



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.147.564 - MG (2009/0187271-7)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : AGENOR FERREIRA JÚLIO
ADVOGADO : FELIPE FAGUNDES CÂNDIDO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : LAIR FURTADO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OS AGENTES POLÍTICOS SUBMETEM-SE À LEI 8.429/92. ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL DO STJ (RCL 2.790/SC, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 4.3.2010). ENQUADRAMENTO DO ACUSADO EM DISPOSITIVO DIVERSO DO INDICADO NA INICIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 460 DO CPC CONFIGURADA. PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA. DECISÃO *EXTRA PETITA*.

1. A Corte Especial do STJ, no julgamento da Rcl 2.790/SC, pacificou o entendimento de que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92).

2. O enquadramento pelo Juízo singular do ato de improbidade em dispositivo diverso do apontado na inicial, além de cercear o acusado do direito de defesa, caracteriza violação ao princípio da congruência.

3. Dá-se provimento ao Recurso Especial para acolher a preliminar de nulidade por tratar-se de decisão *extra petita*, tornando-se sem efeito o acórdão recorrido e determinando-se o retorno dos autos à Instância de origem para que proceda a novo julgamento, observando os limites delineados pela inicial acusatória.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial para acolher a preliminar de nulidade por tratar-se de decisão extra petita, tornando-se sem efeito o acórdão recorrido e determinando-se o retorno dos autos à Instância de origem para que proceda a novo julgamento, observando os limites delineados pela inicial acusatória, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Ari Pargendler.

Brasília/DF, 13 de agosto de 2013 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.147.564 - MG (2009/0187271-7)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : AGENOR FERREIRA JÚLIO
ADVOGADO : FELIPE FAGUNDES CÂNDIDO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : LAIR FURTADO

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Especial interposto por AGENOR FERREIRA JÚLIO, com fundamento nas alíneas a e c do inciso III art. 105 da Constituição Federal, no qual se insurge contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ementado nos seguintes termos:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO - LEI 8.429/92 - APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS - AUSÊNCIA DE EFEITO VINCULANTE NA DECISÃO PROFERIDA PELO STF NA RECLAMAÇÃO Nº 2.138-6. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - PROCEDIMENTO IRREGULAR - CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - EXEGESE DO ART. 10, VIII DA LEI 8.429/92 (fls. 929).

2. Rejeitados os Embargos de Declaração opostos (fls. 972).

3. Em suas razões de Apelo Nobre, o recorrente sustenta, além do dissídio jurisprudencial, violação aos arts. 20. da Lei 8.429/92; 333, I do CPC; 460 do CPC, sob os seguintes fundamentos: (a) inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos; (b) as provas obtidas no inquérito civil não obedeceram aos princípios do contraditório e ampla defesa; (c) não se desincumbiu o Ministério Público de seu ônus probatório, uma vez que as únicas provas produzidas são as decorrentes do inquérito civil; (d) nulidade da sentença por ser *extra-petita*.

4. Contrarrazões às fls. 1.079/1.092.

5. Parecer do douto Ministério Público Federal, opinando pelo desprovimento do recurso (fls. 1.171/1.172).

6. É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.147.564 - MG (2009/0187271-7)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : AGENOR FERREIRA JÚLIO
ADVOGADO : FELIPE FAGUNDES CÂNDIDO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : LAIR FURTADO

VOTO

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OS AGENTES POLÍTICOS SUBMETEM-SE À LEI 8.429/92. ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL DO STJ (RCL 2.790/SC, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 4.3.2010). ENQUADRAMENTO DO ACUSADO EM DISPOSITIVO DIVERSO DO INDICADO NA INICIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 460 DO CPC CONFIGURADA. PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA. DECISÃO EXTRA PETITA.

1. *A Corte Especial do STJ, no julgamento da Rcl 2.790/SC, pacificou o entendimento de que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92).*

2. *O enquadramento pelo Juízo singular do ato de improbidade em dispositivo diverso do apontado na inicial, além de cercear o acusado do direito de defesa, caracteriza violação ao princípio da congruência.*

3. *Dá-se provimento ao Recurso Especial para acolher a preliminar de nulidade por tratar-se de decisão extra petita, tornando-se sem efeito o acórdão recorrido e determinando-se o retorno dos autos à Instância de origem para que proceda a novo julgamento, observando os limites delineados pela inicial acusatória.*

1. Inicialmente, quanto à tese sustentada pelo recorrente de inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, não se coaduna com a jurisprudência consolidada por esta Corte. Constata-se que a Lei 8.429/92 incluiu, em seu art. 2o., na categoria dos agentes públicos que podem ser processados com base em seus dispositivos, aqueles que exercem o cargo por eleição. Eis a redação do citado dispositivo:

Art. 1o. - Os atos de improbidade praticados por qualquer agente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

(...).

