RECURSO ESPECIAL Nº 1.795.543 - MG (2018/0261316-7)

RELATOR	**:**	**MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRENTE	:	ANTONIO MARCOS POSSATO
RECORRENTE	:	JOSE EUGENIO DE OLIVEIRA
RECORRENTE	:	SEBASTIAO DOS SANTOS VIEIRA
ADVOGADO	:	LUCAS LOUREIRO TICLE - MG152141
RECORRIDO	:	OS MESMOS
INTERES.	:	DANIEL COSTA
ADVOGADOS	:	HÉLIO ARCA GARRIDO LOUREIRO - MG078016 ALISSON FERNANDES DE RAMOS - MG145546
INTERES.	:	EDSON ALVES DE ABREU
INTERES.	:	ÁLVARO EUSTÁQUIO PEDROSA
INTERES.	:	HELIO MATEUS DA SILVA
ADVOGADOS	:	MARCELO BARBOSA ABREU - MG104246 JOAO BATISTA DA SILVA - MG064392
INTERES.	:	ANDERSON MARQUES
ADVOGADOS	:	NAYARA MARQUES ELOI - MG143625 SIMONE PRISCILA MARQUES - MG143622
INTERES.	:	MARIA ELIZABETE FERNANDES CIOCIOLA
ADVOGADO	:	ROBERTO VÍTOR PIRES - MG001070A
INTERES.	:	PAULO ANTONIO CERQUEIRA
INTERES.	:	ANTONIO CARLOS NOGUEIRA
INTERES.	:	TEREZA ANETE FERNANDES CELANI
INTERES.	:	VICENTE NAIME
INTERES.	:	ENNIO MENDES DE SIQUEIRA
INTERES.	:	EVANDRO CASTANHEIRA LACERDA
INTERES.	:	WLADIMIR LUZ ANDRADE
ADVOGADO	:	LEONARDO SPENCER OLIVEIRA FREITAS E OUTRO(S) - MG097653

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. IMPROBIDADE. DOSIMETRIA. PENALIDADE DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS FIXADA *AQUÉM* DO MÍNIMO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. SÚMULA 568/STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais com fundamento no artigo 105, III, alínea *a*, da Constituição Federal, em face do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado (fls. 2130/2131 e-STJ):

APELAÇÃO CÍVEL - PRELIMINARES - REJEITADAS - AGRAVOS RETIDOS - NEGAR PROVIMENTO - VEREADORES - RECEBIMENTO DE DIÁRIAS - VIAGENS NÃO COMPROVADAS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA.
- Tendo em vista que alguns réus receberam diárias, a fim de custear viagens que não aconteceram, resta comprovado o ato de improbidade administrativa, devendo ser mantida a condenação destes réus.
- Inexistindo provas de que as viagens não foram efetivamente realizadas pelos outros réus, deve ser dado provimento aos recursos destes para afastar a condenação imposta.

Vv.. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PORTE DE RETORNO. EVENTUAL DIFERENÇA. COBRANÇA JUNTO COM AS CUSTAS E DESPESAS FINAIS. TESTEMUNHAS. PERGUNTAS IMPERTINENTES. INDEFERIMENTO MANTIDO. DOCUMENTOS REPETIDOS. DESENTRANHAMENTO DETERMINADO. CONFIRMAÇÃO. AGENTES POLÍTICOS. LEI N.º 8.429, DE 1992. APLICABILIDADE. POSSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO PRESENTE. SENTENÇA CITRA PETITA. VÍCIO INEXISTENTE. CERCEAMENTO DE DEFESA INOCORRENTE. VEREADORES. RECEBIMENTO DE DIÁRIAS. RESOLUÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. EXIGÊNCIA. RELATÓRIOS ENTREGUES. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA INEXISTENTE. RECURSOS PROVIDOS.
1. A eventual diferença de porte de retorno pode ser cobrada junto com as custas e despesas finais, não se justificando a conversão do julgamento em diligência.
2. Deve ser confirmado o indeferimento de perguntas impertinentes a testemunhas acerca de fatos que devem ser provados por documentos.
3. É correta a determinação para desentranhamento de documentos que se encontram nos autos.
4. A possibilidade jurídica da pretensão consiste em existir, na ordem jurídica, previsão abstrata para a tutela jurisdicional pretendida.
5. Segundo jurisprudência firmada pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça, a Lei n.º 8.429, de 1992, é aplicável aos agentes políticos, o que torna a pretensão veiculada em ação civil pública juridicamente possível.
6. O vício citra petita ocorre quando uma ou mais questões deixam de ser examinadas na sentença. Julgados os embargos de declaração, está ausente o vício.
7. O cerceamento de defesa ocorre quando a parte tem o legítimo interesse em produzir um ato ou uma prova e fica impedida pelo órgão judicial. Ensejadas às partes a mais ampla oportunidade para defesa e prova, não há que se falar em cerceamento por inobservância do contraditório e da ampla defesa.
8. O recebimento de diárias, atendidas as exigências da Resolução n° 63, de 2001, da Câmara Municipal de Lavras, não constitui improbidade administrativa.
9. Agravos retidos conhecidos e não providos.
10. Apelações civeis conhecidas e providas para rejeitar a pretensão inicial, também rejeitadas quatro preliminares. (Des. Caetano Levi Lopes).

