

# Superior Tribunal de Justiça

**AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.347.654 - RS (2018/0210377-5)**

**RELATOR** : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
AGRAVANTE : COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS BRAIR LTDA E FILIAL(IS)  
AGRAVANTE : PEDRO HENRIQUE KAPPAUN BRAIR  
AGRAVANTE : MARILEI FATIMA BRAIR  
AGRAVANTE : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
ADVOGADOS : ALFEU DIPP MURATT - RS025764  
RICARDO JOBIM DE AZEVEDO - RS011520  
ERNANI PROPP JUNIOR - RS049431  
LEONARDO RUEDIGER DE BRITTO VELHO - RS046860  
ARAKEN DE ASSIS - RS011380

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERES. : ALECRIDES SANT'ANNA DE MORAES  
ADVOGADOS : DELFINO SUZANO - RS008237  
ALECRIDES SANT ANNA DE MORAES (EM CAUSA PRÓPRIA) - RS004997  
MARCELO DA SILVA FORTES - RS068728

INTERES. : JAIRO DA VEIGA LISBOA  
INTERES. : FRANCISCO AMARAL FERRAZ  
INTERES. : MOACIR JOSE GIROTTO VARGAS  
INTERES. : SIDNEI MAROSO DE OLIVEIRA  
INTERES. : JOSE MONECIR CRODA MACHADO  
INTERES. : K & K MEDICAMENTOS LTDA  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA  
INTERES. : FLAVIO FRANCO PADILHA  
INTERES. : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
INTERES. : NILSON PEDRO SCALCON  
INTERES. : JOSINO DE TARSO VIDAL TAPIA  
INTERES. : REIMUNDO VENUTO FACCO MANFIO  
INTERES. : WILMAR BESKOW  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA DROGARIA LTDA  
INTERES. : DENTISFAR - COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA  
INTERES. : PADILHA & SIGNORI LTDA  
INTERES. : NILTON JORGE RABUSKE XAVIER  
INTERES. : DIOGO ZANON MANFIO  
INTERES. : EMERSON ZANON MANFIO  
INTERES. : INES MARIA ZANON MANFIO

## **EMENTA**

**PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDES EM LICITAÇÕES.**

# Superior Tribunal de Justiça

CONTRATAÇÃO DIRETA. MEDICAMENTOS. PRESCRIÇÃO. DEFICIÊNCIA RECURSAL. APLICAÇÃO DO ENUNCIADO Nº 284 DA SÚMULA DO STF. DOLO. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. ALEGAÇÕES DE VÍCIOS NO ACÓRDÃO. INEXISTENTES.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra o ex- prefeito do Município de Palmeira da Missões e outros réus, pela prática de fraude em processo licitatório, consistente na aquisição de forma direta e fracionada de medicamentos e produtos farmacêuticos, no período compreendido entre 2001 e 2003.

II - Na sentença, julgou-se parcialmente procedentes os pedidos, para declarar configurados os atos de improbidade administrativa e condenar à perda da função pública; suspensão dos direitos políticos e de contratar com o poder público, além do pagamento de multa. No Tribunal *a quo*, a sentença foi parcialmente reformada. Nesta Corte, conheceu-se do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento.

III - Apesar da argumentação de que a pretensão estaria fulminada pela prescrição, deixaram os recorrentes de indicar qual dispositivo legal teria sido violado pelo Tribunal *a quo*, atraindo, então, a incidência da Súmula n. 284/STF, aplicável também ao recurso especial: A propósito: AgInt no AREsp 1329789/MS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 1/4/2019, DJe 9/4/2019 e AgInt no AREsp 1336700/PR, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 12/12/2018.

IV - Por sua vez, alegaram os recorrentes a ofensa aos artigos 10, 11 e 12, parágrafo único, todos da Lei n. 8.429/92.

V - Os réus foram condenados pela prática de atos de improbidade capitulados no artigo 11, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/92. Logo, inexistindo correlação entre o conteúdo do acórdão, a arguição de afronta ao artigo 10 do referido diploma legal esbarra no óbice do enunciado da Súmula 284 do STF, aplicado por analogia.

VI - Com relação à violação dos artigos 11 e 12 da Lei n. 8.429/92, argumentam os recorrentes que a absolvição criminal reflete no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e que a ausência de danos ao erário e de dolo ou culpa na conduta inviabilizam a condenação.

VII - Conforme entendimento sufragado por esta Corte, a absolvição operada no Juízo criminal somente se comunica com a esfera administrativa quando negada a existência do fato ou da autoria: AgInt no REsp 1678327/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/02/2019, DJe 01/03/2019 e REsp 1431610/GO, Rel.

# Superior Tribunal de Justiça

Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2018, DJe 26/2/2019.

VIII - O enfrentamento das alegações atinentes à efetiva caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob a perspectiva subjetiva – consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico –, demanda incontestemente revolvimento fático-probatório, na medida em que o Tribunal *a quo* foi categórico ao afirmar a presença do dolo na conduta dos réus condenados (fl. 6.673): "No caso dos autos, é patente o dolo, com a compra e venda de medicamentos sem o devido processo licitatório e, também, na realização de licitação de "fachada" para adimplir fármacos e outros produtos de saúde que não haviam sido quitados e geraram débitos elevados com farmácias. Os agentes públicos agiram contrariamente à lei, cientes disso, utilizando procedimento licitatório com evidente desvio de finalidade. Pela previsão legal, estende-se aos particulares que efetuaram vendas sem licitação e depois participaram de certame simulado para receber os valores pendentes de pagamentos."

IX - O conhecimento das referidas argumentações resta obstaculizado diante do verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça. Nesse sentido: AgInt no AREsp 1264005/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/10/2018, DJe 24/10/2018 e REsp 1718937/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 5/4/2018, DJe 25/5/2018.

X - No tocante à tese de dissídio jurisprudencial, não foi realizado o cotejo entre o acórdão recorrido e o paradigma, de modo analítico, pormenorizando e indicando sobre quais pontos repousam as controvérsias. Não basta, como *in casu*, limitarem-se os recorrentes a colacionar ementas dos acórdãos tidos como paradigmas, deixando de efetivamente demonstrar a similitude fática entre as decisões. Evidencia-se, portanto, a desarmonia com as exigências impostas no artigo 1.029, §1º, do CPC, e no artigo 255, § 1º, do RISTJ.

