RECURSO ESPECIAL Nº 1.827.682 - RN (2019/0212803-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECORRIDO	:	CARLOS ANTUNES CAVALCANTI DE PAIVA
RECORRIDO	:	CARLOS AUGUSTO RIBEIRO DA SILVA
RECORRIDO	:	GENILDA SANTOS DE MEDEIROS
RECORRIDO	:	IVALDIR MARINHO DE ANDRADE
RECORRIDO	:	JOSE JERONIMO DE ALMEIDA NETO
ADVOGADO	:	BRENO YASSER PACHECO PEREIRA DE PAULA - RN007835

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de recurso especial manejado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte assim ementado (e-STJ, fls. 475-476):

> CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. PRETENSÃO DE RESCISÃO DE SENTENÇA QUE CONDENOU OS AUTORES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DO FEITO POR CARÊNCIA DE AÇÃO E ARGUIÇÃO DE PRESCRIÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: MATÉRIAS QUE SE CONFUNDEM COM AS TEMÁTICAS DE FUNDO. TRANSFERÊNCIA PARA O MÉRITO. MÉRITO: ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DAS NORMAS RELATIVAS À PRESCRIÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO ADEQUADA DO ARTIGO 23 DA LEI N. 8.429/1992, E DO ARTIGO 153, §§ 1º E 2º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 122/1994, C/C O ARTIGO 109, INCISO III, DO CÓDIGO PENAL. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. SENTENÇA RESCINDENDA QUE NÃO VIOLOU NORMAS JURÍDICAS PERTINENTES À MATÉRIA. ALEGAÇÃO DE UTILIZAÇÃO INADEQUADA DE PROVA EMPRESTADA DA AÇÃO PENAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO. OPÇÃO RAZOÁVEL E FUNDAMENTADA PELO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. ACUSADOS QUE SEQUER PROPUSERAM NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EVENTUAL DILAÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. IMPOSSIBILIDADE DE RESCISÃO DA SENTENÇA COM BASE EM TAIS FUNDAMENTOS. TESE DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 12 DA LEI N. 8.429/1992. ACATAMENTO. SENTENÇA RESCINDENDA QUE NÃO OBSERVOU A CONTENTO OS PRIMADOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE NA FIXAÇÃO DAS PENAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA GRAVIDADE DO CASO CONCRETO. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ISOLADA DAS SANÇÕES PREVISTAS NA NORMA DE REGÊNCIA.

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8C62EB82-7CE3-438F-BB03-10933302FDBD

PRECEDENTES. SANÇÃO DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA QUE DEVE SER ENCARADA COMO *ULTIMA RATIO* EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO RESCISÓRIA.

O requerente defende a plausibilidade da fundamentação constante do apelo especial. Explicita que o aresto recorrido contraria o entendimento jurisprudencial do STJ segundo o qual refoge ao âmbito normativo do art. 485, V, do CP/1973 a análise sobre a proporcionalidade da pena aplicada em ação de improbidade administrativa.

Logo, se a sentença rescindenda fixa as sanções dentre aquelas legalmente previstas para a hipótese (art. 12 e incisos da Lei n. 8.429/1992), aspectos relativos à dosimetria de tais penas não configuram violação de literal disposição de lei.

Aduz que, "a pretexto de corrigir suposta desproporcionalidade das sanções aplicadas em face da prática de ato de improbidade administrativa, o acórdão recorrido foi quem de fato criou a desproporção entre a conduta dos ora recorridos – agentes públicos vinculados ao Poder Judiciário, os quais perceberam vantagens indevidas em razão do cargo de Oficial de Justiça – e as respectivas sanções, afastando a perda da função pública fixada na sentença rescindenda e findando por impor a única pena de proibição contratar com o Poder Público ou receber beneficios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de 03 (três) anos" (e-STJ, fl. 588).

Pleiteia, diante disso, seja reconhecida a violação do art. 485, V, do CPC/1973 e restabelecida a sentença rescindenda.