Houve a oposição de embargos de declaração, os quais foram rejeitados pelo

Tribunal de origem (fls. 2242/2257 e-STJ).

Antônio Marcos Possato e José Eugênio de Oliveira interpuseram recurso especial, tendo esta Corte Superior acolhido a indicada violação ao art. 535 do CPC/1973 e determinado o retorno dos autos ao Tribunal de origem para nova apreciação dos embargos de declaração (fls. 2414/2426 e-STJ). Assim, foi prolatado novo acórdão assim ementado (fl. 2518 e-STJ):

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO INEXISTENTE. CONTRADIÇÃO PRESENTE. ACOLHIMENTO PARCIAL.
> 1. A omissão consiste em não ser examinada alguma questão debatidas pelas partes. Feito o exame integral, inexiste o vício.
> 2. A contradição consiste no desajuste lógico entre os fundamentos e o dispositivo do ato decisório embargado.
> 3. Presente o vício, deve ser sanado.
> 4. Embargos de declaração conhecidos e parcialmente acolhidos mediantes efeitos infringentes.

Foram opostos novos embargos de declaração, os quais também foram rejeitados nos seguintes termos (fl. 2568 e-STJ):

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - VÍCIOS DO ART. 1.022 DO NCPC - INEXISTÊNCIA - EMBARGOS REJEITADOS. Os embargos de declaração têm o objetivo de introduzir o estritamente necessário para eliminar a obscuridade, contradição, suprir a omissão ou sanar erro material existente no julgado, cuja ausência não permite rediscussão de matéria.

Nas razões do recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o recorrente aponta violação aos seguintes dispositivos: a) 1022, I, do CPC/2015, sustentando que o acórdão recorrido incorreu em contradição, pois as penas aplicadas não correspondem àquelas previstas em lei para os atos que importam em enriquecimento ilícito e em dano ao erário; b) 9º e 10, c/c 12, da Lei 8.429/92, uma vez que houve aplicação equivocada do princípio da proporcionalidade na hipótese, afinal as penas aplicadas não correspondem àquelas previstas em lei.

O particular apresentou contrarrazões às fls. 2658/2667 e-STJ.

Decisão de inadmissibilidade às fls. 2669/2674 e-STJ.

A decisão de fls. 2739/2742 e-STJ determinou a reautuação do agravo em recurso especial.

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 2752/2762 e-STJ, opina pelo provimento do apelo nobre do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

É o relatório. Passo a decidir.

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"*.

Quanto à alegada violação do artigo 1.022 do CPC/2015, destaca-se que o acórdão foi suficientemente claro no desenvolvimento de seus fundamentos. Em verdade, o Tribunal de origem decidiu que são adequadas as penalidades de pagamento de multa civil no valor de um subsídio recebido por cada um dos vereadores envolvidos,

proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de 5 anos e à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 anos.

Destaca-se que a solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015, pois não há que se confundir entre decisão contrária aos interesses da parte e negativa de prestação jurisdicional.

No mesmo sentido:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO MONITÓRIA. CHEQUE PRESCRITO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU FALTA DE MOTIVAÇÃO NO ACÓRDÃO *A QUO*. *DECISUM* ESTADUAL TODO FUNDADO EM FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ.AGRAVO NÃO PROVIDO.
> 1. Acórdão estadual claro e nítido, sem omissões, obscuridades, contradições ou ausência de motivação. Não obstante a oposição de embargos declaratórios, não são eles mero expediente para forçar o ingresso na instância especial, se não há vício a suprir; inexistente, portanto, ofensa ao art. 535 do CPC, pois a matéria foi devidamente abordada no aresto a quo.
> [...]
> 3. Agravo regimental não provido.
> (AgRg no AREsp 638.454/DF, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 05/03/2015, DJe 10/03/2015)

