVO DE PROMOÇÃO PESSOAL. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONFIGURAÇÃO DE DOLO GENÉRICO.
SÚMULA 7/STJ.
1. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, restou claramente demonstrado o dolo genérico consistente na realização de promoção pessoal mediante o uso de recursos públicos. Tal circunstância é suficiente para configurar os atos de improbidade capitulados no art. 11 da Lei 8.429/1992.
2. 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
3. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp 653.764/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/02/2018, DJe 06/03/2018). (Grifos acrescidos)

Reporto-me, também, ao bem lançado parecer ministerial, às e-STJ fls. 3.527/3.535.

Ante o exposto, com base no art. 255, § 4º, I e II, do RISTJ, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial e, nessa extensão, NEGO-LHE PROVIMENTO.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 19 de fevereiro de 2019.

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator