



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.217.554 - SP (2010/0184748-6)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : AGOSTINHO ANTÔNIO PAGOTTO
ADVOGADO : ALFREDO BAIIOCHI NETTO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACORDO ENTRE AS PARTES. VEDAÇÃO. ART. 17, § 1º, DA LEI 8.429/1992. MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INVIABILIDADE DE EXTINÇÃO COM BASE NO ART. 267, VIII, DO CPC. NOMENCLATURA DA AÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO.

1. Tratando-se de ação de improbidade administrativa, cujo interesse público tutelado é de natureza indisponível, o acordo entre a municipalidade (autor) e os particulares (réus) não tem o condão de conduzir à extinção do feito, porque aplicável as disposições da Lei 8.429/1992, normal especial que veda expressamente a possibilidade de transação, acordo ou conciliação nos processos que tramitam sob a sua égide (art. 17, § 1º, da LIA).

2. O Código de Processo Civil deve ser aplicado somente de forma subsidiária à Lei de Improbidade Administrativa. Microsistema de tutela coletiva. Precedente do STJ.

3. Não é a nomenclatura utilizada na exordial que define a natureza da demanda, que é irrelevante, mas sim o exame da causa de pedir e do pedido.

4. Recurso especial 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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 15 de agosto de 2013(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.217.554 - SP (2010/0184748-6)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : AGOSTINHO ANTÔNIO PAGOTTO
ADVOGADO : ALFREDO BAIOSCHI NETTO 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. 536):

RESSARCIMENTO DE DANOS. Pedranópolis. Ação movida pela Prefeitura contra o ex-prefeito, fundada na improbidade administrativa. Homologação de desistência decorrente de acordo firmado entre as partes. INADMISSIBILIDADE. Titularidade da ação assumida pelo Ministério Público. Indisponibilidade do interesse (art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92). Recurso provido.

Os embargos de declaração opostos foram acolhidos tão-somente para correção de erro material, consoante ementa seguinte (fl. 560):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Erro material na digitação do dispositivo legal constante do relatório do acórdão. Embargos acolhidos para correção do erro.

O recorrente aponta ofensa ao art. 267, VIII, do CPC, referente à extinção da ação por desistência. Questiona a aplicação do art. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992 à espécie, uma vez tratar-se na origem de "ação de ressarcimento", e não "ação de improbidade".

Sem contrarrazões (certidão de fl. 585), o recurso especial subiu a esta Corte por força do provimento dado ao Agravo de Instrumento nº 1.245.839/SP (fl. 615).

Nesta instância, o Ministério Público Federal pronunciou-se pelo não conhecimento e improvimento do recurso, consoante parecer assim ementado (fl. 632):

- Administrativo. Ação de Improbidade Administrativa proposta por Município em desfavor de ex-Prefeito e de servidor público municipal aposentado, objetivando a condenação dos Réus que ressarcimento de danos causados ao erário. Sentença que, após homologar pedido de desistência formulado pelo Autor, em decorrência de acordo obtido entre as partes, extingue o processo, sem resolução do mérito, com base no art. 267, inciso VIII, do Código de Processo Civil. Apelação interposta pelo *Parquet*. Acórdão recorrido que dá provimento ao recurso, para cassar a decisão de primeiro grau, em razão da indisponibilidade do interesse público tutelado pela Lei de Improbidade Administrativa, que veda a possibilidade de transação, acordo ou conciliação



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

nos feitos que tramitam sob a sua égide.

- Recurso especial fundado no art. 105, inciso III, alínea "a" da Constituição, que aponta violação ao art. 267, inciso VIII, do Código de Processo Civil, e ao art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92.

- O Código de Processo Civil, embora estabeleça a extinção do processo, sem resolução do mérito, quando o autor desistir da ação, somente é aplicado de forma subsidiária à Lei de Improbidade Administrativa, norma especial que não admite a desistência da ação fundada em transação, acordo ou conciliação.

- Parecer pelo conhecimento e não provimento do presente recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.217.554 - SP (2010/0184748-6)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : AGOSTINHO ANTÔNIO PAGOTTO
ADVOGADO : ALFREDO BAIIOCHI NETTO 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 promovida pelo Município de Pedranópolis contra Joaquim Pio dos Santos e Agostinho Antônio Pagotto, por alegada prática de atos de improbidade administrativa que resultaram prejuízo financeiro ao erário público.

Após os trâmites normais do feito, o Município autor e os réus requererem a desistência da ação, declinando, para tanto, as seguintes razões, *in verbis* (fls. 425-426):

(...) o DD. Procurador Jurídico do Município, inteirando-se do que já foram constatado pela Comissão Revisora e antevendo que seus trabalhos iam no sentido da emissão de relatório favorável ao restabelecimento da aposentadoria em razão das falhas processuais já constatadas, sempre com o espírito conciliador, sugeriu que, caso a Comissão se manifestasse favoravelmente, o Dr. Pagotto, deveria desistir de direitos subjetivos advindos desta decisão, pois caso contrário, a administração poderia até ver-se inviabilizada.