XI - O raciocínio jurídico ora perfilhado não discrepa do adotado por esta Corte: REsp 1718906/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/4/2018, DJe 23/5/2018.

XI - Agravo interno improvido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator Brasília (DF), 03 de março de 2020(Data do Julgamento)

*Superior Tribunal de Justiça*

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO  
Relator



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0210377-5

**AgInt no  
AREsp 1.347.654 /  
RS**

Números Origem: 00259718720088210020 01699567720188217000 02010800025979  
02499737120168217000 02699025620178217000 03865493720178217000  
1699567720188217000 2499737120168217000 259718720088210020  
2699025620178217000 3865493720178217000 70070397799 70075057877  
70076224344 70078047446

PAUTA: 20/02/2020

JULGADO: 20/02/2020

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

**AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS BRAIR LTDA E FILIAL(IS)  
AGRAVANTE : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
ADVOGADOS : ALFEU DIPP MURATT - RS025764  
RICARDO JOBIM DE AZEVEDO - RS011520  
ERNANI PROPP JUNIOR - RS049431  
LEONARDO RUEDIGER DE BRITTO VELHO - RS046860  
ARAKEN DE ASSIS - RS011380  
AGRAVANTE : ALECRIDES SANT'ANNA DE MORAES  
ADVOGADOS : DELFINO SUZANO - RS008237  
ALECRIDES SANT ANNA DE MORAES (EM CAUSA PRÓPRIA) - RS004997  
MARCELO DA SILVA FORTES - RS068728  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
INTERES. : JAIRO DA VEIGA LISBOA  
INTERES. : FRANCISCO AMARAL FERRAZ  
INTERES. : MOACIR JOSE GIROTTO VARGAS  
INTERES. : SIDNEI MAROSO DE OLIVEIRA  
INTERES. : JOSE MONECIR CRODA MACHADO  
INTERES. : K & K MEDICAMENTOS LTDA  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA  
INTERES. : FLAVIO FRANCO PADILHA  
INTERES. : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
INTERES. : NILSON PEDRO SCALCON  
INTERES. : JOSINO DE TARSO VIDAL TAPIA  
INTERES. : REIMUNDO VENUTO FACCO MANFIO

# Superior Tribunal de Justiça

INTERES. : WILMAR BESKOW  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA DROGARIA LTDA  
INTERES. : DENTISFAR - COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA  
INTERES. : PADILHA & SIGNORI LTDA  
INTERES. : PEDRO HENRIQUE KAPPAUN BRAIR  
INTERES. : MARILEI FATIMA BRAIR  
INTERES. : NILTON JORGE RABUSKE XAVIER  
INTERES. : DIOGO ZANON MANFIO  
INTERES. : EMERSON ZANON MANFIO  
INTERES. : INES MARIA ZANON MANFIO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Improbidade Administrativa

## AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS BRAIR LTDA E FILIAL(IS)  
AGRAVANTE : PEDRO HENRIQUE KAPPAUN BRAIR  
AGRAVANTE : MARILEI FATIMA BRAIR  
AGRAVANTE : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
ADVOGADOS : ALFEU DIPP MURATT - RS025764  
RICARDO JOBIM DE AZEVEDO - RS011520  
ERNANI PROPP JUNIOR - RS049431  
LEONARDO RUEDIGER DE BRITTO VELHO - RS046860  
ARAKEN DE ASSIS - RS011380  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
INTERES. : ALECRIDES SANT'ANNA DE MORAES  
ADVOGADOS : DELFINO SUZANO - RS008237  
ALECRIDES SANT ANNA DE MORAES (EM CAUSA PRÓPRIA) - RS004997  
MARCELO DA SILVA FORTES - RS068728  
INTERES. : JAIRO DA VEIGA LISBOA  
INTERES. : FRANCISCO AMARAL FERRAZ  
INTERES. : MOACIR JOSE GIOTTO VARGAS  
INTERES. : SIDNEI MAROSO DE OLIVEIRA  
INTERES. : JOSE MONECIR CRODA MACHADO  
INTERES. : K & K MEDICAMENTOS LTDA  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA  
INTERES. : FLAVIO FRANCO PADILHA  
INTERES. : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
INTERES. : NILSON PEDRO SCALCON  
INTERES. : JOSINO DE TARSO VIDAL TAPIA  
INTERES. : REIMUNDO VENUTO FACCO MANFIO  
INTERES. : WILMAR BESKOW  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA DROGARIA LTDA  
INTERES. : DENTISFAR - COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA  
INTERES. : PADILHA & SIGNORI LTDA  
INTERES. : NILTON JORGE RABUSKE XAVIER  
INTERES. : DIOGO ZANON MANFIO  
INTERES. : EMERSON ZANON MANFIO  
INTERES. : INES MARIA ZANON MANFIO

## CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

# *Superior Tribunal de Justiça*

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



**AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.347.654 - RS (2018/0210377-5)**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):**

Trata-se de agravo interno interposto contra monocrática que decidiu recurso especial, fundamentado no artigo 105, III, *a e c*, da CF/1988.

Na origem, foi ajuizada ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em desfavor de Alecrides Sant'ana de Moraes, Josino de Tarso Vidal Tapia, Reimundo Venuto Facco Manfio, Jairo da Veiga Lisboa, Francisco Amaral Ferraz, Moacir José Giroto Vargas, Sidnei Maroso de Oliveira, José Monecir Croda Machado, Wilmar Beskom, Silva & Cassel Ltda., Dentisfar – Comércio de Produtos Farmacêuticos Ltda., Padilha & Signori Ltda., Comércio de Medicamentos Brair Ltda., K&K Medicamentos Ltda., João Carlos Tasso Silva, Nilton Jorge Rabuske Xavier, Flávio Franco Padilha, Pedro Henrique Kappaun Brair, Marilei de Fátima Brair, Cleide Adriane Signor e Nilson Pedro Scalcon.

Sustenta, em síntese, que no período compreendido entre 2001 e 2003, o réu Alecrides Sant'ana de Moares, exercendo o cargo de Prefeito Municipal de Palmeira das Missões/RS, com o auxílio e conivência dos demais réus, realizou a aquisição de forma direta e fracionada de medicamentos e produtos farmacêuticos, sendo cauteloso nos pagamentos para que não ultrapassassem o valor legal máximo de dispensa de licitação. Como os valores devidos às empresas réus Silva & Cassel Ltda. Dentisfar - Comércio de Produtos Farmacêuticos Ltda., Padilha & Signori Ltda. e Comércio de Medicamento Brair Ltda. se tornaram expressivos, promoveu o réu Alecrides, em conluio com os demais réus, licitação fraudulenta para conferir legalidade às compras.

Por sentença (fls. 5.922-6.026), foram julgados parcialmente procedentes os pedidos formulados na inicial para reconhecer a prática dos atos de improbidade administrativa, capitulados no artigo 11, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/92 pelos réus



# Superior Tribunal de Justiça

Alecrides Sant'ana de Moraes, Josino de Tarso Vidal Tapia, Jairo de Veiga Lisboa, Francisco Amaral Ferraz, Moacir José Giroto Vargas, Sidnei Maroso de Oliveira, José Monecir Croda Machado, João Carlos Tasso Silva, Flávio Franco Padilha, Cleide Adriane Signor e Nilson Pedro Scalcon e das empresas Silva & Cassei Ltda., Dentisfar - Comércio de Produtos Farmacêuticos Ltda., Padilha & Signori Ltda., Comércio de Medicamentos Brair Ltda., K&K Medicamentos Ltda. e condenar: i) os agentes públicos réus à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos pelo período de cinco anos, ao pagamento de multa civil, fixada em dez vezes o valor médio da remuneração percebida pelos agentes públicos, mensalmente, pelo período em que ocorreram as irregularidades, à proibição de contratar com a Administração Pública, ou de receber benefícios ou incentivos fiscais, mesmo por empresa em que sejam sócios majoritários, por três anos; e ii) os particulares, pessoas físicas e jurídicas, à 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 três anos.

Os réus Comércio de Medicamentos Brair Ltda., Pedro Henrique Kappaun Brair, Marlei Fátima Brair e Cleide Adriana Signou opuseram embargos de declaração alegando omissão quanto à análise da prejudicial de mérito invocada na peça contestatória (fls. 6.129-6.131) e o réu Francisco Amaral Ferraz peticionou pela concessão da assistência judiciária gratuita (fls. 6.304-6.305).

Concomitantemente, interpuseram apelações os réus K&K Medicamentos Ltda. (fls. 6.038-6.046), Alecrides Sant'ana de Moraes (fls. 6.048-6.123), José Monecir Croda Machado (fls. 6.135-6.145), Francisco Amaral Ferraz, Jairo de Veiga Lisboa, Moacir José Giroto Vargas, Sidnei Maroso de Oliveira e João Carlos Tasso Silva (fls. 6.286-6.303), Josino de Tarso Vidal Tapia (fls. 6.313-6.334), Flávio Franco Padilha e Nilson Pedro Scalcon (fls. 6.335-6.340).

Os embargos de declaração foram acolhidos para sanar a omissão e afastar a prescrição suscitada pelos réus e o pedido de justiça gratuita foi deferido com efeitos *ex nunc* (fls. 6.341-6.343).

# Superior Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul não conheceu das apelações dos réus Jairo, Moacir, Sidnei e João Carlos, negou provimento às apelações dos réus Nilson, Flávio, Cleide e K&K Medicamentos Ltda. e deu parcial provimento aos apelos dos réus Alecrides, Josino, Francisco e Comércio de Medicamentos Brair Ltda. por acórdão assim ementado (fls. 6.535-6.686):

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS SEM LICITAÇÃO E SEM PRÉVIO EMPENHO. POSTERIOR LICITAÇÃO DE FACHADA PARA EFETUAR PAGAMENTOS. PRESCRIÇÃO NÃO CONFIGURADA.

PRESCRIÇÃO. O prazo previsto no art. 23, inciso I, da Lei n° 8.429/92 aplica-se a terceiros envolvidos, independentemente de não serem agentes públicos, para fins de contagem do prazo prescricional.

E dito prazo conta-se do encerramento do mandato do agente público, no caso o prefeito, que findou em 31/12/2004, havendo a ação sido ajuizada em 24/07/2008, antes do lapso prescricional.

Precedentes do STJ e desta Corte.

INEXISTÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE POR AÇÃO PENAL. A absolvição em ação penal, quando não embasada na demonstração de inexistência material do fato ou da ausência de autoria, não prejudica a ação civil pública. E no caso houve condenações em relação a parte das imputações. Inteligência dos artigos 66 do Código de Processo Penal e 935 do Código Civil, bem como dos artigos 37, § 4º, da CF e 12, caput, da Lei de Improbidade Administrativa.

APROVAÇÃO DE CONTAS PELA CÂMARA DE VEREADORES E TCE. A aprovação de contas da gestão pela Câmara de Vereadores não impede a análise judicial sob a perspectiva da improbidade administrativa. A decisão dos edis comporta juízo essencialmente político, não vinculando a apreciação dos atos pelo Judiciário, que examina a legalidade, especialmente tratando-se de responsabilização pessoal do agente, caso da improbidade administrativa. São esferas distintas que se valem de critérios diversos para avaliação dos fatos. Não há sobreposição ou prejudicialidade entre uma e outra. Igualmente, a aprovação das contas pelo TCE não afasta a possibilidade de apuração de irregularidades em ação de improbidade administrativa. Inteligência do art. 21, II, da Lei n. 8.429/92.

Precedentes do STJ e desta Corte.

AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS SEM LICITAÇÃO E SEM PRÉVIO EMPENHO. POSTERIOR LICITAÇÃO DE FACHADA. Na forma do art. 11, para a configuração de "ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração", basta que "viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições". Não há necessidade de dano efetivo ao patrimônio público.

Ainda que a dispensa de licitação não tenha acarretado efetivo prejuízo ao erário, o fato de o administrador público deixar de realizá-la fora das hipóteses legais, ou de motivar a sua dispensa ou inexigibilidade, por si, atenta contra os princípios da administração pública, configurando ato ímprobo.

