RECURSO ESPECIAL Nº 1.803.494 - MS (2019/0072052-5)

RELATOR	**:**	**MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE	:	ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADOR	:	DANIELA CORRÊA BASMAGE E OUTRO(S) - MS006019
RECORRIDO	:	DAGOBERTO NOGUEIRA FILHO
ADVOGADOS	:	ANDRÉ LUIZ BORGES NETTO E OUTRO(S) - MS005788 LUCAS COSTA DA ROSA - MS014300
RECORRIDO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AGRAVANTE	:	DAGOBERTO NOGUEIRA FILHO
ADVOGADOS	:	ANDRÉ LUIZ BORGES NETTO E OUTRO(S) - MS005788 LUCAS COSTA DA ROSA - MS014300
AGRAVADO	:	ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADOR	:	DANIELA CORRÊA BASMAGE E OUTRO(S) - MS006019
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO RESCISÓRIA. ART. 966, V, DO CPC/2015. VIOLAÇÃO A NORMA JURÍDICA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONSIGNOU EXPRESSAMENTE A AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO JULGADO RESCINDENDO QUANTO AO VALOR DA MULTA CIVIL APLICADA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO RESCISÓRIA COM REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA CIVIL. REVISÃO DA PENALIDADE IMPOSTA. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.

DECISÃO

Trata-se de agravo em recurso especial interposto por Dagoberto Nogueira Filho em face de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul que inadmitiu o recurso especial manejado contra acórdão assim ementado (fls. 1394/1395 e-STJ):

> AÇÃO RESCISÓRIA – FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL – INOCORRÊNCIA – VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL – NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO CLARA E INEQUÍVOCA DE QUE A DECISÃO DE MÉRITO IMPUGNADA TENHA CONTRARIADO A LITERALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL.
> 1. Controvérsia centrada na discussão acerca da necessidade, ou não, de

rescisão de acórdão do TJ/MS (que condenou o autor por ato de improbidade administrativa), em razão de suposta violação de literal disposição de Lei.
2. Considerando que o autor questiona, no plano abstrato, a fiel observância dos artigos 11 e 12, da Lei nº 8.429, de 02/06/1992 Lei de Improbidade Administrativa, reputando ter havido grave violação a tais dispositivos de lei, isso, por si só, afasta qualquer possibilidade de se concluir pela pretensão, pura e simples, de revolvimento fático-probatório, como se recurso fosse a Ação Rescisória.
3. Assim, malgrado se possa, no mérito, concluir pela improcedência da pretensão, não há que se falar em falta de interesse processual, pois a demanda, de fato, não foi proposta sob a simplória ótica de rediscussão dos fatos que subsidiaram a condenação do autor por ato de improbidade administrativa.
4. A propositura de Ação Rescisória, especialmente se fundada no art. 485, inc. V, do Código de Processo Civil/1973 (atual art. 966, inc. V, CPC/15), pressupõe a demonstração clara e inequívoca de que a decisão de mérito impugnada, tenha contrariado a literalidade do dispositivo legal, atribuindo-lhe interpretação jurídica absolutamente insustentável, sendo de tal modo, aberrante, que viole o dispositivo legal em sua literalidade.
5. Segundo o parágrafo único, do art. 12, Lei nº 8.429, de 02/06/1992 Lei de Improbidade Administrativa, na fixação das penas por ato de improbidade o Juiz levará em conta a "extensão do dano causado", assim como o "proveito patrimonial obtido pelo agente".
6. Na hipótese dos autos, não foi levado em consideração o fato de que não houve dano ao Erário; e também não se justificou, fundamentadamente, a razão pela qual foi mantida a fixação da multa civil em seu valor máximo; tampouco restou justificada essa manutenção à luz de eventual "proveito patrimonial obtido pelo agente".
7. Ação Rescisória julgada parcialmente procedente.

Houve a oposição de embargos de declaração, os quais foram rejeitados nos seguintes termos (fl. 1442 e-STJ):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - CONTRADIÇÃO - OMISSÃO-INEXISTÊNCIA.
1. Nos termos do art. 1.022, do Código de Processo Civil/2015, os Embargos de Declaração - recurso de natureza estrita e de fundamentação vinculada - são cabíveis apenas para: a) esclarecer obscuridade; b) eliminar contradição; c) suprir omissão de ponto ou de questão sobre a qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento, e/ou d) para corrigir eventual erro material.
2. . A contradição que dá ensejo ao recurso integrativo é aquela interna, ou seja, que decorre da constatação de que a fundamentação declinada não é adequada ao dispositivo; o que não se verifica na espécie.
3. Não há se falar em omissão, se o acórdão decidiu a questão controvertida com base em fundamento suficiente à resolução da controvérsia recursal, tornando prejudicada a análise dos demais argumentos do recurso. Inteligência do art.
93, inc. IX, CF/88 (AI 791292 QO-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe-149 12/08/2010 - repercussão geral).

4. Embargos de declaração rejeitados.

Nas razões do recurso especial, interposto com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, o recorrente aponta violação ao art. 12, III e parágrafo único, da Lei 8.429/92, sustentando que a penalidade readequada pelo Tribunal de origem ainda se revela desproporcional frente à conduta ímproba imputada ao recorrente. Assim, requer a fixação de multa de no máximo duas remunerações.

Contrarrazões do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul e do Estado de Mato Grosso do Sul às fls. 1506/1512 e 1520/1525 e-STJ, respectivamente.

O recurso especial foi inadmitido pelo Tribunal de origem à consideração de que: a) o entendimento adotado pelo Tribunal de origem está em consonância com a orientação desta Corte Superior sobre o tema; b) a pretensão recursal demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é inviável a teor da Sumula 7/STJ.

Nas suas razões de agravo, o agravante impugna todos os fundamentos da decisão agravada.

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 1570/1579 e-STJ, opina pelo não conhecimento do agravo em recurso especial.

É o relatório. Passo a decidir.

Inicialmente é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo n. 3/STJ*: "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"*.

No que diz respeito à procedência da ação rescisória, manifestou-se o Tribunal de origem (fls. 1402/1404 e-STJ):

> Consoante se observa da transcrição, os únicos fundamentos utilizados pelo acórdão para manter a multa civil no valor de cem (100) vezes a remuneração então percebida pelo autor o que equivaleria, segundo a inicial, a um montante aproximado de R$ 6.000.000,00 foram a invocação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além da menção ao fato de que o autor "exerceu função relevante perante o Estado de mato Grosso do Sul".
>
> Segundo o parágrafo único, do art. 12, Lei nº 8.429, de 02/06/1992 Lei de Improbidade Administrativa, na fixação das penas por ato de improbidade o Juiz levará em conta a "extensão do dano causado", assim como o "proveito patrimonial obtido pelo agente".
>
> **Na hipótese dos autos, em nenhum momento, na fundamentação do acórdão, fez-se menção à quaisquer destes critérios; tendo sido mantida uma multa civil em seu valor máximo, mesmo sendo reconhecido, pelo mesmo acórdão do qual se extraíram as transcrições acima, que o autor não causou dano ao erário, já que custeou, às suas próprias expensas, a campanha institucional em questão.**
>
> Neste ponto, penso que, de fato, houve grave violação ao disposto no parágrafo único, do art. 12, Lei nº 8.429, de 02/06/1992, pois **foi imposta ao autor uma pena em seu valor máximo, praticamente sem ter havido fundamentação, e, mais, sem qualquer menção aos critérios legais de**

> **fixação.**
> Conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa "deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, de modo a evitar sanções desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade." (v.g., REsp 300.184/SP, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 03/11/2003, p. 291).
> Nesse sentido, entende-se que, no campo sancionatório, **a interpretação que deve conduzir a dosimetria adequada relaciona-se à exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição** (REsp 664.856/PR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 02/05/2006; REsp 291.747/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, DJ 18/03/2002).
> Na hipótese dos autos, **não foi levado em consideração o fato de que não houve dano ao Erário; e também não se justificou, fundamentadamente, a razão pela qual foi mantida a fixação da multa civil em seu valor máximo; tampouco foi justificada essa manutenção à luz de eventual "proveito patrimonial obtido pelo agente".**
> Nessas circunstâncias, sem necessidade de qualquer incursão no campo fático-probatório, é possível se vislumbrar grave e inarredável violação ao parágrafo único, do art. 12, Lei nº 8.429, de 02/06/1992, sendo medida de rigor a rescisão do acórdão embargado, no ponto em que manteve a pena de multa civil em seu teto máximo, dada a carência de fundamentação, neste ponto.
> [...]
> Nesse sentido, **por não ter havido dano ao Erário a partir da conduta imputada ao autor, e, por não se ter prova de ter havido proveito patrimonial direto em favor deste, impõe-se fixar a multa civil no valor correspondente a 5 (cinco) remunerações percebidas pelo autor à época dos fatos, justificando-se esse valor em razão do provável proveito econômico indireto que obteve o agente, por meio da divulgação de sua imagem pessoal atrelada a uma campanha institucional de trânsito (promoção de sua própria imagem no meio social e político), bem como porque esta quantia atende também ao critério da exemplariedade, sendo, pois, suficiente para prevenir novas condutas dessa natureza.**
> (Sem destaques no original)