Requerida a tutela provisória para conceder efeito suspensivo ao recurso especial, foi deferida a liminar por meio da decisão de e-STJ, fls. 626-628.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso (e-STJ, fls. 641-649).

Os recorridos aviaram agravo interno contra a decisão que deferira efeito suspensivo ao recurso especial.

É o relatório.

Trata-se, na hipótese, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa consubstanciado no recebimento de vantagens indevidas pelos recorridos, na qualidade de oficiais de justiça do TJ/RN, para agilizar o cumprimento de mandados judiciais nas causas patrocinadas por determinado escritório de advocacia.

Os referidos agentes públicos foram condenados, em primeiro grau, às sanções de perda da função pública 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 3 (três) anos.

Ocorre que o TJ/RN, ao apreciar ação rescisória proposta pelos ora recorridos, excluiu a penalidade de perda da função pública sob os seguintes fundamentos (e-STJ, fls. 487-489):

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8C62EB82-7CE3-438F-BB03-10933302FDBD

> No entanto, sobre a alegação de violação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, no que tange à aplicação conjunta de todas as sanções previstas no artigo 12, da Lei n° 8.429/1992, entendo - em análise cautelosa das circunstâncias do caso concreto - que assiste razão aos Requerentes.
> É que mesmo considerando que "não há impedimento à aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 12 da LIA" (AgRg no AREsp 790.561/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, Dje 30/05/2016), o Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão no sentido de que essa aplicação cumulativa NÃO é obrigatória, isto é, vinculada pela norma, devendo ser balizada pelo julgador de acordo com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Cito, nesse sentido, o seguinte aresto:
> […] Aliás, tal possibilidade de aplicação isolada ou cumulada das sanções previstas no artigo 12, da Lei de Improbidade Administrativa, passou a integrar a redação do caput do citado artigo a partir da edição da Lei n° 12.120/2009, tornando-se imprescindível para o justo deslinde do caso o exame criterioso da gravidade do fato.
> Observando, nesse contexto, as circunstâncias pontuais da ação rescindenda, percebe-se que nada obstante a reprovabilidade da conduta atribuída aos acusados, a improbidade efetivamente reconhecida não parece ter contornos de excessiva gravidade, ao ponto de justificar a pena extrema de perda da função pública, ou cassação da aposentadoria, referindo-se o fato concreto ao recebimento, por parte dos Requerentes, de títulos bancários (cheques) de reduzido valor nominal (entre cem e trezentos reais), por meio de depósitos realizados por escritório de advocacia (M. L. GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS), como forma de "gratificação" pelo cumprimento de mandados em favor de causas por ele patrocinadas.
> Não se trata de menosprezar, repita-se, a reprovabilidade da conduta concretamente praticada, porém entendo que a pena de perda da função pública, por toda a repercussão que gera na subsistência de núcleos familiares, configura a ultima ratio em matéria de responsabilização por atos de improbidade, tornando-se desproporcional a sua incidência diante das circunstâncias fáticas examinadas nesse caso, e até mesmo do significativo lapso temporal entre os fatos ocorridos e a eventual e ainda futura execução da reprimenda, não representando, por outro lado, absolvição ou impunidade a exclusão de apenas uma das penas aplicadas pela sentença rescindenda.
> Por todo o exposto, julgo parcialmente procedente a ação rescisória, para rescindir a sentença objurgada apenas na parte que incluiu a sanção de perda do cargo público de Oficial de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, o que inclui naturalmente a rescisão da ordem de cassação de eventual aposentadoria já concedida a algum dos acusados, por considerar - nesse particular aspecto - violada a norma do artigo 12, da Lei n° 8.429/1992, em conformidade com o artigo 485, inciso V, do CPC/1973, diante do desrespeito parcial aos corolários da proporcionalidade e razoabilidade, mantendo a sentença rescindenda em seus demais termos.

