



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 479.390 - GO (2014/0039043-3)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
AGRAVADO : JOÃO BATISTA DE MEDEIROS
ADVOGADOS : DYOGO CROSARA
FELICÍSSIMO JOSÉ DE SENA E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 333, INCISOS I E II, DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ARTIGO 10, INCISO X, DA LEI N. 8.429/1992. NÃO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO. APLICAÇÃO DO DINHEIRO EM OUTRAS ÁREAS DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO ATO REPUTADO ÍMPROBO AO TIPO PREVISTO NO INDIGITADO DISPOSITIVO. PRETENSÃO RECURSAL QUE ENCONTRA ÓBICE NA SÚMULA N. 7 DO STJ.

1. Assentado pela Corte de origem que "diante das dificuldades financeiras que teve de enfrentar ao assumir a Prefeitura - "herança" das gestões pretéritas, não negada pelo Ministério Público -, outra alternativa não vislumbrou o recorrente senão valer-se do dinheiro daquele Fundo para socorrer outras áreas mais urgentes da Administração Pública Municipal, na esperança de que tal situação fosse regularizada posteriormente - o que de fato está acontecendo, conforme demonstrou o apelante por meio da certidão de fls. 3.874.", rever tal conclusão demandaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula n. 7 do STJ.

2. Agravo regimental não provido.

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, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 07 de outubro de 2014(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 479.390 - GO (2014/0039043-3)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**
AGRAVADO : **JOÃO BATISTA DE MEDEIROS**
ADVOGADOS : **DYOGO CROSARA**
: **FELICÍSSIMO JOSÉ DE SENA E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Trata-se de agravo regimental interposto pelo Ministério Público do Estado de Goiás contra decisão que negou provimento ao agravo, assim ementada (e-STJ fls. 4326):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 333, INCISOS I E II, DO CPC NÃO CARACTERIZADA. FATO CONSTITUTIVO DO DIREITO DO AUTOR. ÔNUS PROBATÓRIO. ARTIGO 10, INCISO X, DA LEI N. 8.429/1992. NÃO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO. APLICAÇÃO DO DINHEIRO EM OUTRAS ÁREAS DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO ATO REPUTADO ÍMPROBO AO TIPO PREVISTO NO INDIGITADO DISPOSITIVO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

Em suas razões recursais, a parte agravante alega, em síntese, violação do art. 333, incisos I e II, do CPC, diante da equivocada inversão do ônus da prova realizada pela Corte *a quo* ao incumbir ao *Parquet* a demonstração de que a "verba desviada não foi utilizada em outros setores da Administração Pública Municipal" (e-STJ fls. 4336), tendo em vista que "a questão trata da ausência de comprovação, pelo agravado, das peculiaridades do caso concreto e da real destinação dos valores (e não de ausência de destinação), já que tal alegação é fato extintivo do direito do autor." (e-STJ fls. 4337).

Aduz, ainda, ofensa aos artigos 10, inciso X e 11, incisos I e II, da Lei n. 8.429/1992, ao argumento de configuração dos elementos necessários à caracterização do ato ímprobo em apreço e da não demonstração da finalidade emergencial dos desvios pela defesa para autorizar a aplicação do precedente desta Corte.

Parecer do MPF, às fls. 4352/4356, pelo conhecimento e provimento do agravo em recurso especial, ou por sua convolação em recurso especial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 479.390 - GO (2014/0039043-3)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 333, INCISOS I E II, DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ARTIGO 10, INCISO X, DA LEI N. 8.429/1992. NÃO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO. APLICAÇÃO DO DINHEIRO EM OUTRAS ÁREAS DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO ATO REPUTADO ÍMPROBO AO TIPO PREVISTO NO INDIGITADO DISPOSITIVO. PRETENSÃO RECURSAL QUE ENCONTRA ÓBICE NA SÚMULA N. 7 DO STJ.

1. Assentado pela Corte de origem que "diante das dificuldades financeiras que teve de enfrentar ao assumir a Prefeitura - "herança" das gestões pretéritas, não negada pelo Ministério Público -, outra alternativa não vislumbrou o recorrente senão valer-se do dinheiro daquele Fundo para socorrer outras áreas mais urgentes da Administração Pública Municipal, na esperança de que tal situação fosse regularizada posteriormente - o que de fato está acontecendo, conforme demonstrou o apelante por meio da certidão de fls. 3.874.", rever tal conclusão demandaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula n. 7 do STJ.

2. Agravo regimental não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Eis o teor da decisão agravada (e-STJ fls. 4326/4329):

Trata-se de agravo interposto pelo Ministério Público do Estado de Goiás - MPGO contra decisão que inadmitiu o recurso especial sobre o fundamento de aplicação do entendimento da Súmula n. 7 do STJ.

