



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.252.341 - SP (2011/0056486-5)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : JOSÉ APARECIDO SORIANO
ADVOGADO : PEDRO JOSÉ CARRARA NETO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ASSUNÇÃO DE DÍVIDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO. ART. 42 DA LC 101/2000. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-CONFIGURADO. REEXAME DE PROVAS: SÚMULA 7/STJ. CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO.

1. Não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide, quando o julgador ordinário considera suficiente a instrução do processo.

2. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da recorrente demanda o reexame de provas.

3. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).

4. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

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 "A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 05 de setembro de 2013(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.252.341 - SP (2011/0056486-5)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : JOSÉ APARECIDO SORIANO
ADVOGADO : PEDRO JOSÉ CARRARA NETO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recurso especial fundado na alínea "a" do permissivo constitucional contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (fl. 618):

Ação Civil Pública - Prefeito - Ato de improbidade - Comprovada a prática de ato de improbidade pelo réu, irrelevante a aprovação de suas contas pela Câmara Municipal. Precedente. Recurso improvido.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (647-649).

O recorrente aponta ofensa ao art. 330, I, do CPC, por nulidade do julgamento, "que não valorou o pedido explícito do recorrente quanto às provas imprescindíveis e requeridas tempestivamente na contestação para provar sua inocência quanto às ilegalidades apontadas na inicial" (fl. 711).

Quanto ao art. 42 da Lei Complementar 101/2000, afirma que "os respeitáveis julgamentos tanto de primeira instância, quanto de segunda, não demonstraram se as obrigações 'restos a pagar' tratam-se de dívida contraída pelo recorrente, pelo seu antecessor ou se são despesas de caráter continuado" (fl. 712). Também argumenta não ter sido considerada a sanção, no último ano de seu mandato (2000), de lei que criou o tributo do pedágio, o que majorou o orçamento municipal para o ano seguinte em mais de um milhão de reais.

Questiona a aplicação objetiva da Lei de Improbidade Administrativa, sem a efetiva análise da presença de dolo ou culpa do agente, a justificar a condenação por improbidade administrativa, o que contraria o art. 10 da Lei 8.429/1992.

Com contrarrazões às fls. 729-735, o recurso especial subiu a esta Corte por força de decisão no AG nº 1.262.493/SP (fl. 774).

Nesta instância, o Ministério Público Federal pronunciou-se consoante parecer com seguinte ementa (fl. 796):

1. Administrativo. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Ex-Prefeito. Assunção de dívida nos dois últimos quadrimestres do mandato.
2. Violação do art. 330, I, do CPC não configurada. Reexame do conjunto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fático-probatório. Impossibilidade. Súmula 07/STJ.

3. Ofensa ao art. 10 da Lei 8429/92 não configurada. Configuração do dolo, mesmo que eventual. Precedente do STJ.

4. Ausência de contrariedade ao art. 42 da Lei Complementar 101/2000. Ato expressamente proibido por este dispositivo. Irrelevante a questão do dolo ou culpa, em face da manifesta ilegalidade da ação.

5. Parecer do MPF pelo não conhecimento e improvimento do Recurso Especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.252.341 - SP (2011/0056486-5)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : JOSÉ APARECIDO SORIANO
ADVOGADO : PEDRO JOSÉ CARRARA NETO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): Cuida-se, na origem, de ação civil pública em que se pretende a responsabilização do réu, enquanto prefeito do Município de Casa Branca/SP, pela prática de ato de improbidade administrativa, consistente na assunção de obrigações nos últimos dois quadrimestres do exercício de 2000, sem que houvesse, ao final de seu mandato, disponibilidade financeira para saldá-las.

A instância ordinária concluiu pela procedência da ação, condenando o réu às seguintes sanções (fl. 540):

- a) a ressarcir integralmente o dano ao erário municipal, se houver, a ser provado em liquidação de sentença;
- b) à perda da função pública que eventualmente esteja ocupando;
- c) à suspensão dos direitos políticos por três anos;
- d) ao pagamento de multa civil no valor de cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente à época dos fatos;
- e) à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Feitas essas breves considerações, passo ao exame do recurso especial.

