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. 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. FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS NÃO ATACADOS. SÚMULA 283/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto pelo Estado de Mato Grosso do Sul, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, em face do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, 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, assevera a parte ora Recorrente que houve ofensa aos arts. 966, V, do CPC/2015 (art. 485, V, do CPC/1973) e 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92, sob o fundamento de que não há falar manifesta violação a norma jurídica a subsidiar o acolhimento e procedência da ação rescisória. Com efeito, segundo alega o recorrente, *a sentença de primeiro grau, como o v. acórdão rescindendo, avaliaram o caso concreto e sopesaram, com razoabilidade e proporcionalidade, a penalidade pecuniária imposta ao recorrido, obedecendo, portanto, a diretriz contida no art. 12, § único, da LIA* (fl. 1463 e-STJ).

Contrarrazões do particular às fls. 1473/1476 e-STJ.

Decisão de admissibilidade às fls. 1487/1490 e-STJ.

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 1570/1579 e-STJ, opina pelo não provimento do recurso especial do Estado do Mato Grosso do Sul.

É o relatório.

Inicialmente, é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo 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, não houve adequada impugnação aos fundamentos autônomos destacados acima, eis que a recorrente limitou-se a reiterar sua tese defensiva sem combater específica e suficientemente as razões de decidir em referência. Aplica-se, portanto, o disposto na Súmula 283/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."

Noutro giro, 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 E TRIBUTÁRIO. AÇÃO RESCISÓRIA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 INEXISTENTE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO A LITERAL DISPOSITIVO DE LEI. INTERPRETAÇÃO CONTROVERTIDA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 343/STF. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ.
> 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.
> 2. Ação Rescisória em que se pretende a desconstituição do julgado que tratou sobre a incidência da prescrição decenal (arts. 168, I, c/c 150, § 4°, do CTN), aplicação da taxa SELIC (art. 39, § 4°, da Lei 9.250/1995) e compensação com quaisquer tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal, na forma do art. 74, da Lei 9.430/1996, em sua redação original.
> 3. Hipótese em que o Tribunal de origem julgou improcedente a Ação Rescisória sob o fundamento de que o julgado comporta matéria controvertida à época em que proferido o acórdão rescindendo.
> 4. Acórdão em sintonia com a jurisprudência do STJ, no sentido de que se aplica o entendimento fixado pela Súmula 343 do STF, segundo o qual não cabe Ação Rescisória por ofensa a literal disposição de lei, quando a decisão rescindenda se tiver baseado em texto legal de interpretação controvertida nos tribunais (REsp 1.001.779/DF, Rel.
> Min. Luiz Fux, DJe 18.12.2009 - julgado sob o rito dos Recursos Repetitivos).
> 5. A convicção a que chegou o acórdão recorrido, no que se refere ao preenchimento dos requisitos para a procedência da Ação Rescisória, bem como acerca da ausência de interesse de agir, decorreu da análise do conjunto fático-probatório dos autos, e o acolhimento da pretensão recursal demanda reexame do mencionado suporte, obstando a admissibilidade do Especial à luz da Súmula 7/STJ.
> 6. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.
> (REsp 1722608/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/04/2018, DJe 25/05/2018)

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL EM SEDE DE AÇÃO RESCISÓRIA. PRESSUPOSTOS DO ART. 485 DO CPC. REEXAME DE PROVAS E CLÁUSULAS EDITALÍCIAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7/STJ. DECISÃO QUE SE MANTÉM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.
> 1. Conforme a jurisprudência predominante nesta Corte, o recurso especial interposto em face de acórdão proferido em sede de ação rescisória deve se restringir ao exame dos pressupostos previstos no artigo 485 do CPC, e não aos fundamentos do acórdão rescindendo.
> 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 e de cláusulas editalícias, providências vedadas em recurso especial, conforme os óbices previstos nas Súmulas 5 e 7/STJ.
> 3. Agravo regimental a que se nega provimento.
> (AgRg no AREsp 304.010/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/08/2014, DJe 14/08/2014)

No mesmo sentido, o parecer do Ministério Público Federal (fls. 1574 e-STJ):

> No caso, o acórdão rescindendo de fato contrariou o dispositivo legal indicado, tendo em vista que em caso de improbidade em que não houve dano ao erário nem enriquecimento ilícito do agente – o ato imputado ao agente e reconhecido na decisão rescindenda foi utilização para promoção pessoal de propaganda institucional -, aplicou ao requerido penalidade no valor de 100 vezes a remuneração percebida como Secretário de Segurança do Estado (o máximo permitido pela lei), importância que chega hoje a aproximadamente 6 milhões de reais. Descurou assim, flagrantemente, do princípio da proporcionalidade constante do dispositivo legal em questão, eis que o mesmo fixa limites mínimo e máximo, justamente porque as penalidades devem ajustar-se ao caso concreto.

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, III, do CPC/2015, não conheço do recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 10 de junho de 2019.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
Relator