O apelo nobre obstado enfrenta acórdão, assim ementado (e-STJ fls. 4170/4171):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS PREFEITOS MUNICIPAIS. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM AFASTADA. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI N. 8429/92. NÃO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO. APLICAÇÃO DO DINHEIRO EM OUTRAS ÁREAS DA ADMINISTRAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADA. 1. A ação civil pública constitui meio processual adequado para se buscar a responsabilização do agente político, nos termos da Lei de Improbidade,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

previsão legal de formação de litisconsórcio entre o suposto autor do ato de improbidade e eventuais beneficiários (precedentes do STJ). 3. A Lei de Improbidade é aplicável aos prefeitos municipais concomitantemente ao Decreto-Lei n. 201/67, o que afasta a arguição de ilegitimidade passiva *ad causam* e de impossibilidade jurídica do pedido. 4. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n. 2182/DF, já decidiu que a Lei n. 8.429/92 não padece de inconstitucionalidade formal por inobservância do sistema bicameral previsto no art. 65 da Constituição da República. 5. Não caracterizada ato ímprobo a falta de recolhimento de contribuição previdenciária no afã de se evitar lesão a um bem maior (precedentes do STJ), sendo isso que o aconteceu neste caso, eis que, diante das dificuldades financeiras que teve de enfrentar ao assumir a Prefeitura de Fazenda Nova - "herança" das gestões pretéritas -, outra alternativa não teve o recorrente senão valer-se do dinheiro em referência para socorrer outras áreas mais urgentes da Administração, na esperança de que a situação do Fundo Previdenciário fosse regularizada posteriormente - o que de fato está acontecendo. Apelação cível provida.

Os embargos de declaração foram rejeitados, conforme ementa de fls. 4194.

No recurso especial, alega violação do artigo 333, incisos I e II, do CPC, ao argumento de indevida inversão do ônus da prova ao afirmar incumbir ao *Parquet* a comprovação de que a verba desviada não foi utilizada em outro fim público distinto de sua finalidade específica, quando cabe a este somente a demonstração da conduta (desvio de verbas) e do dolo genérico/culpa, tratando-se a prova do emprego da verba em outra finalidade pública exercício do direito de defesa (fato extintivo do direito do autor) e, portanto, incumbência do réu.

Sustenta, ainda, negativa de vigência aos artigos 10, inciso X, e 11, incisos I e II, da Lei n. 8.429/1992, tendo em vista a configuração do ato ímprobo, em razão da comprovação da prática da conduta (desvio da verba) e do dolo genérico ou culpa.

Contrarrazões às fls. 4235/4259.

Neste agravo, afirma que seu recurso especial preenche os requisitos de admissibilidade e, por isso, merece ser admitido.

Contraminuta às fls. 4286/4317.

É o relatório. Decido.

O recurso especial que se pretende admitido tem origem em autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Goiás em desfavor de João Batista de Medeiros, ex-Prefeito de Fazenda Nova/GO, objetivando a sua condenação pela prática de suposto ato ímprobo (arts. 10, X, e 11, I e II, da Lei n. 8.429/1992), consubstanciado pelo não repasse ao Fundo de Previdência Social das verbas de contribuição previdenciária descontadas nos salários dos servidores municipais (8%), não recolhimento mensal da contribuição previdenciária patronal (10%), descumprimento de decisões judiciais que lhe impuseram a obrigação de pagamento imediato de benefícios previdenciários a dois servidores e que ocasionou prejuízo ao erário no valor de R\$ 150,00 de multa por dia de atraso, ausência de indicação de dois membros do Poder Executivo local para composição do Conselho Municipal Previdenciário, inviabilizando o seu funcionamento.

Não obstante, a pretensão não merece prosperar.

Isso porque não há se falar em violação do art. 333, incisos I e II, do CPC, porquanto incumbe ao autor o ônus da prova quanto ao fato constitutivo de seu direito, não tendo o *Parquet* demonstrado que a verba desviada não foi utilizada em outros setores da Administração Pública Municipal, nem que houve enriquecimento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ilícito do ora recorrido.

No tocante aos artigos 10, inciso X, e 11, incisos I e II, da Lei de Improbidade Administrativa, verifica-se que o acórdão *a quo* está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que não caracteriza ato ímprobo o não recolhimento de contribuição previdenciária no afã de evitar-se lesão a um bem maior, como, no caso em apreço, a necessidade de socorrer outras áreas mais urgentes da Administração Pública Municipal, em razão das dificuldades financeiras enfrentadas pelo recorrido ao assumir a prefeitura.

Nesse sentido, dentre outros:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI N. 8.429/92. NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS. SANEAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO ATO REPUTADO ÍMPROBO AO TIPO PREVISTO INDIGITADO DISPOSITIVO.

1. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa. Precedentes: AgRg no Ag 1.386.249/RJ, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13/4/2012; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zvascki, Primeira Seção, DJe 27/09/2010; e AgRg no AREsp 21.662/SP, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 15/2/2012.