No que diz respeito à prática de ato de improbidade administrativa e às penalidades, manifestou-se o Tribunal de origem no novo julgamento dos aclaratórios (fls. 2523 e 2529/2532 e-STJ):

> De acordo com o julgamento ocorrido na instância superior, este Tribunal especificou as viagens não realizadas pelos recorrentes, atestou que houve a devolução ao erário do respectivo valor e, contraditoriamente, manteve as sanções estipuladas pelo sentenciante, que, por seu turno, reconheceu a irregularidade de todas as diárias recebidas entre os anos de 2001 e 2004 e aplicou a pena de ressarcimento integral do dano, multa civil no respectivo valor e demais sanções do art. 12, I e II, da LIA.
> [...]
> A finalidade insculpida no parágrafo único do artigo 12 da Lei 8429/92 é dotar a decisão judicial de razoabilidade e proporcionalidade, imputando-se as penalidades máximas previstas nos respectivos incisos às condutas mais gravosas e lesivas ao erário, o que não é o caso dos autos, a toda evidência.
> Na sentença, mantida até então pelo acórdão embargado, por maioria, frise-se, o MM. Juiz singular aplicou aos embargantes as seguintes penas, pela prática dos dois atos de improbidade, nos termos do art. 12, II, da LIA:
>
> > 1. Sebastião dos Santos Vieira:
> > a) restituir aos cofres municipais a importância de R$ 7.410,34 (sete mil, quatrocentos e dez reais e trinta e quatro centavos), acrescido de juros e correção monetária;
> > b) pagamento da mesma importância (R$ 7.410,34) a título de multa civil;
> > c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios, incentivos fiscais ou crediticios, direta ou indiretamente, ainda que

por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 05 anos;
d) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 anos.

2. Antônio Marcos Possato:
a) restituir aos cofres municipais a importância de R$ 34.809,45 (trinta e quatro mil, oitocentos e nove reais e quarenta e cinco centavos), acrescido de juros e correção monetária;
b) pagamento da mesma importância (R$ 34.809,45) a titulo de multa civil;
c) proibição de contratar com b Poder Público ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 05 anos;
d) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 anos.

3. José Eugênio de Oliveira:
a) restituir aos cofres municipais a importância de R$ 32.486,86 (trinta e dois mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e oitenta e seis centavos), acrescido de juros e correção monetária;
b) pagamento da mesma importância (R$ 32.486,86) a título de multa civil;
c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 05 anos;
d) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 anos.

Tendo em vista a contradição que ora se reconhece, impõe-se reestruturar as sanções aplicadas e extirpar da condenação, o dever de os embargantes ressarcirem aos cofres públicos quaisquer valores, pois, em relação à primeira conduta, em razão da concessão de efeito infringente ao recurso, esta não mais subsiste; quanto ao valor de R$ 470,00 (quatrocentos e setenta reais), imperioso reconhecer que já houve a devolução por todos os embargantes, como apurado no procedimento preliminar instaurado pelo Ministério Público (f.256/258 do apenso n°08).
Quanto à multa civil, diante de minha adesão ao voto do Des. Caetano Levi, no que concerne à improcedência do pedido de condenação por improbidade relativamente à irregularidade da prestação de contas, como fundamentado alhures, aludida sanção deve ser revista, a fim de que se torne mais justa e proporcional em relação ao ilícito cometido.
Assim, em observância ao caput do art. 12 da LIA, **fixo a multa civil no valor de 01 (um) subsídio percebido pelo respectivo vereador ao tempo do fato, acrescido de correção monetária pelos índices da CGJMG, desde então, e juros de mora de 1% ao mês, desde a citação.**
Subsiste a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 05 anos;
Deve, por fim, ser **reduzida a pena de suspensão dos direitos políticos para o período de 03 (três) anos, porque excessivo o prazo de 08 (oito)**