Havia consenso entre os gestores municipais - prefeito, secretários e membros da comissão de licitação - acerca da compra de medicamentos sem procedimento licitatório.

# Superior Tribunal de Justiça

A sistemática utilizada na simulação de licitação, para que cada empresa "ganhasse" em itens que no somatório corresponderiam ao crédito que tinham perante o município por vendas anteriores de medicamentos sem licitações, é hipótese flagrante de ato ímprobo.

DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. Na aplicação das penas previstas na LIA, deve o magistrado levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido, nos termos do art. 12, parágrafo único, da referida Lei, supra transcrito. Não houve proveito patrimonial aos agentes públicos, nem dano comprovado ao erário. As notas fiscais e as correspondentes notas de empenho que vieram aos autos demonstram que os valores foram efetivamente utilizados na compra de fármacos e demais materiais de saúde para a população local. Em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, deve ser afastada a pena de perda da função pública e diminuída a multa aplicada.

O benefício estende-se aos agentes públicos que não recorreram e aos que não tiveram o seu recurso conhecido, pelo princípio da isonomia.

Em relação às Farmácias São João, tratando-se de rede com mais de uma centena de filiais, com atuação neste Estado e em Santa Catarina, a pena imposta é excessiva, pois os atos foram praticados exclusivamente pela filial de Palmeira das Missões, através de sua gerente local, que tinha poderes para decidir questões ligadas a licitações. Punir o todo por atuação de ínfima parte, não é justo, proporcional ou razoável. Deve a penalização restringir-se à filial de Palmeira das Missões, e ao respectivo município, não podendo, através de qualquer de suas outras filiais ou matriz participar de licitações no município, nem a sua filial de Palmeira das Missões fazê-lo em qualquer outro local do País.

APELAÇÕES DE JAIRO, MOACIR JOSÉ, SIDNEI E JOÃO CARLOS NÃO CONHECIDAS. APELO DE JOSÉ MONECIR PROVIDO. APELAÇÕES DE NILSON E FLÁVIO DESPROVIDAS. APELAÇÕES DE ALECRIDES, JOSINO E FRANCISCO PARCIALMENTE PROVIDAS. APELAÇÃO DE COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS BRAIR LTDA. (FARMÁCIA SÃO JOÃO) PARCIALMENTE PROVIDA, POR MAIORIA. APELAÇÕES DE CLEIDE E K&K MEDICAMENTOS DESPROVIDAS, POR MAIORIA.

Os réus Comércio de Medicamentos Brair Ltda. e Cleide Adriana Signor interuseram recurso especial, com fundamento no artigo 105, inciso III, alíneas *a* e *c*, da Constituição Federal e artigos 1.029 e seguintes do Código de Processo Civil (fls. 6.728-6.751), especificando como violados os artigos 10, 11 e 12, parágrafo único, todos da Lei n. 8.429/92, bem como dissídio jurisprudencial.

Em resumo, alega a ocorrência da prescrição, afirmando que o prazo prescricional aplicável aos particulares é o previsto na lei que regula a ação popular, e a impossibilidade de condenação, porquanto: (i) ausente prova do percebimento de vantagem pecuniária e prejuízo ao erário; (ii) houve absolvição na esfera criminal; e não configurada a existência do dolo e/ou na conduta.

# Superior Tribunal de Justiça

Foram apresentadas contrarrazões aos recursos especiais pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (fls. 6.930-6.938).

Em juízo de admissibilidade, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul não admitiu o recurso especial com fundamento nas Súmulas 7 e 83 do STJ, restando prejudicado o dissenso jurisprudencial (fls. 6.941-6.990).

A ré interpôs agravo a fim de provocar a subida do recurso (fls. 7.226-7.250).

Contraminuta ao agravo foi apresentada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (fls. 7.265-7.267).

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do agravo (fls. 7.290-7.306), em parecer assim ementado:

AGRAVOS NOS RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DO CONJUNTO FÁTCO PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ. INCIDÊNCIA SÚMULA 83/STJ. ABSOLVIÇÃO CRIMINAL NÃO VINCULA A SEARA ADMINISTRATIVA. PRECEDENTE. IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. AGRAVO DE ARECLIDES DE MORAES QUE NÃO IMPUGNOU A DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ.

- Parecer pelo desprovimento dos agravos.

A decisão monocrática tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto: (...) b) com fundamento no artigo 34, inciso VII, e no artigo 253, parágrafo único, alíneas *a* e *b*, ambos do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, conheço do recurso de agravo interposto por Comércio de Medicamentos Brair Ltda. e Cleide Adriano Signor para conhecer parcialmente do recurso especial e, na parte conhecida, negar-lhe provimento. "

Interposto agravo interno, as partes agravantes trazem argumentos contrários aos fundamentos da decisão recorrida.

A parte agravada foi intimada para apresentar impugnação ao recurso.

É relatório.

**AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.347.654 - RS (2018/0210377-5)**

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):**

O recurso de agravo interno não merece provimento.

A parte agravante insiste nos mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

Sem razão a parte agravante.

(...)

Verifico que a despeito da argumentação de que a pretensão estaria fulminada pela prescrição, deixaram os recorrentes de indicar qual dispositivo legal teria sido violado pelo Tribunal *a quo*, atraindo, então, a incidência da Súmula n. 284/STF, aplicável também ao recurso especial:

Súmula nº 284. É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.

A propósito:

AGRAVO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO. VENDA DE LOTES. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. OBRAS DE INFRAESTRUTURA NÃO REALIZADAS. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS DE LEI. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211 DO STJ. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO SUSCITADA. INVIABILIDADE DE PREQUESTIONAMENTO FICTO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS ARTIGOS SUPOSTAMENTE VULNERADOS. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO. SÚMULA 284/STF. REVISÃO DAS CONCLUSÕES ESTADUAIS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E DO REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULAS 5 E 7/STJ. LEI MUNICIPAL N. 233/1996. DISCUSSÃO COM BASE EM DIREITO LOCAL. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA

280/STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Prequestionamento dos artigos tidos por vulnerados não realizado. Súmula 211/STJ.