2. In casu, o Juízo singular consignou o seguinte: (i) a gestão do ora recorrente, [...] foi marcada pela necessidade de se dar cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como às exigências impostas pela Emenda Constitucional n. 25/00 que impôs limites de gastos com pessoal ao Poder Legislativo municipal" (fl. 2.020); (ii) a administração do recorrente efetivamente reduziu as despesas, porque, após determinar a realização de estudos técnicos, exonerou 141 (cento e quarenta e um) servidores comissionados dos 160 (cento e sessenta) existentes em dezembro de 2000 e solicitou à Prefeitura de Mogi das Cruzes crédito suplementar de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), para fazer frente aos gastos decorrentes da exoneração dos servidores. Contudo, tal valor não foi repassado aos cofres do Poder Legislativo municipal no exercício do ano 2000; (iii) o recorrente ficou impossibilitado de arcar com o pagamento das obrigações patronais, para que pudesse pagar as despesas com pessoal. Essa medida se revelou benéfica ao erário municipal, pois gerou a restituição da quantia de R\$ 1.024.086,18 (um milhão e vinte quatro mil e oitenta e seis reais e dezoito centavos) ao Poder Executivo a título de sobras orçamentárias, bem como rendeu, após ter sido aplicado em operações financeiras, o montante de R\$ 942.000,00 (novecentos e quarenta e dois mil reais). Diante disso, concluiu que recorrente atuou de boa-fé e foi um bom gestor de verbas públicas, porque obteve sobras orçamentárias e não causou prejuízo ao erário (fls. 2.020-2.021). Nessas condições, não se verifica a subsunção da conduta reputada ímproba ao tipo previsto no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

art. 10 da Lei n. 8.429/92, porque não foi verificada a ocorrência de prejuízo ao erário Municipal de Mogí das Cruzes. Logo, ressoa evidente que o Tribunal de Justiça paulista andou mal, ao equiparar a conduta de Ivan Nunes Siqueira com a do recorrente. Deveras, é equivocada a alegação de que, na gestão do recorrente, o Município repassou R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) à Câmara Municipal. Como consignado na sentença e pela prova pericial (fl. 986), a Lei Municipal n. 5.188, de 29 de dezembro de 2000, autorizou a suplementação de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), mas esse valor não ingressou nos cofres da Câmara Municipal no exercício de 2000.

3. É justificado o remanejamento de recursos orçamentários destinados ao pagamento de contribuições previdenciárias, na quantia de R\$ 525.332,90 (quinhentos e vinte e cinco mil e trezentos e trinta e dois reais e noventa centavos), para o pagamento de pessoal, porque, como bem assentado pela sentença singular, tal procedimento teve o escopo de quitar valores devidos aos servidores comissionados exonerados. Ou seja, tal remanejamento objetivou, unicamente, evitar um mal maior, o que evidencia a probidade da conduta do recorrente.

4. O STJ ostenta o entendimento segundo o qual não caracteriza ato ímprobo o não recolhimento de contribuição previdenciária no afã de evitar-se lesão a um bem maior, como, na presente hipótese, o pagamento decorrente da dispensa de servidores comissionados, não configura ato de improbidade. Precedentes: REsp 246.746/MG, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/5/2010; e REsp 965.671/RS, Relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJe 23/4/2008.

5. Recurso especial provido. (REsp 1.206.741/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/05/2012)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo.

Por oportuno, no que toca à alegada violação do art. 333 do CPC, a Corte de origem assentou expressamente que (e-STJ fls. 4166):

E neste caso, foi isso que aconteceu, eis que, diante das dificuldades financeiras que teve de enfrentar ao assumir a Prefeitura - "herança" das gestões pretéritas, não negada pelo Ministério Público -, outra alternativa não vislumbrou o recorrente senão valer-se do dinheiro daquele Fundo para socorrer outras áreas mais urgentes da Administração Pública Municipal, na esperança de que tal situação fosse regularizada posteriormente - o que de fato está acontecendo, conforme demonstrou o apelante por meio da certidão de fls. 3.874.

Assim, ante a orientação do colendo Tribunal da Cidadania e à luz do que consta deste autos, a meu ver, ao contrário do que restou consignado na sentença guerreada, não ficou demonstrada, satisfatoriamente, a prática da conduta prevista no art. 10, *caput*, e inciso X, da Lei Federal n. 8.429/92, não havendo falar, portanto, em aplicação das sanções referida no artigo 12, inciso II, da mesma Lei.

Portanto, rever tal conclusão demandaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula n. 7 do STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0039043-3 **AgRg no**
PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 479.390 / GO

Números Origem: 03151561720098090000 1480045188 200604513989 200903151566 2052013 35706

EM MESA

JULGADO: 07/10/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

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

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
AGRAVADO : JOÃO BATISTA DE MEDEIROS
ADVOGADOS : FELICÍSSIMO JOSÉ DE SENA E OUTRO(S)
DYOGO CROSARA

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
AGRAVADO : JOÃO BATISTA DE MEDEIROS
ADVOGADOS : FELICÍSSIMO JOSÉ DE SENA E OUTRO(S)
DYOGO CROSARA

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, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.