Com a devida vênia, não se pode olvidar que a análise sobre a dosimetria das penas aplicadas em ação de improbidade administrativa foge ao âmbito

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8C62EB82-7CE3-438F-BB03-10933302FDBD

normativo da ação rescisória, taxativamente estabelecido no art. 485 do CPC/1973, atual art. 966 do CPC/2015.

Destarte, esta Corte de Justiça já se pronunciou "pela impossibilidade de manejo da ação rescisória com o intuito de reduzir a censura fixada pela prática de ato de improbidade administrativa" (REsp 1.435.673/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/10/2018, DJe 18/12/2018).

De fato, no presente caso, assim como no precedente acima referido, verifica-se que a discussão sobre o dimensionamento da pena assume contornos essencialmente subjetivos, e não de ordem juridicamente objetiva, pressuposto para a ação cognitiva em questão. "Em outras palavras, contornos de ponderação/razoabilidade de medidas sancionatórias não representam propriamente violações literais à disposição de lei. Consequentemente, a pretensão em análise não se amolda à hipótese descrita no art. 485, V, do Código de Processo Civil de 1973" *(idem*).

No mesmo sentido:

> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA DE ACÓRDÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REVISÃO DE SANÇÕES COMINADAS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL. DESCABIMENTO DA DEMANDA. PRECEDENTES DO STJ.
> 1. O acórdão impugnado está em consonância com o entendimento do STJ de que "os critérios de proporcionalidade, de justeza, de razoabilidade, utilizados como parâmetros na aplicação das sanções ao ato ímprobo não são passíveis de serem revistos na via estrita de ação rescisória, porquanto não se constituem como violação 'literal' de dispositivo legal" (AgRg no AREsp 256.135/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 3.2.2015). 2. Por outro lado, a revisão da conclusão da Corte local de que "o autor apresentou defesa preliminar antes da decisão de recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa " somente seria possível por meio do reexame do acervo fático-probatório existente nos autos, o que não se permite em Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.
> 3. Agravo Interno não provido.
> (AgInt no AREsp 941.228/ES, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 9/5/2017, DJe 17/5/2017)

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE VÍCIOS DECISÓRIOS. OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. ART. 535 DO CPC/73. AUSÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO FUNDAMENTADO. IMPROPRIEDADE DA AÇÃO CONSTITUTIVA NEGATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DA DOSIMETRIA DA PENA. DESPROPORCIONALIDADE. FUNDAMENTO NÃO REPRESENTATIVO DE VIOLAÇÃO LITERAL DE DISPOSIÇÃO DE LEI. CONGRUÊNCIA OBJETIVO-NORMATIVA. INEXISTÊNCIA DE TERATOLOGIA. NÃO SUBSUNÇÃO AO ART. 485, V, DO CPC/73.

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8C62EB82-7CE3-438F-BB03-10933302FDBD