2. Segundo a jurisprudência do STJ, "a admissão de prequestionamento ficto (art. 1.025 do CPC/15), em recurso especial, exige que no mesmo recurso seja indicada violação ao art. 1.022 do CPC/15, para que se possibilite ao Órgão julgador verificar a existência do vício inquinado ao acórdão, que uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de grau facultada pelo dispositivo de lei" (REsp 1.639.314/MG, Rel. Ministra Nancy Andrichi, Terceira Turma, julgado em 4/4/2017, DJe 10/4/2017).

3. A falta de indicação dos dispositivos legais que teriam sido eventualmente violados faz incidir à hipótese o teor da Súmula 284 do STF, por analogia: É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.

4. A revisão das conclusões estaduais demandaria, necessariamente, a interpretação de cláusulas contratuais e o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos, providências vedadas no âmbito do recurso especial, ante os óbices dispostos nas Súmulas 5 e 7/STJ.

5. O exame de normas de caráter local é inviável no âmbito do recurso especial, em virtude da vedação prevista na Súmula 280 do STF, segundo a qual "por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário". Precedentes.

6. Razões recursais insuficientes para a revisão do julgado.

7. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp 1329789/MS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 1/4/2019, DJe 9/4/2019)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CIVIL. AÇÃO SECURITÁRIA. SFH. ART. 6º, VIII, DO CDC. PREQUESTIONAMENTO FICTO PREVISTO NO ART. 1.025 DO CPC/2015. NECESSIDADE DE SE APONTAR VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. LEGITIMIDADE DA SEGURADORA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO VIOLADO. SÚMULA 284/STF. VALORAÇÃO DA PROVA. SISTEMA DE PERSUAÇÃO RACIONAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A admissão de prequestionamento ficto previsto no art. 1.025 do CPC/2015 exige a indicação da violação ao art. 1.022 do CPC/2015, para que se possibilite ao órgão julgador verificar a existência do vício inquinado ao acórdão, que, uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de grau facultada pelo dispositivo de lei.

2. A ausência de indicação expressa de dispositivos legais tidos por vulnerados não permite verificar se a legislação federal infraconstitucional foi, ou não, malferida, sendo de rigor a incidência da Súmula 284 do STF.

3. O sistema de persuasão racional, adotado pelo Código de Processo Civil, prevê que não cabe compelir o magistrado a acolher com primazia determinada prova, em detrimento de outras pretendidas pelas partes, se pela análise das provas em comunhão estiver convencido da verdade dos fatos.

4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 1336700/PR, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 12/12/2018)

# Superior Tribunal de Justiça

Por sua vez, alegaram os recorrentes a ofensa aos artigos 10, 11 e 12, parágrafo único, todos da Lei n. 8.429/92.

Primeiramente, é importante recordar que os réus foram condenados pela prática de atos de improbidade capitulados no artigo 11, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/92. Logo, inexistindo correlação entre o conteúdo do acórdão, a arguição de afronta ao artigo 10 do referido diploma legal esbarra no óbice do enunciado da Súmula 284 do STF, aplicado por analogia.

Com relação à violação dos artigos 11 e 12 da Lei n. 8.429/92, argumentam os recorrentes que a absolvição criminal reflete no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e que a ausência de danos ao erário e de dolo ou culpa na conduta inviabilizam a condenação.

Conforme entendimento sufragado por esta Corte, a absolvição operada no Juízo criminal somente se comunica com a esfera administrativa quando negada a existência do fato ou da autoria:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DA QUAL É SÓCIO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ACÓRDÃO EMBASADO EM NORMA DE DIREITO LOCAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ORATÓRIOS/MG. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 280/STF. ACÓRDÃO QUE CONSIGNA A PRESENÇA DE DOLO E DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE NO CASO DOS AUTOS. SÚMULA N. 7/STJ. APLICAÇÃO. ABSOLVIÇÃO CRIMINAL POR MOTIVOS OUTROS QUE NÃO A INEXISTÊNCIA DE FATO OU NEGATIVA DE AUTORIA. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. PROPORCIONALIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 ao Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973.

II - Não cabe ao Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial, rever acórdão que demanda interpretação de direito local, à luz do óbice contido na Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal.

III - No caso, rever o entendimento do Tribunal de origem, que consignou

# Superior Tribunal de Justiça

restar comprovado o dolo ou má-fé na conduta do agente público, bem como a existência de enriquecimento ilícito, caracterizando ato ímprobo, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

**IV - O Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, salvo se verificada absolvição criminal por inexistência do fato ou negativa de autoria. Dessa forma, a absolvição criminal em decorrência de outros motivos não afasta a condenação por ato de improbidade administrativa.**

V - As sanções aplicadas pelo juiz monocrático e mantidas pela Corte de origem mostram-se proporcionais aos atos ímprobos cometidos.

VI - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VII - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VIII - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp 1678327/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/02/2019, DJe 01/03/2019) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE. SÚMULA 7/STJ. ARESTO COM DUPLA FUNDAMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ. DANO AO ERÁRIO. PRESUMIDO. DANO IN RE IPSA. EXISTÊNCIA DE DOLO E MÁ-FÉ. PRETENSÃO RECURSAL QUE ENCONTRA ÓBICE NA SÚMULA 7/STJ. COMUNICABILIDADE DA COISA JULGADA OPERADA EM AÇÃO PENAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. TRIBUNAL A QUO RECONHECEU QUE O TÍTULO JUDICIAL FUNDOU-SE NA ATIPICIDADE DA CONDUTA. REVER A POSIÇÃO IMPLICA O REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. A inexigibilidade de licitação preceituada no art. 25, II, da Lei n. 8.429/1992 exige a consubstanciação de três elementos: a) serviço técnico profissional especializado; b) referir-se a profissional ou a empresa com notória especialização; e c) natureza singular do serviço prestado. Na espécie, o aresto recorrido afastou a singularidade do serviço lastreado no acervo probatório dos autos. Dessa forma, alterar a conclusão do referido julgado implicaria nítida violação da disposição da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

2. O aresto combatido possui dupla fundamentação, infraconstitucional e constitucional, entretanto, a parte não interpôs recurso extraordinário. Logo, inviável o apelo nobre por força da Súmula 126/STJ: "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário."

