



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.258.083 - MG (2011/0095247-5)

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
AGRAVANTE : PEDRO JOSÉ MACHADO E OUTROS
ADVOGADOS : RANDOLPHO MARTINO JÚNIOR E OUTRO(S)
RAFAEL JOSÉ AFONSO ARRUDA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES ACIMA DOS ÍNDICES OFICIAIS DE CORREÇÃO. INOBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE REAJUSTES ESTABELECIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. DEVER DE RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE INDEPENDENTE DE COMPROVAÇÃO DE DOLO OU MÁ-FÉ. MATÉRIA DE DIREITO. INEXISTÊNCIA DE REAPRECIÇÃO DE PROVAS. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Não se discute, no presente caso, a existência ou não de dano ao erário que possa ser imputada aos agravantes, mas, cinge-se o ponto nodal da controvérsia em averiguar a necessidade ou não de comprovação da má-fé para devolução de valores recebidos indevidamente. Portanto, a análise da controvérsia não encontra óbice na Súmula 7 desta Corte, pois trata-se de questão eminentemente de direito, não se fazendo necessária a reapreciação de matéria fático-probatória.

2. Agravo Regimental desprovido.

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, negar provimento ao Agravo Regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília/DF, 03 de setembro de 2013 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.258.083 - MG (2011/0095247-5)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : PEDRO JOSÉ MACHADO E OUTROS
ADVOGADO : RAFAEL JOSÉ AFONSO ARRUDA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Regimental interposto por PEDRO JOSÉ MACHADO e outros, contra decisão de minha lavra, ementada nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES ACIMA DOS ÍNDICES OFICIAIS DE CORREÇÃO. INOBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE REAJUSTES ESTABELECIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. DEVER DE RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE INDEPENDENTE DE COMPROVAÇÃO DE DOLO OU MÁ-FÉ. RECURSO PROVIDO (fls. 1.246).

2. Sustentam os agravantes que a decisão agravada deve ser reformada, alegando que a análise da existência ou não de dano ao erário importaria em apreciação de matéria fática, vedada pelo enunciado da Súmula 7 do STJ.

3. Requerem, assim, a reconsideração da decisão agravada para dar provimento ao Recurso Especial ou a submissão do feito ao órgão colegiado.

4. É o breve relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.258.083 - MG (2011/0095247-5)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : PEDRO JOSÉ MACHADO E OUTROS
ADVOGADO : RAFAEL JOSÉ AFONSO ARRUDA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

VOTO

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES ACIMA DOS ÍNDICES OFICIAIS DE CORREÇÃO. INOBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE REAJUSTES ESTABELECIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. DEVER DE RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE INDEPENDENTE DE COMPROVAÇÃO DE DOLO OU MÁ-FÉ. MATÉRIA DE DIREITO. INEXISTÊNCIA DE REAPRECIAÇÃO DE PROVAS. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Não se discute, no presente caso, a existência ou não de dano ao erário que possa ser imputada aos agravantes, mas, cinge-se o ponto nodal da controvérsia em averiguar a necessidade ou não de comprovação da má-fé para devolução de valores recebidos indevidamente. Portanto, a análise da controvérsia não encontra óbice na Súmula 7 desta Corte, pois trata-se de questão eminentemente de direito, não se fazendo necessária a reapreciação de matéria fático-probatória.

2. *Agravo Regimental desprovido.*

1. A despeito da razões lançadas pelos agravantes, não merece êxito a sua insurgência, devendo a decisão agravada ser mantida por seus próprios fundamentos.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, em suas razões de Apelo Nobre, fundamentado na alínea a inciso III do art. 105 da Constituição Federal, sustentou violação aos arts. 535, II do CPC; 186 do Código Civil; 2o., parág. único da Lei 4.717/65, sob os seguintes fundamentos: (a) o acórdão recorrido padece de omissão, pois não teria se manifestado sobre a existência de normas específicas do Tribunal de Contas regulando a fixação da remuneração do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, as quais teriam sido ignoradas pelos recorridos; (b) a boa-fé não pode ser alegada se o beneficiário da vantagem é o próprio responsável pela edição do ato normativo que concedeu o reajuste dos subsídios indevidamente; (c) são nulos os atos que importam em violação da lei, regulamento ou outro ato normativo e lesão ao patrimônio público.

3. Inicialmente, no tocante ao art. 535 do CPC, inexistente a violação apontada, tendo em vista que o Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade. Observe-se, ademais, que não está o órgão julgador obrigado a se manifestar, pormenorizadamente, sobre todos os pontos elencados pela parte, e o julgamento diverso do pretendido, como na espécie, não implica ofensa à norma ora invocada.

4. Em relação ao dever de ressarcir os valores recebidos indevidamente aos cofres públicos, entendeu o Tribunal *a quo* que inexistente aludida obrigação, em razão da ausência de comprovação de dolo ou má-fé dos agentes públicos. Confira-se trecho do voto condutor do acórdão:

No que tange à questão da remuneração recebida a maior pelos referidos apelantes, devo registrar que este tema, desde há muito, vem se mostrando árduo e complicado, dadas as diversas alterações introduzidas em nosso ordenamento jurídico positivo pelos legisladores que, no mais das vezes, o fazem de maneira pouco didática e clara, o que tem ocasionado incontáveis demandas judiciais que, diuturnamente, têm borbulhado em nossos Tribunais.

De início, tenho por necessário citar excelente lição de Hely Lopes Meirelles extraída de sua obra "Direito Municipal Brasileiro", 6a ed., p. 582, a qual, penso, se aplica por inteiro ao caso em apreço:

Como agente político, o chefe do Executivo local só responde civilmente por seus atos funcionais se os praticar com dolo, culpa manifesta, abuso ou desvio de poder. O só fato de o ato ser lesivo não lhe acarreta a obrigação de indenizar. Necessário se torna, ainda, que, além de lesivo e contrário a direito, resulte de conduta abusiva do prefeito no desempenho do cargo ou a pretexto de seu exercício. E Se o ato não se macula de má-fé, de corrupção, de culpa de maior monta, não deve acarretar a responsabilidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

peçoal da autoridade (STF, RDA 48/171; RT 143/198, 145/165; e 149/607).

Ao justificar estas assertivas, o citado doutrinador explana que ao prefeito, como aos demais agentes políticos, se impõe o dever de tomar decisões governamentais de alta complexidade e importância, e interpretar as leis e de converter os seus mandamentos em atos administrativos das mais variadas espécies. Nessa missão político-administrativa é admissível que o governante erre, que se equivoque na interpretação e aplicação da lei, que se confunda na apreciação da conveniência e oportunidade das medidas executivas sujeitas à sua decisão e determinação.

Desde que o chefe do Executivo erre em boa-fé, sem abuso de poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo, não fica sujeito à responsabilização civil, ainda que seus atos lesem a Administração ou causem danos patrimoniais a terceiros. E assim é porque os agentes políticos, no desempenho de suas atribuições de governo, defrontam-se a todo momento com situações novas e circunstâncias imprevistas, que exigem pronta solução, à semelhança do que ocorre na Justiça, em que o juiz é obrigado a decidir, ainda que na ausência ou na obscuridade da lei. Por isso mesmo, admite-se para essas autoridades uma margem razoável de falibilidade nos seus julgamentos". (Id. ibid., p. 584).

No caso, depois de cuidadoso estudo das provas carreadas ao processo, chego à conclusão de que os requeridos/apelantes não agiram, em momento algum, com dolo, culpa ou má-fé ao receberem a maior os seus vencimentos/subsídios, daí porque, neste ponto, tenho que deve ser albergada a tese recursal, de modo a se subtrair do montante a ser ressarcido os valores referentes às remunerações recebidas a maior (fls. 1.122/1.124).

5. Todavia, em que pese haver o Tribunal de origem consignado, expressamente, acerca da ausência de má-fé dos agentes públicos, ressalta-se que a majoração dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e Vereadores, acima dos índices oficiais de correção e em contrariedade às normas e critérios de reajustes estabelecidos pelo Tribunal de Contas, acarreta a obrigação de devolver os valores recebidos indevidamente, independente de comprovação de dolo ou má-fé.

6. Ainda que tal ato não configure improbidade administrativa e, por isso, não sejam aplicadas as sanções cominadas na Lei 8.429/92, persiste a obrigação de devolver os valores recebidos indevidamente. Vale esclarecer que o dever de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ressarcimento não se confunde com sanção civil, mas decorre de dívida de valores percebidos indevidamente. Nesse sentido, já decidiu este Superior Tribunal de Justiça; confira-se o precedente:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. MAJORAÇÃO ILEGAL DA REMUNERAÇÃO E POSTERIOR TRANSFORMAÇÃO EM AJUDA DE CUSTO SEM PRESTAÇÃO DE CONTAS. DANO AO ERÁRIO. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIR O COMBALIDO COFRE MUNICIPAL. RESTABELECIMENTO DAS SANÇÕES COMINADAS NA SENTENÇA.