Por fim, chegou-se a um consenso comum que, respeitados os preceitos e permissos (sic) legais, a atual administração, à vista das informações sobre as falhas e nulidades contidas no Processo Administrativo nº 02/98, por direito e dever de ofício, restabeleceria a aposentadoria do funcionários Agostinho Antonio Pagotto.

Este, por sua vez, renunciaria aos direitos subjetivos oriundos da decisão (danos morais e materiais contra o Município), promovendo a desistência da Ação Indenizatória relativa ao presente feito de nº 1020/00 - 4ª Vara Cível e do Mandado de Segurança nº 163/99 - 4ª Vara Cível, enquanto que o Município, por seu lado, desistiria da Ação de Ressarcimento tratada no Processo nº 1.065/99, da 2ª Vara Cível de Fernandópolis, lavrando-se, ao final, um requerimento conjunto de transação judicial a ser submetido à homologação do Juízo da Comarca.

Feito isso, restou de interesse das partes que o Município desistiria desta Ação de Ressarcimento (Processo 1065/99), pois que, certamente, o pedido ao final restaria improcedente, uma vez que em sede de pedido incidental de revisão processual e documentação juntada pelo Requerido ao procedimento nº 02/98, constata-se que os tempos de serviços que autorizam a aposentadoria existiam à época de sua concessão, ensejando que, pelo menos no que diz respeito ao tempo de serviço, foi legal o ato concessório emanado do executivo, na forma do Decreto Municipal nº 04/95, que decretou a aposentadoria do funcionário (...).

Conclusos os autos, o Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Fernandópolis - SP



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

homologou o pedido de desistência e julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, com fulcro no art. 267, VIII, do CPC (sentença de fls. 438-440).

Em apelação do *Parquet*, como *custus legis*, o TJ/SP entendeu aplicável à hipótese o art. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992, que veda a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa. Em consequência, determinou o prosseguimento da ação.

Feitas essas considerações, passo ao exame do recurso especial.

No caso, tratando-se de ação de improbidade administrativa, cujo interesse público tutelado é de natureza indisponível, o acordo entre o Município de Pedranópolis e o ora recorrente não tem o condão de conduzir à extinção do feito, porque aplicável as disposições da Lei 8.429/1992, normal especial que veda expressamente a possibilidade de transação, acordo ou conciliação nos processos que tramitam sob a sua égide (art. 17, § 1º, da LIA).

Em outras palavras, o Código de Processo Civil deve ser aplicado somente de forma subsidiária à Lei de Improbidade Administrativa, conforme já decidiu esta Corte, a exemplo do precedente seguinte:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JUNTADA DE DOCUMENTOS. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DA PARTE CONTRÁRIA. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. ARTS. 19 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 90 DO CDC. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 326 E 398 DO CPC. DIES A QUO DO PRAZO PRESCRICIONAL. DATA EM QUE O FATO SE TORNA CONHECIDO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 23, II, DA LEI 8.429/90. FATO ILÍCITO. PRAZO. 5 ANOS. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Não há conhecer de matéria não analisada pelas instâncias ordinárias, em face da ausência do necessário prequestionamento da questão suscitada. Incidência das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal.

2. Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microsistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso.

3. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil nas ações de improbidade administrativa, apesar da ausência de norma expressa na Lei 8.429/92, nos termos dos arts. 19 da Lei 7.347/85 e 90 da Lei 8.078/90.

4. O reconhecimento da prescrição sem a prévia oitiva do autor da ação civil pública implica ofensa aos arts. 326 e 398 do CPC.

5. Cumpre ao magistrado, em observância ao devido processo legal, assegurar às partes paridade no exercício do contraditório, é dizer, no conhecimento das questões e provas levadas aos autos e na participação visando influir na decisão judicial.

6. O dies a quo, nos termos do art. 142, § 1º, da Lei 8.112/90 é a data em que a Administração Pública tomou ciência do fato.

7. O art. 23, II, da Lei 8.429/92 estabelece o "prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego".

8. "...havendo ação penal e ação de improbidade administrativa ajuizadas simultaneamente, impossível considerar que a aferição do total lapso prescricional nesta última venha a depender do resultado final da primeira demanda (quantificação final da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pena aplicada em concreto), inclusive com possibilidade de inserção, no âmbito cível-administração, do reconhecimento de prescrição retroativa" (REsp 1.106.657/SC).

9. Recurso parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido para, afastando a prescrição, determinar o regular curso do processo.

(REsp 1098669/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 12/11/2010, grifei).