3. No tocante à necessidade de comprovação de dolo e má-fé nos atos de improbidade "a jurisprudência desta Corte já se manifestou no sentido de que se faz



necessária a comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10), afastando-se a possibilidade de punição com base tão somente na atuação do mal administrador ou em supostas contrariedades aos ditames legais referentes à licitação, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos" (REsp 997.564/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, in DJe 25/3/2010). No presente caso, o Tribunal de origem reconheceu o elemento subjetivo necessário à subsunção da supracitada norma. Assim, alterar a conclusão do julgado quanto à presença do dolo e má-fé do agente administrativo enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial. Incidência da Súmula 7/STJ.

**4. Quanto à comunicabilidade da coisa julgada, saliento que este é um instituto de manutenção da estabilidade das decisões emanadas pelo Poder Público. Por força do art. 935 do Código Civil, a coisa julgada operada no título criminal somente se comunica com a esfera administrativa/civil quando negada a existência do fato ou da autoria.**

5. Na espécie, a controvérsia reside no conteúdo do título judicial prolatado no Habeas Corpus n. 27344-5/217. Apesar de o recorrente alegar que o título judicial sob comento reconheceu a inexistência material do fato e afastou a autoria do insurgente, o Tribunal de origem, soberano na análise dos fatos, consubstanciou, no acórdão recorrido, entendimento diverso. Dessa forma, rever a posição do aresto impugnado quanto à ausência de elementos viabilizadores da comunicabilidade da coisa julgada implicaria clara ofensa a Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." 6. Recursos especiais não conhecidos.

(REsp 1431610/GO, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2018, DJe 26/2/2019) (grifei)

No caso em apreço, conforme consigna o acórdão recorrido, a absolvição na esfera penal se restringiu ao crime de falsidade ideológica, sendo os réus Alecrides, Jairo, Francisco e Josino condenados criminalmente pela contratação direta (fls. 6.558 e 6.562):

A absolvição dos réus na ação penal nº 020/2.08.0001573-3, em primeiro grau, ocorreu apenas quanto ao delito de falsidade ideológica, e com base no art. 386, III, do CPP, isto é, por "não constituir o fato infração penal", não configurando óbice à ação de improbidade. Ademais, restaram condenados na origem os réus Alecrides, Jairo, Francisco e Josino pelo crime de "Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade", previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93.

[...]

O mesmo raciocínio se aplica à ação penal de nº 020/2.09.0002764-4, decorrente da cisão do processo crime de nº 020/2.08.0001573-3, limitando-se ao delito de falsidade ideológica relativamente aos réus Moacir e Nilton Jorge.

Outrossim, com relação ao resultado do ato, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de enriquecimento ilícito ou de dano ao erário.

Nesse sentido:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. CUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO PRESENTE. DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública por ato de improbidade praticado em razão da acumulação ilegal de cargos públicos. No caso, a ré fora admitida no DEGASE/CRIAM/MACAÉ, em 11.9.1998, para ocupar o cargo de Agente Administrativo, e no Município de Rio das Ostras em 20.10.2004, para o cargo de Auxiliar de Enfermagem, sendo deste demitida em 16.05.2008, em razão de faltas não justificadas, no total de 233 (duzentos e trinta e três) entre outubro de 2004 a abril de 2007. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido para condenar a ré ao pagamento de multa civil equivalente a 12 vezes o valor da remuneração percebida na função exercida no município de Rio das Ostras. A Apelação foi provida para afastar a caracterização do ato de improbidade.

PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO 2. O entendimento do STJ é no sentido de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

3. É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 requer a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

4. O dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas. (AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rei. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/8/2016).

5. Quanto à existência do elemento subjetivo, o v. acórdão recorrido, ao reformar a sentença de procedência, narra fatos que reputa incontroversos e, ao contrário do que esperava, chega à conclusão de inexistência de improbidade, como se extrai da leitura do voto impugnado: "Quanto ao fato de a apelante ter, realmente, firmado declaração de que não ocupava outro cargo público, não a torna, só por isso, desonesta, mesmo diante do preceito contido no artigo 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro" (fl. 239).

6. Contudo, a partir do momento em que a ré firma declaração de que não ocupa outro cargo público, declarando ser "expressão da verdade" (fl. 126), e que pela declaração ficaria "inteiramente responsável de acordo com o inciso XVI, artigo 37 da Constituição Federal"(fl. 126), mostra-se patente a ofensa ao dever de honestidade e legalidade. Não se pode considerar uma violação à Carta Magna como mera irregularidade.

7. Ademais, a servidora acumulou 233 (duzentas e trinta e três) faltas não justificadas em um período aproximado de 2 anos e meio de trabalho, que - apesar de descontadas em seu contracheque - trouxeram inequívoco prejuízo ao Poder Público, porquanto ao se ausentar injustificadamente de sua função de técnica em enfermagem, afetou a adequada prestação do serviço público pelo Município.

# Superior Tribunal de Justiça

8. Na descrição dos fatos pelo Tribunal de origem, está patente o dolo genérico no comportamento da servidora. Tais condutas, como descritas pelo Corte a quo, espelham inequívoco dolo, ainda que genérico.

9. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça fixou-se no sentido de que a acumulação ilegal de cargos públicos configura ato de improbidade. Precedentes.

## ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E A OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

10. A Corte local expôs que "a acumulação não é negada pela autora, mas há de se ponderar que, a par da irregularidade, houve prestação de trabalho pela demandante, pelo que não se locupletou com a remuneração por ela percebida, por expressar esta a contraprestação pela energia despendida pela servidora em prol do Poder Público. Tenha-se presente, por outro lado, que nos dias em que faltou ao trabalho, houve o correspondente desconto, o que significa dizer que a autora não recebeu qualquer pagamento além do trabalho efetivamente exercido" (fl. 2.634).

11. **Entretanto, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/1992, a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de enriquecimento ilícito ou de dano ao Erário.** Nesse sentido: REsp 1.320.315/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013, AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.5.2015, REsp 1.275.469/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 9/3/2015, e AgRg no REsp 1.508.206/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5.8.2015.