Com efeito, observa-se que o Tribunal de origem formou o seu convencimento acerca da ocorrência de manifesta violação a norma jurídica em razão da ausência de fundamentação no acórdão rescindendo quanto aos motivos que ensejaram a fixação de multa civil no maior montante previsto na legislação - 100 vezes a remuneração. A penalização do ato de improbidade administrativa, consubstanciado na violação aos princípios da Administração Pública em razão de promoção pessoal em publicação institucional, revelou-se desproporcional.

Assim sendo, a partir da análise do conjunto fático-probatório dos autos, o Tribunal de origem entendeu por bem que a multa civil no valor correspondente a cinco remunerações percebidas pelo autor à época dos fatos seria adequada à hipótese em análise. No ponto, verifica-se que não houve comparativo com demais demandados na ação principal.

Portanto, é manifesto que a reversão do entendimento exposto no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

Nesse sentido, os seguintes precedentes desta Corte Superior:

> PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO.
> IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA CONDENATÓRIA PELO ART. 10 DA LEI 8.429/92. CONDUTA DOLOSA OU CULPOSA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. INOCORRÊNCIA. SÚMULA 83/STJ. REVISÃO DA INDIVIDUALIZAÇÃO DAS SANÇÕES. (RE) EXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. MULTA CIVIL. FIXAÇÃO FORA DO CRITÉRIO LEGAL. AJUSTE NA DOSIMETRIA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PARCIAL PROVIMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO E DO RECURSO ESPECIAL.
> 1. A condenação por ato de improbidade administrativa, à luz do art. 10 da Lei 8.429/1992, pode, por expressa disposição legal, ocorrer por conduta dolosa ou culposa. Precedentes.
> 2. A confirmação da sentença, por estar conforme a jurisprudência desta Corte, não permite o conhecimento do recurso especial pela alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida." (Súmula 83/STJ).
> 3. A alegação de violação do princípio da proporcionalidade, decorrente de eventual excesso na dosimetria das sanções, na ação de improbidade administrativa, notadamente o ressarcimento do dano, não pode ser reexaminada em recurso especial, por reclamar (re) exame fático-probatório, atraindo o óbice da Súmula 7/STJ. Exceção que se faz à multa civil fixada fora da previsão legal.
> 4. Hipótese em que o ressarcimento integral do dano, referente ao valor "cheio" do convênio, foi estabelecido em R$ 84.573,88, e a multa civil em 50 (cinqüenta) vezes o valor da remuneração do agente no cargo então ocupado, o que ultrapassa o máximo legal em abstrato, em evidente excesso punitivo.
> 5. Estabelecidas as demais sanções típicas no mínimo legal, aconselha-se, em dosimetria semelhante, e em atenção ao princípio da proporcionalidade, a fixação da multa civil em metade do valor do dano (R$ 42.286,94), considerado o parâmetro legal de "até duas vezes o valor do dano" (Lei 8.429/92 - art.12, II), confirmado o restante do julgado.
> 6. Agravo regimental parcialmente provido. Parcial provimento do recurso especial.
> (AgRg no Ag 1411418/PR, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/09/2015, DJe 15/09/2015)
>
> IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARÂMETROS. COISA JULGADA. JUROS DE MORA. MULTA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO.

INEXISTÊNCIA. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Estadual contra os ora agravantes, em fase de cumprimento de sentença.

2. O Tribunal a quo negou provimento ao Agravo de Instrumento e assim consignou: "Ora, afigura-se inviável a rediscussão, neste momento processual, dos parâmetros definidos por ocasião do julgamento da demanda ordinária, de modo que o debate travado neste recurso (relativamente ao montante da multa punitiva e ao termo inicial dos juros de mora), sobre matéria já apreciada e devidamente decidida na fase de conhecimento, subverte os efeitos da coisa julgada" (fl. 1116).

3. Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese dos recorrentes, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

4. No mais, reafirmo que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

5. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp 562.615/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2014, DJe 16/12/2014)

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, III, do CPC/2015 c/c o art. 253, parágrafo único, II, a, do RISTJ, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 10 de junho de 2019.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
Relator