Inexiste qualquer nulidade no acórdão recorrido, quanto ao julgamento antecipadamente da lide, por considerar suficiente a instrução do processo. Nesse mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO DE IMPROBIDADE – CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PARA A SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – PROVA – OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/92 – FALTA DE PREQUESTIONAMENTO: SÚMULA 282/STF.

(...)

4. Inexiste cerceamento de defesa em razão do julgamento antecipado da lide se a prova cuja produção foi requerida pela parte autora se mostra inservível para demonstrar a veracidade de suas alegações.

5. Alegação de ofensa aos arts. 131, 330, I e 333 do CPC que se rejeita.

6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido.

(REsp 852.953/AC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2008, DJe 21/10/2008)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUTO DE INFRAÇÃO. INMETRO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PRODUÇÃO DE PROVAS INDEFERIDA. ALEGADO CERCEAMENTO DE DEFESA. REVISÃO DO VALOR DA MULTA. IMPOSSIBILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO. SÚMULA 284/STF.

1. O deferimento do pedido de produção de provas está vinculado à livre convicção do magistrado de primeiro grau de jurisdição, na medida em que incumbe "ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias", podendo julgar antecipadamente a lide quando não houver necessidade de produzir prova em audiência, conforme o disposto nos arts. 130 e 330 do CPC.

2. Entretanto, saber se a prova cuja produção fora requerida pela parte é ou não indispensável à solução da controvérsia, de modo a permitir ou não o julgamento antecipado da lide, é questão que exige o revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, a atrair o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

(...)

(AgRg no Ag 1017090/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2008, DJe 03/12/2008)

Ademais, entendo que a alteração do acórdão nesse ponto – referente à possibilidade de julgamento antecipado da lide – demandaria o reexame fático-probatório dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 7/STJ.

No tocante à suposta ofensa ao art. 42 da Lei Complementar 101/2000, colaciono o seu teor:

Lei Complementar 101/2000

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

In casu, o Tribunal *a quo*, em análise das provas carreadas aos autos, constatou ter o agente, em direta afronta à vedação legal, contraído obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, sem disponibilidade de caixa suficiente para seu pagamento.

Assim, verifico que as alegações formuladas pelo recorrente, no sentido de que "as obrigações 'restos a pagar' tratam-se de dívida contraída pelo recorrente, pelo seu antecessor ou se são despesas de caráter continuado" (fl. 712), bem como a criação de lei municipal do pedágio, nada tem a ver com o teor da norma, mas busca, em verdade, a modificação das premissas fáticas estabelecidas pela instância ordinária, o que é inviável em recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

A questão envolvendo o elemento subjetivo necessário ao enquadramento por ato



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de improbidade administrativa encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta Corte.

O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).

Trago precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA. ART. 11 DA LEI 8.429/92. INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO. SÚMULA 168/STJ.

1. É firme a jurisprudência no sentido de que a configuração do elemento subjetivo da conduta do agente é indispensável para a caracterização dos atos de improbidade de que trata a Lei n. 8.429/92.

2. Para que o ato praticado pelo agente público seja enquadrado em alguma das previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consolidado no dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa nas hipóteses do art. 10 da Lei n. 8.429/92.

3. Incidência da Súmula 168/STJ: "Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado."

Agravo regimental improvido.

(AgRg nos EREsp 1260963/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/09/2012, DJe 03/10/2012)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10). PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS DA 1ª SEÇÃO. RECURSO PROVIDO.

(EResp 479.812/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/08/2010, DJe 27/09/2010)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES.

1. O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido deduzido em Ação Civil Pública por entender que os réus, ao realizarem contratação de serviço de transporte sem licitação, praticaram atos de improbidade tratados no art. 10 da Lei 8.429/1992. No julgamento da Apelação, o Tribunal de origem afastou o dano ao Erário por ter havido a prestação do serviço e alterou a capitulação legal da conduta para o art. 11 da Lei 8.429/1992.

2. Conforme já decidido pela Segunda Turma do STJ (REsp 765.212/AC), o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico.

3. Para que se concretize a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade, revela-se dispensável a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário.

4. In casu, a conduta dolosa é patente, in re ipsa. A leitura do acórdão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recorrido evidencia que os recorrentes participaram deliberadamente de contratação de serviço de transporte prestado ao ente municipal à margem do devido procedimento licitatório. O Tribunal a quo entendeu comprovado o conluio entre o ex-prefeito municipal e os prestadores de serviço contratados, tendo consignado que, em razão dos mesmos fatos, eles foram criminalmente condenados pela prática do ato doloso de fraude à licitação, tipificado no art. 90 da Lei 8.666/1993, com decisão já transitada em julgado.

5. O acórdão bem aplicou o art. 11 da Lei de Improbidade, porquanto a conduta ofende os princípios da moralidade administrativa, da legalidade e da impessoalidade, todos informadores da regra da obrigatoriedade da licitação para o fornecimento de bens e serviços à Administração.

6. Na hipótese dos autos, a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos ultrapassou o limite máximo previsto no art. 12, III, cabendo sua redução. As penas cominadas (suspensão dos direitos políticos e multa) atendem aos parâmetros legais e não se mostram desprovidas de razoabilidade e proporcionalidade, estando devidamente fundamentadas.

7. A multa civil é sanção pecuniária autônoma, aplicável com ou sem ocorrência de prejuízo em caso de condenação fundada no art. 11 da Lei 8.429/92. Precedentes do STJ.

8. Consoante o art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa, a multa civil é transmissível aos herdeiros, "até o limite do valor da herança", somente quando houver violação aos arts. 9º e 10º da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo inadmissível quando a condenação se restringir ao art. 11.

9. Como os réus foram condenados somente com base no art. 11 da Lei da Improbidade Administrativa, é ilegal a transmissão da multa para os sucessores do de cujus, mesmo nos limites da herança, por violação ao art. 8º do mesmo estatuto.

10. Recurso Especial parcialmente provido para reduzir a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos e afastar a transmissão mortis causa da multa civil.

(REsp 951.389/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/06/2010, DJe 04/05/2011)

In casu, pelos contornos fáticos delineados nos provimentos judiciais da instância ordinária, conclui-se ter o réu agido ao menos com culpa na gestão dos recursos públicos, o que é suficiente para o enquadramento nas condutas previstas no art. 10 da LIA.

Apenas para que fique claro, trago à colação trecho da sentença sobre o tema (fl. 539):

(...)

Também não há como se acolher a alegação do réu de que não obrou com má-fé.

O réu, tal qual admitiu, tinha conhecimento de que os cofres públicos não dispunham de numerário suficiente para fazer frente às despesas realizadas, o que bem denota seu descaso com a gestão do bem público e seu desprezo aos deveres e condutas que são inerentes a todo e qualquer Administrador Público, tanto que deixou um "rombo" no orçamento de mais de um milhão de reais.

Inegável, pois, que o réu agiu com desonestidade.

Na Administração Pública, ao contrário do imaginado pelo réu, os fins não justificam os meios, numa ética de resultados em que os meios adotados são desprezados, sendo de suma importância a obediência integral aos princípios e valores tutelados constitucionalmente (grifei).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com essas considerações, **conheço parcialmente do recurso especial e lhenego provimento.**

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2011/0056486-5

REsp 1.252.341 / SP

Números Origem: 1668313420068260000 5674225 5674225101 89005

PAUTA: 05/09/2013

JULGADO: 05/09/2013

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOSÉ APARECIDO SORIANO

ADVOGADO : PEDRO JOSÉ CARRARA NETO E OUTRO(S)

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.