## CONCLUSÃO

12. Verificada a ofensa aos princípios administrativos, em especial o dever de honestidade e legalidade, configurado está o ato ímprobo do art. 11 da Lei 8.429/1992.

13. Recurso Especial provido.

(REsp 1658192/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 6/6/2017, DJe 30/6/2017) (grifei)

Ainda, o enfrentamento das alegações atinentes à efetiva caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob a perspectiva subjetiva – consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico –, demanda incontestemente revolvimento fático-probatório, na medida em que o Tribunal *a quo* foi categórico ao afirmar a presença do dolo na conduta dos réus condenados (fl. 6.673):

No caso dos autos, é patente o dolo, com a compra e venda de medicamentos sem o devido processo licitatório e, também, na realização de licitação de "fachada" para adimplir fármacos e outros produtos de saúde que não haviam sido quitados e geraram débitos elevados com farmácias. Os agentes públicos agiram contrariamente à lei, cientes disso, utilizando procedimento licitatório com evidente desvio de finalidade. Pela previsão legal, estende-se aos particulares que efetuaram vendas sem licitação e depois participaram de certame simulado para receber os valores pendentes de pagamentos.

# Superior Tribunal de Justiça

Por consequência, o conhecimento das referidas argumentações resta obstaculizado diante do verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONCLUIU QUE NÃO FOI DEMONSTRADO O PREJUÍZO AO EXERCÍCIO DA DEFESA DA PARTE RECORRENTE. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. ALEGAÇÃO DE FRAUDE EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. ACÓRDÃO QUE, À LUZ DA PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA EXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO, SUPERFATURAMENTO DE GASTOS COM COMBUSTÍVEIS E DANO AO ERÁRIO. ELEMENTO SUBJETIVO. REEXAME. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DA DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA 7/STJ. SALVO FLAGRANTE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

I - O presente feito decorre de ação civil pública para reparação de dano causado ao patrimônio público por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Por sentença, foram julgados parcialmente procedentes os pedidos formulados na inicial. No Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a sentença foi parcialmente reformada.

II - Sustenta-se, em síntese, que o denunciado, à época Prefeito do Município de Borda da Mata, durante a campanha eleitoral de 2008 para sua reeleição, distribuiu, às custas dos cofres municipais, diversas notas de abastecimento de gasolina aos eleitores de sua cidade e a seus partidários políticos que concorriam ao Poder Legislativo. As notas eram doadas pelo proprietário do Auto Posto Avenida, SJ de M F, o qual também fornecia combustíveis à frota de carros do Município.

III - No curso das investigações, restou evidente a existência de um esquema de superfaturamento das despesas do combustível fornecido ao Município de Borda da Mata do qual faziam parte B. C. F., J. P. C. J., S. G. C. e S. J. de M. F.

IV - O Parquet estadual também afirma que a Associação de Moradores do Bairro Nossa Senhora Aparecida era utilizada para disfarçar o desvio de verbas públicas e que diversas empresas prestadoras de serviços para a Prefeitura contribuíram para a campanha eleitoral do então Prefeito, com o objetivo de evitar a retaliação nas licitações subsequentes.

V - Sustenta-se a violação dos arts. 7º, 8º, 148, I, c.c. art. 144, IX, todos do Código de Processo Civil de 2015.

VI - A apreciação das questões de impedimento do membro do Ministério Público e de cerceamento de defesa implicam em revolvimento fático-probatório, hipótese inadmitida pelo verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça. Nesse sentido: AgRg no AREsp 637.766/MT, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 9/3/2016 e REsp 1378952/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 8/5/2018, DJe 14/5/2018.

VII - O enfrentamento das alegações atinentes à efetiva caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob as perspectivas objetiva - existência

# Superior Tribunal de Justiça

ou não de prejuízo ao erário, de enriquecimento ilícito e de violação aos princípios da administração pública, e subjetiva - consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico -, demanda incontestemente revolvimento fático-probatório.

VIII - Por consequência, o conhecimento das referidas argumentações resta também prejudicado diante do verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.

IX - A apreciação da questão da dosimetria de sanções impostas em ação de improbidade administrativa, mais uma vez, implica em revolvimento fático-probatório, hipótese, como já se viu, inadmitida pelo verbete sumular 7 do Superior Tribunal de Justiça.

X - Por fim, cumpre ressaltar que conforme já decidiu o STJ, "não há que se falar em reavaliação de provas por esta Corte quando o convencimento dos órgãos de instâncias inferiores foi formado com base em detida análise das provas carreadas aos autos, obedecendo às regras jurídicas na apreciação do material cognitivo" (AgRg no Ag 1417428/RJ, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/09/2011, DJe 05/10/2011).

XI - Oportuno salientar que não se está diante de situação de manifesta desproporcionalidade da sanção, o que, caso presente, autorizaria a reanálise excepcional da dosimetria da pena. Nesse sentido: AgRg no AREsp 120.393/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/10/2016, DJe 29/11/2016 e AgRg no AREsp 173.860/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 4/2/2016, DJe 18/5/2016.

XII - No tocante à tese de dissídio jurisprudencial, vislumbra-se que os recorrentes inobservaram obrigação formal, uma vez que deixaram de realizar, adequadamente, o cotejo analítico.

XIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1264005/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/10/2018, DJe 24/10/2018)

DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AQUISIÇÃO IRREGULAR DE SOFTWARE PELO HOSPITAL DO SERVIDOR. FRAUDE EM LICITAÇÃO. FATOS COMPROVADOS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 458 E 535 DO CPC/73. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOLO. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA PROBATÓRIA. PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES APLICADAS. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO AFASTADO PELO TRIBUNAL A QUO. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Não se configura a ofensa aos artigos 458 e 535 do Código de Processo Civil/1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

2. Para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, verificando se a ausência de manifestação prévia causou prejuízo à defesa do recorrente, seria necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme a Súmula 7 do STJ.

3. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, falar em litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros que supostamente teriam colaborado para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiaram.