ACÓRDÃO RESCISÓRIO REFORMADO.
I - O pedido formulado pelo recorrido de declaração de perda de objeto deste recurso, em virtude da extinção da aplicação da pena de multa e do decurso de mais de oito anos do julgamento final da ação civil pública, não pode ser acolhido.
II - Apenas para argumentar, ainda que se considerem verdadeiros os fatos apontados e que dariam conta do cumprimento de todas as sanções, os efeitos recairiam não sobre o recurso especial, mas sobre a ação rescisória intentada pelo próprio ora recorrido.
III - Inexistência de vícios decisórios. Decisão devidamente fundamentada. Não visualização de afronta ao art. 535 do CPC/73.
Precedente: REsp 1125391/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/5/2010, DJe 2/6/2010.
IV - Havendo a aplicação de reprimendas com substrato fático-jurídico, bem como inexistente qualquer situação teratológica, inadmissível o acolhimento de ação rescisória proposta com o escopo de alterar respostas sancionatórias fixadas em sede de ação civil pública por improbidade administrativa.
Precedente: REsp 1351701/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/3/2015, DJe 8/9/2016.
V - Recursos especiais do Município de São Gonçalo do Sapucaí e do Ministério Público do Estado de Minas Gerais conhecidos e providos.
(REsp 1.435.673/MG, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2018, DJe 18/12/2018)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. FUNDADA NO ART. 485, V, DO CPC. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS PENAS. ART. 12. APLICAÇÃO CUMULATIVA DE PENAS. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DE LITERAL DISPOSIÇÃO DE LEI NÃO CARACTERIZADA. ANÁLISE E VALORAÇÃO DAS PROVAS COLHIDAS NA AÇÃO ORIGINAL. NÃO CABIMENTO. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.
1. A ação rescisória é uma ação desconstitutiva, com hipóteses de cabimento taxativas para desfazimento da coisa julgada material anteriormente formada em outro processo. E, ressalte-se, no sistema processual brasileiro, com enorme complexo recursal disponível às partes para sanar todos os tipos de vícios processuais que venham ocorrer no longo trâmite do processo, a ação rescisória surge como último remédio, com caráter de extrema excepcionalidade.
2. O recorrente ajuizou ação rescisória com fundamento no art. 485, V, do CPC, arguindo que o acórdão rescindendo teria violado literalmente as disposições contidas nos arts. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92 e 128, 459 e 460 do Código de Processo Civil.
3. Entretanto, o Tribunal de origem, ao julgar improcedente a ação rescisória, afirmou que não ficou configurada a violação de literal disposição de lei, uma vez que é possível a aplicação de pena diversa da pedida pelo autor da ação. Essa posição encontra respaldo na jurisprudência desta corte. Precedentes.

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8C62EB82-7CE3-438F-BB03-10933302FDBD

> 4. Analisar o argumento da proporcionalidade das penas aplicadas demanda a análise e valoração da prova produzida na ação original, o que é vedado em razão da Súmula 7/STJ, e está fora, portanto, das hipóteses taxativas do art. 485 do CPC a autorizar a rescisão do julgado.
> 5. Quanto à interposição pela alínea "c" do permissivo constitucional, constata-se deficiência no cotejo analítico disposto no recurso sub judice, porquanto, a despeito da transcrição de julgados, não ficaram demonstradas suficientemente as circunstâncias identificadoras de divergência entre o caso confrontado e os paradigmas, contrapondo-se ao estabelecido nos arts. 541 do Código de Processo Civil e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ e na jurisprudência do STJ.
> Agravo regimental improvido.
> (AgRg no AREsp 774.117/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 5/11/2015, DJe 13/11/2015)
>
> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. POLICIAL MILITAR. REINTEGRAÇÃO ÀS FILEIRAS DA CORPORAÇÃO. REVISÃO DE SANÇÕES COMINADAS. REVALORAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO LITERAL A DISPOSITIVO DE LEI.
> 1. Os critérios de proporcionalidade, de justeza, de razoabilidade, utilizados como parâmetros na aplicação das sanções ao ato ímprobo não são passíveis de serem revistos na via estrita de ação rescisória, porquanto não se constituem como violação "literal" de dispositivo legal.
> 2. Agravo regimental não provido.
> (AgRg no AREsp 256.135/SP, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/12/2014, DJe 3/2/2015)

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, V, do CPC/2015, c/c o art. 255, § 4º, III, do RISTJ, e na Súmula 568/STJ, dou provimento ao recurso especial, nos termos da fundamentação, para julgar improcedente a ação rescisória manejada na origem, mantendo incólume a sentença rescindenda, inclusive no que tange às verbas de sucumbência.

Apreciado o mérito do recurso especial, julgo prejudicado o agravo interno de e-STJ, fls. 651-659, manejado contra a decisão que concedeu efeito suspensivo ao apelo extremo.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 04 de dezembro de 2019.

Ministro Og Fernandes
Relator

Edição nº 2808 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 05 de Dezembro de 2019 Publicação: Sexta-feira, 06 de Dezembro de 2019
Código de Controle do Documento: 8C62EB82-7CE3-438F-BB03-10933302FDBD