> **anos fixado pelo sentenciante.**
> Em razão disso, o dispositivo do meu voto passará a ser o seguinte:
>
> > "Isso posto, acompanho o e. Relator, Des. Caetano Levi, para rejeitar as preliminares, negar provimento aos agravos retidos e dar provimento a r, 33, 43 e 6a apelações. Dou parcial provimento à la e 53 apelações para absolver os recorrentes da conduta de irregularidade na prestação de contas, com fulcro na Súmula 82 do TCE/MG, vigente ao tempo dos fatos, julgando improcedente o pedido e extinto o feito com resolução do mérito (art.269, I, do CPC) Em consequência, reestruturo as sanções aplicadas na sentença e condeno os apelantes Sebastião dos Santos Vieira, Antônio Marcos Possato e José Eugênio de Oliveira:
> > a) ao pagamento de multa civil no valor de 01 (um) subsídio percebido por cada um dos vereadores ao tempo do fato, acrescido de correção monetária pelos índices da CGJMG, desde então, e juros de mora de 1% ao mês, desde a citação;
> > b) à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios, incentivos fiscais ou crediticios, direta ou indiretamente, ainda que por, intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 05 anos;
> > c) à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 anos."
>
> (Sem destaques no original)

E no julgamento dos novos embargos de declaração (fl. 2572 e-STJ):

> Quanto aos embargos de declaração opostos pelo Parquet, também verifico a intenção de modificar o julgamento, o que não é possível pela via dos embargos de declaração.
> No momento da fixação das sanções, este julgador esclareceu que se extrai do parágrafo único do próprio artigo 12 da LIA que as penas devem ser graduadas em conformidade como potencial ofensivo do ato improbo, sempre observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, imputando penas máximas apenas nos casos em que a conduta do agente é por demais gravosa e lesiva ao erário, o que não é o caso dos autos.
> **E, quando à aplicação de penalidade menor que aquela prevista nos incisos I e II, entendo que, se o julgador pode deixar de aplicar a pena de suspensão dos direitos políticos, quanto mais aplicá-la reduzindo o período previsto na lei.**
> (Sem destaques no original)

Com efeito, observa-se que, na hipótese em análise, o Tribunal de origem readequou a penalidade aplicada aos réus Sebastião dos Santos Vieira, Antônio Marcos Possato e José Eugênio de Oliveira, pois, com relação a esses, verificou que o ato de improbidade administrativa consistiria apenas no recebimento de importância para realização de viagem sem que houvesse a imediata devolução. No ponto, o Tribunal de origem consignou que houve a devolução do valor recebido por todos os acusados referenciados.

Ocorre que, em ofensa ao comando normativo inserto no art. 12 da Lei 8.429/92, o Tribunal de origem reformou a penalidade imposta a fim de que a sanção de

suspensão dos direitos políticos vigorasse pelo período de três anos. Entretanto, as sanções deveriam ter sido fixadas utilizando os parâmetros de sanções previstas para cada modalidade de improbidade no dispositivo legal em referência.

> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:
> I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos**, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.
> II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos,** pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

No mesmo sentido, os seguintes precedentes:

> ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. SANÇÃO AQUÉM DO MÍNIMO LEGAL. VIOLAÇÃO DE LEI. AGRAVO NÃO PROVIDO.
> 1. Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.
> 2. A fixação da sanção aquém do mínimo legal viola o art. 12, inciso III, da Lei 8.429/1990.
> 3. Agravo não provido.
> (AgRg no AREsp 289.133/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/10/2016, DJe 08/11/2016)
>
> PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LEI 8.429/92. FIXAÇÃO AQUÉM DO MÍNIMO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.
> 1. Recurso especial proveniente de ação civil pública, por improbidade administrativa, em decorrência de ausência de prestação de contas de recursos do PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, firmado com o FUNDEF.
> 2. A sentença de Primeiro Grau julgou procedente os pedidos do Ministério Público Federal, reconhecendo a existência de atos de improbidade

> administrativa, condenando o recorrido nas disposições do art. 11, VI, da Lei 8.429/92, fixando a dosimetria, em conformidade com o art. 12, III, da referida lei.
> 3. O Tribunal de origem, ao revisar a condenação, deu parcial provimento à apelação, para reduzir a suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, para dois anos.
> 4. No caso dos autos, ao fixar a condenação baseado no art. 12, III, da Lei 8.429/92, não poderia o acórdão regional revisar para aquém do mínimo legal a penalidade imposta, qual seja, dois anos, por manifesta ausência de previsão legal.
> Recurso especial provido.
> (REsp 1582014/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/04/2016, DJe 15/04/2016)

Assim, devem os autos ser remetidos ao Tribunal de Justiça *a quo* a fim de que se proceda ao redimensionamento da sanção relativa à *suspensão dos direitos políticos.*

Incide na espécie a Súmula 568/STJ, que assim dispõe: "*O relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema.*"

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, V, do CPC/2015 c/c o art. 255, § 4º, III, do RISTJ, dou provimento ao recurso especial, nos termos da fundamentação.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 14 de junho de 2019.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
Relator