1. *Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra prefeito, vice-prefeito e vereadores do Município de Baependi/MG, eleitos para a legislatura de 1997/2000, imputando-lhes improbidade pelas seguintes condutas: a) edição das Leis 2.047/1998 e 2.048/1999, fixando seus subsídios para a mesma legislatura – em contrariedade aos arts. 29, V, e 37, XI, da Constituição –, sobretudo porque baseados em dispositivo da EC 19/98 não regulamentado; e b) edição, num segundo momento, da Lei 2.064/1999, que suspendeu as leis antes mencionadas e transformou em ajuda de custo os valores majorados às suas remunerações, independentemente de comprovação de despesas, com vigência até a regulamentação pendente.*

2. *O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade incidental e a nulidade das leis municipais, condenando os réus a devolverem os valores indevidamente recebidos, além de cominar as sanções previstas na Lei 8.429/1992.*

3. *A Corte de origem deu parcial provimento às Apelações dos réus para excluir a) a condenação ao ressarcimento e b) a cominação de sanções.*

4. *A despeito de ter reconhecido que as leis municipais em referência foram editadas em contrariedade à orientação do Tribunal de Contas do Estado e aos princípios da impessoalidade e da moralidade, o acórdão recorrido afastou integral e amplamente todas as consequências da improbidade por não ter vislumbrado má-fé e expressividade nos valores envolvidos.*

5. *O entendimento de que inexistiu má-fé é irrelevante in casu, pois a configuração dos atos de improbidade por dano ao Erário e o dever de ressarcimento decorrem de conduta dolosa ou culposa, de acordo com*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

os arts. 5º e 10 da Lei 8.429/1992. Precedentes do STJ.

6. *A edição de leis que implementaram o aumento indevido nas próprias remunerações, posteriormente camuflado em ajuda de custo desvinculada de prestação de contas, enquadra a conduta dos responsáveis – tenham agido com dolo ou culpa – no art. 10 da Lei 8.429/1992, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário, sujeitando-os às sanções previstas no art. 12, II, da mesma lei.*

7. *No próprio acórdão consta que havia manifestações do Tribunal de Contas e do STF em sentido contrário à conduta por eles adotadas.*

8. *A ausência de exorbitância das quantias pagas não afasta a configuração da improbidade nem torna legítima sua incorporação ao patrimônio dos recorridos. Módicos ou não, os valores indevidamente recebidos devem ser devolvidos aos cofres públicos. Precedente do STJ.*

9. *Cabe lembrar que o valor da majoração excedeu os insuficientes recursos existentes, à época, para ações sociais básicas.*

10. *A condenação imposta pelo juízo de 1º grau foi afastada à míngua de fundamento jurídico válido, devendo ser restabelecida a sentença em parte, apenas com readequação da multa civil, por ter sido aplicada além do limite previsto no art. 12, II, da supracitada lei.*

11. *Diante do quadro fático delineado pela instância ordinária (transformação do inconstitucional aumento em ajuda de custo desvinculada de prestação de contas, em montante que ultrapassou a remuneração dos vereadores e quase alcançou a do então prefeito, em contraste com o insuficiente orçamento existente à época para a realização de ações sociais), é razoável fixar a multa em duas vezes o valor do dano.*

12. *O ressarcimento ao Erário do valor da majoração indevidamente auferida pelos recorridos impõe-se como dívida decorrente do prejuízo causado, independentemente das sanções propriamente ditas.*

13. *Recurso Especial parcialmente provido (REsp 723.494/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 08/09/2009).*

7. Ademais, dispõe o art. 20., c da Lei 4.717/65 (Lei de Ação Popular), serem nulos os atos lesivos ao patrimônio público, no caso de ilegalidade de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

objeto, que ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo (art. 2o., parág. único, c da Lei 4.717/65).

8. A regra geral da não convalidação dos atos nulos somente pode ser atenuada em casos excepcionais, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e da boa-fé. Entretanto, no caso vertente, a boa-fé não pode ser invocada para que a invalidação dos atos opere efeitos *ex nunc*, isso porque os Vereadores, ora recorridos, editaram os atos normativos (Resoluções) em benefício próprio, do Prefeito e do Vice-Prefeito, fixando aumento de seus subsídios, em contrariedade aos critérios de reajustes estabelecidos pelo Tribunal de Contas e acima dos índices oficiais de correção, contribuindo, dessa forma, para a invalidade dos atos.

9. Ressalta-se que não se discute, no presente caso, a existência ou não de dano ao erário que possa ser imputada aos agravantes, mas, cinge-se o ponto nodal da controvérsia em averiguar a necessidade ou não de comprovação da má-fé para devolução de valores recebidos indevidamente. Portanto, a análise da controvérsia não encontra óbice na Súmula 7 desta Corte, pois trata-se de questão eminentemente de direito, não se fazendo necessária a reapreciação de matéria fático-probatória.

10. Diante do exposto, nega-se provimento ao Agravo Regimental. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2011/0095247-5

**AgRg no
REsp 1.258.083 /
MG**

Números Origem: 10713030123036005 713030123036

EM MESA

JULGADO: 03/09/2013

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. **GILDA PEREIRA DE CARVALHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECORRIDO : PEDRO JOSÉ MACHADO E OUTROS

ADVOGADO : RAFAEL JOSÉ AFONSO ARRUDA E OUTRO(S)

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : PEDRO JOSÉ MACHADO E OUTROS

ADVOGADO : RAFAEL JOSÉ AFONSO ARRUDA E OUTRO(S)

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.