



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.161.215 - MG (2009/0196845-0)

RELATORA : MINISTRA MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO)
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : JASSY GONÇALVES DE SOUZA
ADVOGADO : FRANCISCO JUSTINO FERNANDES
INTERES. : ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOLO NÃO COMPROVADO. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. O entendimento deste Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que não configura ato ímprobo o mero atraso na prestação de contas pelo gestor público, sendo necessário, para a adequação da conduta ao artigo 11, inciso VI, da Lei n.º 8.429/1992, a demonstração da conduta dolosa.
2. E se assim o é, a verificação de que o réu agiu dolosamente, liberando verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influiu de qualquer forma para a sua aplicação irregular, demanda reexame de prova, o que é vedado em sede de Recurso Especial, a teor do Enunciado Sumular 7/STJ.
3. Recurso especial não conhecido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, não conhecer do recurso especial nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 02 de dezembro de 2014 (Data de julgamento).

MINISTRA MARGA TESSLER
(JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO)
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.161.215 - MG (2009/0196845-0)

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO) (Relator):

Trata-se de Recurso Especial proposto, com fundamento na alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal de 1988, pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim ementado, verbis:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRESCRIÇÃO DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI Nº. 8429/92 - RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO - AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO - IMPROCEDÊNCIA. A aplicação das sanções previstas na Lei nº. 8427/92 deve observar o prazo quinquenal entre o término do mandato do agente político e o ajuizamento da ação. Revela-se improcedente o pedido de condenação de ex-prefeito ao ressarcimento de valores oriundos de Convênio celebrado durante o seu mandato, se não restar comprovada a ilegalidade, bem como o prejuízo ou lesividade ao erário público municipal. Rejeita-se preliminar suscitada em contra-razões e dá-se provimento ao recurso."

A ação civil pública foi ajuizado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de Jassy Gonçalves de Souza, objetivando sua condenação ao recolhimento aos cofres do Município de Guanhães, da importância de CR\$ 518.960,00 (quinhentos e dezoito mil novecentos e sessenta cruzeiros reais), além da aplicação das sanções constantes do artigo 12, inciso III, da Lei nº. 8.429/92.

A sentença de do Juízo de Primeiro Grau julgou parcialmente procedente a pretensão ministerial, tendo o Tribunal Estadual procedido à reforma, nos termos da ementa acima transcrita.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais recorre, afirmando nas suas razões recursais, em síntese, que o acórdão recorrido teria violado os artigos 10, inciso XI, 11, *caput* e inciso VI, 12, incisos II, III e 21, inciso I, da Lei n.º 8.429/92, na medida em que a Corte Estadual teria afastado o reconhecimento da improbidade administrativa ao fundamento de que não teria restado comprovado o dano ao Erário, bem como que a eventual destruição de documentação impossibilitou ao réu comprovar sua inocência. Expõe o entendimento de que a caracterização da improbidade administrativa prescinde da efetiva existência do dano ao Erário, e que a ausência de prestação de contas pelo réu quando frente à municipalidade, por si só, configuraria ato de improbidade, sendo irrelevante a destruição de documentos, já que estes não ilidiriam o fato de que as contas não foram prestadas. Por fim, afirma que o artigo 21 da Lei n.º 8.429/1992 é expresso no sentido de que a aplicação das sanções previstas nessa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio.

Sem contra-razões (fl. 287).

O recurso foi admitido na origem.

Com vista dos autos, o Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento e provimento do recurso (fls. 304/309).

O Ministro Francisco Falcão proferiu decisão monocrática, com suporte no artigo 557, *caput*, do CPC, negando provimento ao recurso especial (fls. 313/316).

Proposto agravo regimental pelo Ministério Público Federal (fls. 322/327), o Ministro Ari Pargendler reconsiderou a decisão para "dando provimento ao agravo, submeter o recurso especial ao julgamento da Turma" (fl. 333).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.161.215 - MG (2009/0196845-0)

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO) (Relator):

A sentença acolheu parcialmente a pretensão da ação civil pública para condenar o réu a) ao ressarcimento da importância de CR\$ 518.960,00 (quinhentos e dezoito mil, novecentos e sessenta cruzeiros) aos cofres do Estado de Minas Gerais, referente ao Convênio 068/1994; b) bem como suspendeu seus direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos, observado o disposto no § único, do artigo 12 da Lei n.º 8.429/1992 e c) o proibiu 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 03 (três) anos.

O Tribunal de origem declarou a prescrição, com fundamento no inciso I do artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa, das condenações relatadas nos itens (b) e (c) acima, analisando a matéria de fundo da ação civil pública apenas quanto ao pedido de ressarcimento do Erário Público {item (a)}, sendo que em relação à prescrição nada articulou o Ministério Público do Estado de Minas Gerais em seu recurso especial, não bastando a mera indicação do dispositivo legal supostamente violado. A matéria objeto de apreciação por este Tribunal Superior restringe-se, assim, a condenação ao ressarcimento dos valores, objeto do Convênio 068/1994, imposta a Jassy Gonçalves de Souza.

Afirma o Ministério Público que, para a solução da controvérsia em análise, não há necessidade de se reexaminar provas e fatos, pois tais aspectos estariam bem delimitados no acórdão impugnado, bastando verificar a qualificação jurídica dada aos fatos ocorridos.

