



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.314.377 - RJ (2012/0049767-9)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : F DE A R E OUTROS
ADVOGADO : JOÃO AUGUSTO FIGUEIREDO DA ROCHA E OUTRO(S)
RECORRIDO : J L M R
ADVOGADO : FABIANO BARBOSA RIBEIRO

EMENTA

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE DE VEREADORES QUE PERCEBERAM SUBSÍDIOS EM DESACORDO COM O ART. 29, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ART. 5º DA RESOLUÇÃO 775/1996. ALEGAÇÃO DE QUE A LEI 8.429/92 IMPÕE AOS AGENTES POLÍTICOS DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO. INOCORRÊNCIA DIANTE DA NÃO COINCIDÊNCIA DAS SANÇÕES DO DL 201/67 COM AQUELAS PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE.

1. A jurisprudência do STJ assentou a desnecessidade de enfrentamento tópico de cada um dos argumentos apresentados pelas partes, bastando para a validade do julgamento que este tenha sido motivado suficientemente, ainda que de forma diversa daquela apresentada pelos recorrentes e contrária aos seus interesses. Ademais, as razões de esclarecimento vinculavam-se diretamente ao reexame do mérito recursal, o que não abre ensejo às previsões do art. 535 CPC. Precedentes.

2. A controvérsia sobre a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos foi superada, no julgamento da Rcl 2.790/SC, pelo STJ, quando entendeu que "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, § 4º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza" (Rel. Min. Teori Zavascki).

3. É inadequada a incidência no caso dos autos do precedente firmado na Rcl 2.138/STF, Min. Gilmar Mendes, pois a *ratio decidendi* daquele julgamento estava em evitar o chamado duplo regime sancionatório, tendo em vista que, naquela hipótese, o processo voltava-se contra Ministro de Estado cujos crimes de responsabilidade se sujeitam ao regime especial de que trata o art. 52 da Constituição.

4. O art. 12 da Lei 8.429/92 prevê inúmeras sanções que em nada coincidem com a única penalidade imposta no art. 7º do DL 201/67 – cassação de mandato –, de modo que não há risco de duplicidade sancionatória dos vereadores. Precedentes do STF.

5. Assentada a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos atos praticados pelos legisladores municipais, consequentemente, tem-se como perfeita a relação de pertinência subjetiva evidenciada pela ação de improbidade que busca responsabilizar aqueles agentes políticos pelo recebimento ilegal de subsídios no período compreendido entre os anos de 1997 e 2000, mostrando-se impertinente a extinção do feito por ilegitimidade de parte passiva. Violação do art. 267, VI, do CPC.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. Recurso Especial 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, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 27 de agosto de 2013(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.314.377 - RJ (2012/0049767-9)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
RECORRIDO : **F DE A R E OUTROS**
ADVOGADO : **JOÃO AUGUSTO FIGUEIREDO DA ROCHA E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **J L M R**
ADVOGADO : **FABIANO BARBOSA RIBEIRO**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Na origem, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou Ação Civil Pública para apurar responsabilidade por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que no período compreendido entre 1997 e 2000, os demandados – então Vereadores no Município de Paraíba do Sul – perceberam subsídios fixados em desconformidade com o art. 29, VII, da Constituição Federal e com o art. 5º da Resolução 775/1996, que estabelecem limitações ao montante despendido pelos municípios na remuneração de seus parlamentares locais.

Diante do julgamento que acolheu o apelo dos réus, a sentença condenatória das fls. 2.664/2.666 foi reformada em acórdão assim ementado (fls. 2.972/2.977):

Direito Constitucional. Ação civil pública por improbidade, administrativa. Ato praticado enquanto Vereadores. Agentes Políticos. Inaplicabilidade da Lei nº 8429/92. Crime de responsabilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ilegitimidade passiva dos apelantes. Extinção do processo sem resolução do mérito. Artigo 267, VI, do Código de Processo Civil.

"Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 40 (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, 1, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 40-) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, 1, "c", da Constituição. II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

responsabilidade (CF, art. 102, I, "c",- Lei nº 1. 079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II.4.Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político -administrativos, na hipótese do art. 102, 1, "c" da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos." (RCL 2138/DE - DISTRITO FEDERAL - Relator(a) p/ Acórdão: Min GILMAR MENDES - Julgamento: 1 3/06/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Provimento dos recursos para extinguir o processo sem resolução do mérito por ilegitimidade passiva dos apelantes, na forma do art. 267, VI, do CPC. Sem ônus sucumbenciais.

Após a rejeição dos aclaratórios (fls. 2.999/3.002), o Ministério Público fluminense, inconformado, interpôs Recurso Especial com fundamento no art. 105, III, "a" da Constituição Federal, acenando com preliminar de violação ao art. 535 do CPC. No mérito, apontou ofensa ao art. 267, IV do CPC, sustentando ser equivocada a extinção do processo por ilegitimidade passiva dos Vereadores, que estão, sim, sujeitos à lei de improbidade.

Com o parecer das fls. 3.067/3.075, vieram os autos conclusos.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.314.377 - RJ (2012/0049767-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Sobre a pleiteada nulificação do acórdão recorrido por agressão ao art. 535 do CPC, tenho que a irresignação não merece prosperar. É pacífico o entendimento jurisprudencial quanto à desnecessidade de enfrentamento tópico de cada um dos argumentos apresentados pelas partes, bastando para a validade do julgamento que este tenha sido motivado com fundamentação suficiente, ainda que diversa daquela apresentada pelos recorrentes e contrária aos seus interesses.

Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. ACÓRDÃO RECORRIDO. INEXISTÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO NUMÉRICO. DESNECESSÁRIO. TEORIA. ACTIO NATA. PRECATÓRIO COMPLEMENTAR. ART. 33 DO ADCT. PARCELAMENTO. PRESCRIÇÃO. ÚLTIMA PARCELA. ARTIGO 730, DO CPC. NÃO CABIMENTO.

1. Não há ofensa ao art. 535, do CPC, quando o aresto a quo decide plenamente a controvérsia e se apresenta devidamente motivado, sem omissões, contradições ou obscuridades a serem sanadas, não sendo necessário que o magistrado efetue o prequestionamento numérico dos dispositivos legais aplicáveis ao caso ou que este se manifeste sobre cada um dos argumentos apresentados pela parte. Precedentes.

2. À luz da teoria da actio nata, em caso de precatório expedido na forma do art. 33, do ADCT, incide o prazo prescricional de 05 (cinco) anos para a cobrança das diferenças pagas a menor, a contar do pagamento da última parcela. Precedentes.

3. O Superior Tribunal de Justiça apresenta firme entendimento de que não é necessário instaurar outro processo executório, com citação da Fazenda, para oposição eventual de novos embargos à execução, em caso de expedição de precatório complementar, sendo inaplicável, portanto, o disposto no art. 730 do CPC. Precedentes.

4. Recurso especial não provido.

(REsp 1125391/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 02/06/2010).

No caso dos autos, as razões de esclarecimento (fls. 2.992/2.996) vinculavam-se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

diretamente ao reexame do mérito recursal, de modo que o recurso integrativo estava iluminado pelo mero inconformismo da parte em relação ao *decisum* impugnado, o que, todavia, não abre ensejo às hipóteses do art. 535 do CPC.

No mérito, todavia, melhor sorte assiste à pretensão de reforma.

A controvérsia sobre a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos foi superada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento da Rcl 2.790/SC, Relator o eminente Min. Teori Zavascki, assim ementado:

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 “compete 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 cujas 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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. Reclamação procedente, em parte.
(Rcl 2790/SC, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe 04/03/2010).