Art. 20. - Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

2. A despeito da previsão contida nos citados dispositivos, já tive oportunidade de me manifestar contrário à possibilidade de os agentes políticos se submeterem aos ditames da Lei 8.429/92:

Os mandatários eletivos são agentes políticos e a sua inclusão pura e simples no conceito de agentes públicos (art. 20. da LIA), para o efeito de sua submissão aos ditames da Lei 8.429/92, não pode ser aceita sem grande reserva, apesar da previsão contida nesse dispositivo, porquanto se trata de exercentes de parcela da soberania do Estado, cujas responsabilidades são apuráveis com base em outros parâmetros normativos, até mais severos do que os fixados na LIA, como a Lei 1.079/50 e o DL 201/67, que cogitam de crimes de responsabilidade imputáveis a tais agentes políticos, sujeitando-os a sanções graves, como a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos, quando cometem atos de improbidade, caindo nas iras da Lei 1.029/50 e do DL 201/67.

É claro que se pode dizer que são de natureza penal as disposições da Lei 1.079/50 e do DL 201/67 e, por serem distintas as instâncias cível e criminal, estariam os agentes políticos sujeitos também à Lei 8.429/92, cujas sanções são de natureza cível, mas essa alegação somente pode ser feita por quem não coteja os tipos infracionais e as sanções descritas nesses diplomas normativos, pois aquele que se der a essa necessária tarefa jurídica verá – talvez com surpresa? – a extrema similitude no plano da descrição dos tipos ilícitos e a perfeita identidade no plano das reprimendas (perda da função pública e suspensão dos direitos políticos).

Essa constatação leva à afirmação de que submeter-se os agentes políticos à Lei 8.429/92 importa em negar vigência aos dispositivos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constitucionais que instituem o foro por prerrogativa funcional em relação a certas autoridades, como Prefeitos Municipais, que respondem criminalmente perante o Tribunal de Justiça do Estado (art. 29, X da CF), os Ministros de Estado, Magistrados dos Tribunais Superiores e Chefes de Missões Diplomáticas, que respondem perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, c da CF) e os Governadores de Estado, Magistrados e Membros do Ministério Público, que respondem perante o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, a da CF); é fora de dúvida que o foro por prerrogativa de função pode sofrer severas críticas – e realmente as sofre – inclusive a de que favoreceria a impunidade, mas não se pode negar que esta inscrito na estrutura processual adotada pela Constituição do País, de modo que deixar de observá-lo é uma rebeldia contra a Carta Magna (Breves Estudos Tópicos de Direito Sancionador, Fortaleza/CE, Curumim, 2011, p. 188/189).

3. Ocorre que a Corte Especial do STJ, no julgamento da Rcl 2.790/SC, pacificou o entendimento de que os agentes políticos podem ser processados por seus atos pela Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92); eis a ementa desse julgado:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO.

1.Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza.

2. Por decisão de 13 de março de 2008, a Suprema Corte, com apenas um voto contrário, declarou que “competete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros” (QO na Pet. 3.211-0, Min. Menezes Direito, DJ 27.06.2008). Considerou, para tanto, que a prerrogativa de foro, em casos tais, decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na Constituição, que assegura a seus Ministros foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns, na própria Corte, quanto em crimes de responsabilidade, no Senado Federal. Por isso, “seria absurdo ou o máximo do contra-senso conceber que ordem jurídica permita que Ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, mas entre



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cuja sanções está também a perda do cargo. Isto seria a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência" (voto do Min. Cezar Peluso).

3. *Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembléia Legislativa). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça.*

4. *Reclamação procedente, em parte (Rcl 2.790/SC, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 4.3.2010).*

4. Ademais, o julgamento da Reclamação 2.138/DF realizado pelo Supremo Tribunal Federal não integra o rol das ações constitucionais destinadas a promover o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis, não possuindo efeito vinculante como pretendem os recorrentes.