Não é bem assim, ao meu sentir. A posição majoritária na Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça entende que, para configuração do ato improprio, não basta o mero atraso na prestação de contas pelo gestor público, na medida em que "[é] indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92". Nesta linha de entendimento, transcrevo as ementas a seguir;

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA OFENSA À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO NÃO CONFIGURADA. EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA/PR. UTILIZAÇÃO DE SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL PARA PROMOVER SEGURANÇA E PROTEÇÃO PESSOAL E DOS FAMILIARES DO EX-CHEFE DO PODER EXECUTIVO. LEGISLAÇÃO LOCAL PERMISSIVIDADE DA CONDUTA PERPETRADA PELO RECORRENTE. ENQUADRAMENTO DA CONDUTA NOS ARTS. 9º, IV E 10, XIII DA LIA. ATIPICIDADE DA CONDUTA,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DIANTE DA INEXISTÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE, PREJUÍZO AO ERÁRIO E DE DOLO ESPECÍFICO, NESSE SENTIDO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO, PARA ABSOLVER O RECORRENTE DA CONDUTA ÍMPROBA QUE LHE É IMPUTADA. 1. (...) 3. A condenação do Agente Público por ato de improbidade administrativa, nos moldes delineados pela Lei 8.429/92, exige a comprovação dos elementos constitutivos do ato desonesto, a saber: (i) conduta ilícita; (ii) conduta ímproba, consubstanciada na tipicidade do ato (amoldamento da conduta em algum dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA); (iii) dolo (elemento volitivo do ato, admitindo-se, excepcionalmente, nos casos do art. 10 da Lei 8.429/92, a culpa); (iv) lesão ao patrimônio público - objetivamente averiguada e quantificada. (...)" (REsp 1408999/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/10/2013, DJe 23/10/2013)

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOLO NÃO COMPROVADO. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1. O entendimento desta Corte é que não configura ato ímprobo o mero atraso na prestação de contas pelo gestor público, sendo necessário, para a adequação da conduta ao art. 11, inc. VI, da Lei n. 8.429/1992, a demonstração de dolo, ainda que genérico. 2. O acórdão recorrido não traz nenhum elemento fático que indique ação dolosa do agente público, o que afasta a ação de improbidade. A revisão de tal entendimento é inviável nos termos da Súmula 7/STJ. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (AgRg no AREsp 409.732/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/12/2013, DJe 16/12/2013)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESTAÇÃO DE CONTAS FORA DO PRAZO LEGAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONSIGNA A AUSÊNCIA DE MALVERSAÇÃO DAS VERBAS PÚBLICAS OBJETO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NÃO INDICAÇÃO DE FATO QUE DEMONSTRASSE EVENTUAL DOLO. 1. Recurso especial no qual se discute se a prestação de contas apresentadas fora do prazo configura ato ímprobo. 2. O entendimento do STJ é no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente; [é] indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA. 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, , DJe 28/09/2011). 3. A Lei n. 8.429/1992 define, em seu artigo 11, inciso VI, que a ausência de prestação de contas é ato ímprobo. Porém, deve-se destacar que não é a simples ausência de prestação de contas, no prazo em que deveria ser apresentada, que implica na caracterização do ato de improbidade administrativa, sendo necessário aferir o motivo do atraso na prestação de contas e os efeitos decorrentes. 4. No caso dos autos, o acórdão a quo não consignou nenhum fato que pudesse dar ensejo ao



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

entendimento de que o réu extrapolou o prazo da prestação de contas com o intuito de locupletar-se, de alguma forma, de seu ato omissivo. Nesse contexto, não há como em sede de recurso especial entender-se pela configuração do ato ímprobo. 5. Agravo regimental não provido." (AgRg no REsp 1295240/PI, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/09/2013, DJe 10/09/2013)

E se assim o é, a verificação de que o réu agiu dolosamente, ou incidiu em culpa grave, liberando verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influiu de qualquer forma para a sua aplicação irregular (art. 10, inc. XI da Lei n.º 8.429/92) demanda reexame de prova, o que é vedado em sede de Recurso Especial, a teor do Enunciado Sumular 7/STJ. Aliás, cabe apenas consignar que a prova incontroversa produzida nos autos, e destacada pelo acórdão embargado, é justamente no sentido contrário à formação de eventual culpa ou dolo parte do agente público. Veja-se: "Os documentos de fls. 89/91-TJ comprovam que, de fato, aos 20 de janeiro de 1998 (Decreto n.º. 002/98) foi decretado o estado de emergência do município em questão. E ainda que, aos 23/01/1998, por meio do Decreto n.º. 003/98, foi ordenado à Secretaria do Município a incineração dos documentos municipais tornados imprestáveis pela enchente que inundou parte das dependências da Prefeitura em 19/01/1998. Portanto, tenho que não há como condenar o apelante ao ressarcimento da verba recebida em virtude do convênio celebrado, uma vez que os documentos capazes de comprovar a sua inocência foram incinerados."

Ora, diante deste contexto, não há como comprovar dolo ou culpa do apelado sem se adentrar no exame da matéria fático-probatória, o que, conforme já afirmado acima, não pode ser realizado em sede de recurso especial, em face da Súmula 07 deste Superior Tribunal de Justiça.

Ante o exposto, não conheço do recurso especial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2009/0196845-0

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.161.215 /
MG

Números Origem: 10280020003925 10280020003925001 10280020003925002

PAUTA: 02/12/2014

JULGADO: 02/12/2014

Relatora

Exma. Sra. Ministra **MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª
REGIÃO)**

Presidente da Sessão

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

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ROBERTO LUÍS OPPERMANN THOMÉ**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECORRIDO : JASSY GONÇALVES DE SOUZA

ADVOGADO : FRANCISCO JUSTINO FERNANDES

INTERES. : ESTADO DE MINAS GERAIS

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

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, não conheceu do recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com a Sra. Ministra Relatora.