Ademais, descabe o argumento do recorrente, no sentido de que a ação originária não se consubstancia em ação por improbidade administrativa. Todos os provimentos judiciais da instância ordinária concluíram que a "ação de ressarcimento de danos", proposta pelo Município de Pedranópolis, tratava-se, em verdade, de ação de improbidade administrativa. Não é a nomenclatura utilizada na exordial que define a natureza da demanda, que é irrelevante, mas sim o exame da causa de pedir e do pedido.

Nesse sentido, cito precedente:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA, POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CONTRA EX-PREFEITO. RECURSO ESPECIAL. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. PRETENSÃO DE NULIDADE DO ACÓRDÃO RECORRIDO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. ART. 1º DA LEI 7347/85. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA - MATÉRIA CONSTITUCIONAL.

1. Ação Civil Pública de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Estadual contra ex-Prefeito objetivando sua condenação ao ressarcimento de danos causados ao erário, durante o exercício do seu mandato legislativo (1993 a 1996), tendo em vista irregularidades apontadas nos autos de ação trabalhista, em face de irregular contratação de "servidor municipal", até dezembro de 1996, ao arrepio da vedação constitucional, impondo a responsabilidade do administrador contratante por emissão de empenhos, para pagamento da mão de obra empregada nos veículos públicos, porquanto, prestando serviços particulares ao Chefe do Executivo, percebia remuneração pelos cofres da Prefeitura.

2. É cabível a propositura de ação civil pública que tenha como fundamento a prática de ato de improbidade administrativa, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado. Também mostra-se lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, porque sustentada nas disposições da Lei n.8.429/92.

3. A cumulação de pedidos em ação civil pública calcada na Lei de Improbidade é adotada no ordenamento jurídico, nos termos assentados por esta Corte, verbis: 1. O Ministério Público é parte legítima para ajuizar ação civil pública que vise aplicar as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa. 2. A ação civil pública é meio processual adequado para buscar a responsabilização do agente público nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, sendo também possível a cumulação de pedidos. 3. O recurso especial interposto antes do julgamento dos embargos infringentes é intempestivo. 4. Em sede de recurso especial é inadmissível o reexame da matéria fática dos autos para identificar a existência ou não de situação emergencial que justifique a contratação de pessoal sem concurso público, com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/93. 5. Recurso especial do Parquet não conhecido e recurso especial de Nei Eduardo Serra conhecido em parte e não provido. (REsp 944.295/SP, DJ 18.09.2007).

4. Precedentes: REsp 516.190/MA, DJ 26.03.2007; REsp 507.142/MA, DJ 13.03.2006 .



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5. Na presente hipótese fática, o recorrente restou punido única e exclusivamente pela lei de improbidade (Lei 8429/92), muito embora o Ministério Público tenha outorgado à ação o nomen iuris de AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA REPARAÇÃO DE DANO CAUSADO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO EM VIRTUDE DA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, nos termos da inicial acostada às fls.02/08, aferindo-se do pedido formulado o que se segue: "DO PEDIDO - Em razão de tudo quanto antes foi exposto, requer o Ministério Público a Vossa Excelência: (...) 6) Seja o réu, ao final, condenado a devolver aos cofres públicos o valor que for apurado através de perícia contábil, desde já requerida, nos documentos inseridos no Inquérito Civil anexo, e em outros porventura existente, devidamente corrigido, desde a época do fato até a efetiva devolução; 7) Seja aplicada ao réu Adilson Francisco Pereira a sanção prevista no artigo 12 da Lei 8429/92, da suspensão dos direitos políticos. (...) 11) Seja intimado o Município de Passa Tempo - MG, na pessoa de seu representante legal, para integrar a lide na qualidade de litisconsorte, nos termos do artigo 17, § 3º, da Lei Federal 8429/92."

6. Ad argumentandum tantum consigne-se que o ordenamento pátrio veda a cumulação de sanções previstas nas leis de improbidade e de ação civil pública, quando aplicadas concomitantemente a idêntico feito, por configurar bis in idem, máxime quando as ações possuem objetos distintos, independentes, com fins diversos, não exibindo a mesma finalidade e não ostentando a mesma causa de pedir, com pedidos inacumuláveis, situação, contudo, diversa da versada nos presentes autos, cujo pleito formulado engendra verdadeira ação de improbidade.

(...)

14. Recurso especial parcialmente conhecido, e nesta parte, desprovido.

(REsp 757595/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/03/2008, DJe 30/04/2008)

Assim, é de rigor a continuidade da ação de improbidade administrativa, conferindo-se ao *Parquet*, na condição de co-legitimado ativo, o direito de atuar na defesa dos direitos deduzidos na inicial da ação de improbidade administrativa.

Com essas considerações, **nego provimento ao recurso especial.**

É o **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2010/0184748-6

REsp 1.217.554 / SP

Números Origem: 2918925 2918925901

PAUTA: 15/08/2013

JULGADO: 15/08/2013

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

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

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : AGOSTINHO ANTÔNIO PAGOTTO
ADVOGADO : ALFREDO BAIOSCHI NETTO 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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco."

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