5. Em face dessa orientação jurídica já consolidada, ressalvo, com o maior respeito, o meu ponto de vista pessoal, para acompanhar a jurisprudência já pacificada acerca da matéria.

6. Acerca da suscitada preliminar de nulidade por decisão *extra petita* entende-se, de fato, que caracteriza violação ao princípio da congruência, consubstanciado no art. 460 do CPC, se o Juiz singular enquadra o ato de improbidade em dispositivo diverso do apontado na inicial pelo Ministério Público.

7. *In casu*, o Julgador monocrático enquadrou o recorrente, AGENOR FERREIRA JÚLIO, no inciso VIII art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, que descreve a conduta de *frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente*, cujas sanções estão descritas no inciso II do art. 12 da aludida Lei; enquanto o Ministério Público, na inicial acusatória, pediu a condenação do recorrente,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com fundamento no inciso XI do art. 90. da Lei 8.429/92 que prevê a conduta de *incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 10. desta lei*, cujas sanções estão descritas no inciso I do art. 12.

8. Dessa forma, constata-se que o dispositivo legal aplicado na condenação (art. 10, VIII da Lei 8.429/92) descreve uma conduta totalmente diversa da contida no artigo apontado na inicial (art. 90., XI da Lei 8.429/92), razão pela qual resta comprometida a defesa do recorrente que, durante toda a marcha processual, lastreou seus fundamentos com base nas imputações do inciso XI, art. 90. da Lei de Improbidade, não podendo ser, ao final, surpreendido e condenado, pelo nobre órgão Julgador, com fundamento em dispositivo diverso do qual se defendera.

9. Ademais, em que pese as condutas descritas no art. 10 da Lei de Improbidade possuírem sanções mais brandas que as do art. 90. da mesma Lei, percebe-se que os requisitos caracterizadores dos tipos citados são diferentes. O art. 90. tipifica os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; enquanto o art. 10 trata dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário.

10. Segundo as lições de MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS, para que reste tipificada conduta descrita no art. 90., deverão estar presentes os seguintes requisitos: *dolo do agente público ou de terceiro; vantagem patrimonial oriunda de um comportamento ilegal do agente público ou de terceiro; nexo de causalidade entre a ilicitude da vantagem obtida e o exercício funcional do agente público ou de terceiro* (O Limite da Improbidade Administrativa, Rio de Janeiro, Forense, 2010, p. 182). Já no que tange aos requisitos das condutas descritas no art. 10, enumera o mencionado autor: *o dolo; que o agente público facilite ou concorra para que o particular incorpore ao seu patrimônio bens, rendas ou valores pertencentes ao ente público ou assemelhado; nexo causal entre o ato do agente público que concorra ou facilite a incorporação indevida narrada; o ato tem que ser ilícito* (op. cit., p. 278).

11. Diante desse panorama, resta patente que o acusado se defende, além dos fatos narrados na inicial, da tipificação que lhe foi imposta, importando



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

violação ao art. 460 do CPC (princípio da congruência) o enquadramento do acusado em dispositivo legal diverso do apontado na inicial, caracterizando-se, pois, decisão *extra petita*.

12. Diante do exposto, dá-se provimento ao Recurso Especial de AGENOR FERREIRA JÚLIO para, com a mais respeitosa vênia, reconhecer a nulidade do acórdão recorrido, por tratar-se de decisão *extra petita*, tornando-o sem efeito e determinando o retorno dos autos à Instância de origem para que proceda a novo julgamento, nos limites delineados pela inicial acusatória. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2009/0187271-7

PROCESSO ELETRÔNICO

**REsp 1.147.564 /
MG**

Números Origem: 10647000120889002 10647000120889004 12088900

200802322228

PAUTA: 13/08/2013

JULGADO: 13/08/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ANA BORGES COELHO SANTOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : AGENOR FERREIRA JÚLIO
ADVOGADO : FELIPE FAGUNDES CÂNDIDO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : LAIR FURTADO

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

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial para acolher a preliminar de nulidade por tratar-se de decisão extra petita, tornando-se sem efeito o acórdão recorrido e determinando-se o retorno dos autos à Instância de origem para que proceda a novo julgamento, observando os limites delineados pela inicial acusatória, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Ari Pargendler.