Do voto condutor do referido acórdão extraio as seguintes passagens:

3. Olhada a questão sob o ângulo exclusivamente constitucional e separados os elementos de argumentação segundo a sua natureza própria, é difícil justificar a tese de que todos os agentes políticos sujeitos a crime de responsabilidade (nos termos da Lei 1.079/50 ou do Decreto-lei 201/67) estão imunes, mesmo parcialmente, às sanções do art. 37, § 4.º, da Constituição. É que, segundo essa norma constitucional, qualquer ato de improbidade está sujeito às sanções nela estabelecidas, inclusive à da perda do cargo e à da suspensão de direitos políticos. Ao legislador ordinário, a quem o dispositivo delegou competência apenas para normatizar a "forma e gradação" dessas sanções, não é dado limitar o alcance do mandamento constitucional. Somente a própria Constituição poderia fazê-lo e, salvo em relação a atos de improbidade do Presidente da República adiante referidos, não se pode identificar no texto constitucional qualquer limitação dessa natureza.

(...)

7. Não tem razão, portanto, o reclamante, quando sustenta que os atos a ele imputados, por estarem tipificados como crime de responsabilidade pelo Decreto-lei 201/67, inibem a ação de improbidade administrativa da Lei 8.429/92.

Com a devida vênia da instância recorrida, parece inadequada a importação ao caso dos autos do entendimento cristalizado pelo STF no julgamento da Rcl. 2.138/DF, cuja *ratio decidendi* estava em evitar o chamado "duplo regime sancionatório" tendo em vista que, naquela hipótese, o processo voltava-se contra Ministro de Estado cujos crimes de responsabilidade se sujeitam à apuração especial prevista pelo art. 52 da Constituição Federal.

Não é essa, todavia, a situação dos prefeitos e vereadores, cujas infrações político-administrativas estão definidas no DL 201/67, cujo art. 7º estabelece apenas a sanção de "cassação" do mandato de vereadores, nestes termos:

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;

II - Fixar residência fora do Município;

III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

§ 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.

A Lei 8.429/92, por seu turno, estabelece no art. 12 a possibilidade de imputar ao agente ímprobo a pena de perda dos bens ou valores acrescidos ilegalmente, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e 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 dez anos, todas essas sanções **não previstas** pelo DL 201/67.

Logo, o caso concreto não evidencia qualquer risco de que os Vereadores sejam expostos a uma duplicidade sancionatória, tal como sustenta o recorrente.

Nesse sentido, trago à colação o julgamento do RE 608.090/RJ, em que Sua Excelência, a eminente Min. Cármen Lúcia, assim ponderou:

"Da leitura comparativa dos dispositivos, vislumbra-se claramente a diferença no tratamento dos ilícitos no que diz respeito à sanção: o Decreto-Lei 201/67 prevê como cominação unicamente a cassação do mandato enquanto a lei de improbidade prevê uma série de sanções ao agente ímprobo, que podem se estender por até cinco anos após a perda do cargo. Essa constatação é de suma importância. A prevalecer o entendimento esposado no acórdão recorrido, nenhum ex-Prefeito estaria sujeito a qualquer punição pelos atos ímprobos praticados no exercício do mandato, uma vez que a pena de cassação seria impossível.

Assentada a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos atos praticados pelos vereadores demandados, consequentemente, tem-se como perfeita a relação de pertinência subjetiva evidenciada pela ação de improbidade que busca responsabilizar aqueles agentes políticos pelo recebimento ilegal de subsídios no período compreendido entre os anos de 1997 e 2000, de modo que se mostra impertinente a extinção do feito por ilegitimidade de parte passiva.

Daí concluir pelo desacerto do entendimento fixado na instância recorrida, que por esse motivo merece reforma diante da violação ao art. 267, VI, do CPC.

Do exposto, **conheço do Recurso Especial para dar-lhe provimento**, nos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

termos dos fundamentos *supra*.

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0049767-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.314.377 / RJ

Números Origem: 14111720048190040 20040400014230

PAUTA: 27/08/2013

JULGADO: 27/08/2013

SEGREDO DE JUSTIÇA

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

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

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO	: F DE A R E OUTROS
ADVOGADO	: JOÃO AUGUSTO FIGUEIREDO DA ROCHA E OUTRO(S)
RECORRIDO	: J L M R
ADVOGADO	: FABIANO BARBOSA RIBEIRO

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, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.