4. A instância de origem, após realizar profunda análise dos elementos fáticos e probatórios dos autos, confirmou a ocorrência da improbidade administrativa nas condutas dos réus. Desse modo, verifica-se que a análise da controvérsia demanda reexame do contexto fático-probatório, o que é inviável no

# Superior Tribunal de Justiça

Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

5. Por fim, rever o entendimento do Tribunal de origem, quanto à proporcionalidade das sanções aplicadas, implica, do mesmo modo, nova análise das provas constantes dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ.

6. Recursos Especiais não conhecidos.

(REsp 1718937/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 5/4/2018, DJe 25/5/2018)

Finalmente, no tocante à tese de dissídio jurisprudencial, não foi realizado o cotejo entre o acórdão recorrido e o paradigma, de modo analítico, pormenorizando e indicando sobre quais pontos repousam as controvérsias. Não basta, como *in casu*, limitarem-se os recorrentes a colacionar ementas dos acórdãos tidos como paradigmas, deixando de efetivamente demonstrar a similitude fática entre as decisões. Evidencia-se, portanto, a desarmonia com as exigências impostas no artigo 1.029, §1º, do CPC, e no artigo 255, § 1º, do RISTJ.

O raciocínio jurídico ora perfilhado não discrepa do adotado por esta Corte:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. FURTO DE VEÍCULO. ESTACIONAMENTO DE UNIVERSIDADE PÚBLICA. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. DENUNCIÇÃO À LIDE. CONTRATO ADMINISTRATIVO. REEXAME DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNICAMP. REVISÃO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. ALÍNEA "C". NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA.

[...]

7. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

8. Recursos Especiais não conhecidos. (REsp 1718906/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/4/2018, DJe 23/5/2018)

# *Superior Tribunal de Justiça*

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0210377-5

**AgInt no  
AREsp 1.347.654 /  
RS**

Números Origem: 00259718720088210020 01699567720188217000 02010800025979  
02499737120168217000 02699025620178217000 03865493720178217000  
1699567720188217000 2499737120168217000 259718720088210020  
2699025620178217000 3865493720178217000 70070397799 70075057877  
70076224344 70078047446

PAUTA: 20/02/2020

JULGADO: 03/03/2020

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

**AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS BRAIR LTDA E FILIAL(IS)  
AGRAVANTE : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
ADVOGADOS : ALFEU DIPP MURATT - RS025764  
RICARDO JOBIM DE AZEVEDO - RS011520  
ERNANI PROPP JUNIOR - RS049431  
LEONARDO RUEDIGER DE BRITTO VELHO - RS046860  
ARAKEN DE ASSIS - RS011380  
AGRAVANTE : ALECRIDES SANT'ANNA DE MORAES  
ADVOGADOS : DELFINO SUZANO - RS008237  
ALECRIDES SANT ANNA DE MORAES (EM CAUSA PRÓPRIA) - RS004997  
MARCELO DA SILVA FORTES - RS068728  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
INTERES. : JAIRO DA VEIGA LISBOA  
INTERES. : FRANCISCO AMARAL FERRAZ  
INTERES. : MOACIR JOSE GIROTTO VARGAS  
INTERES. : SIDNEI MAROSO DE OLIVEIRA  
INTERES. : JOSE MONECIR CRODA MACHADO  
INTERES. : K & K MEDICAMENTOS LTDA  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA  
INTERES. : FLAVIO FRANCO PADILHA  
INTERES. : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
INTERES. : NILSON PEDRO SCALCON  
INTERES. : JOSINO DE TARSO VIDAL TAPIA  
INTERES. : REIMUNDO VENUTO FACCO MANFIO



# Superior Tribunal de Justiça

INTERES. : WILMAR BESKOW  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA DROGARIA LTDA  
INTERES. : DENTISFAR - COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA  
INTERES. : PADILHA & SIGNORI LTDA  
INTERES. : PEDRO HENRIQUE KAPPAUN BRAIR  
INTERES. : MARILEI FATIMA BRAIR  
INTERES. : NILTON JORGE RABUSKE XAVIER  
INTERES. : DIOGO ZANON MANFIO  
INTERES. : EMERSON ZANON MANFIO  
INTERES. : INES MARIA ZANON MANFIO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Improbidade Administrativa

## AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS BRAIR LTDA E FILIAL(IS)  
AGRAVANTE : PEDRO HENRIQUE KAPPAUN BRAIR  
AGRAVANTE : MARILEI FATIMA BRAIR  
AGRAVANTE : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
ADVOGADOS : ALFEU DIPP MURATT - RS025764  
RICARDO JOBIM DE AZEVEDO - RS011520  
ERNANI PROPP JUNIOR - RS049431  
LEONARDO RUEDIGER DE BRITTO VELHO - RS046860  
ARAKEN DE ASSIS - RS011380  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
INTERES. : ALECRIDES SANT'ANNA DE MORAES  
ADVOGADOS : DELFINO SUZANO - RS008237  
ALECRIDES SANT ANNA DE MORAES (EM CAUSA PRÓPRIA) - RS004997  
MARCELO DA SILVA FORTES - RS068728  
INTERES. : JAIRO DA VEIGA LISBOA  
INTERES. : FRANCISCO AMARAL FERRAZ  
INTERES. : MOACIR JOSE GIOTTO VARGAS  
INTERES. : SIDNEI MAROSO DE OLIVEIRA  
INTERES. : JOSE MONECIR CRODA MACHADO  
INTERES. : K & K MEDICAMENTOS LTDA  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA  
INTERES. : FLAVIO FRANCO PADILHA  
INTERES. : CLEIDE ADRIANE SIGNOR  
INTERES. : NILSON PEDRO SCALCON  
INTERES. : JOSINO DE TARSO VIDAL TAPIA  
INTERES. : REIMUNDO VENUTO FACCO MANFIO  
INTERES. : WILMAR BESKOW  
INTERES. : JOAO CARLOS TASSO SILVA DROGARIA LTDA  
INTERES. : DENTISFAR - COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA  
INTERES. : PADILHA & SIGNORI LTDA  
INTERES. : NILTON JORGE RABUSKE XAVIER  
INTERES. : DIOGO ZANON MANFIO  
INTERES. : EMERSON ZANON MANFIO  
INTERES. : INES MARIA ZANON MANFIO

## CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

# *Superior Tribunal de Justiça*

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

