



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.605.572 - MG (2016/0148176-1)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : CESAR REINALDO BORGES
ADVOGADOS : ALAOR RIBEIRO - MG035051
HELOISA HELENA VALLADARES RIBEIRO E OUTRO(S) -
MG049799N
INTERES. : MUNICÍPIO DE PIRAJUBA
ADVOGADO : CLAUDIO DA SILVA SANTOS - MG034369

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/65. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 475 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. PRECEDENTES.

I - Petição inicial que não traz, expressamente, a nomeação da ação como civil pública por ato de improbidade administrativa, mas que contém menção clara à pretensão de aplicabilidade de sanções previstas na Lei n. 8.429/92, além do ressarcimento do dano causado ao erário. Independentemente do nome que lhe foi conferida, há se reconhecer que se trata, portanto, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

II - Tese recursal que se restringe à aplicabilidade do art. 19 da Lei da Ação Popular — que sujeita ao duplo grau de jurisdição sentenças que concluírem pela carência da ação ou improcedência dos pedidos — nos casos de ações civis públicas por ato de improbidade administrativa.

III - Jurisprudência do STJ firme no sentido de que o Código de Processo Civil deve ser aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa. Precedentes: REsp 1217554/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJe 22/08/2013; EREsp 1098669/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Primeira Turma, DJe 12/11/2010.

IV - Admite-se, também, a aplicação analógica do art. 19 da Lei n. 4.717/65 em relação às ações civil públicas por ato de improbidade administrativa. Precedentes: REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, DJe 29.5.2009; AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 25/04/2011; Embargos de Divergência em REsp n. 1.220.667-MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 30/06/2017.

V - As sentenças de improcedência de pedidos formulados em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário, seja por aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 475 do CPC/1973), seja pela aplicação analógica da Lei da Ação Popular (art. 19 da Lei n. 4.717/65).

VI - Recurso especial conhecido e provido para determinar a devolução dos autos ao Tribunal de origem, a fim de proceder ao reexame necessário da sentença.

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, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.

Brasília (DF), 16 de novembro de 2017(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.605.572 - MG (2016/0148176-1)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Cuida-se, na origem, de ação de ressarcimento de recursos ao erário proposta pelo MUNICÍPIO DE PIRAJUBA - MG em desfavor do ex-Prefeito CÉSAR REINALDO BORGES, que teria desviado de sua finalidade recursos recebidos pela municipalidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no importe de R\$ 45.333,70 (quarenta e cinco mil, trezentos e trinta e três reais). À causa foi atribuído o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

O juízo de primeiro grau julgou improcedente a pretensão deduzida na inicial (fls. 259/260), por entender que o autor não se desincumbiu do ônus probatório a seu cargo, tendo o magistrado anotado que "não há nos autos qualquer prova que aponte no sentido de que houve lesão material ao erário municipal no sentido de inaplicação ou desvio dos valores para os fins a que se destinavam." (fls. 258)

Em razão da sucumbência, o juízo condenou o autor a arcar com honorários advocatícios fixados em R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e, considerado o valor atualizado da pretensão, submeteu sua decisão ao duplo grau obrigatório, na forma do art. 475, I, do CPC de 1973.

O Desembargador Barros Levenhagen do Tribunal de Justiça de Minas Gerais proferiu decisão monocrática assim resumida (fls. 294):

[...]

No caso específico dos autos, requer o autor o ressarcimento da quantia de R\$ 45.333,70. Destarte, inequívoco ser o valor requerido inferior ao patamar fixado no art. 475, § 2º, do CPC, considerando que o salário mínimo equivale a R\$ 788,00, não sendo o caso, portanto, de se proceder ao reexame necessário da sentença.

Ao exposto, NÃO CONHEÇO DA REMESSA OFICIAL. [...]

Inconformado, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais interpôs agravo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fundamentado no art. 557, § 1º, do CPC de 1973 (fls. 299/303) sob o argumento de que, apesar de ter sido a ação nominada de "ressarcimento ao erário", trata-se, na verdade, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Assim, tendo sido a sentença de primeiro grau desfavorável ao município autor, o reexame necessário se impõe, nos termos do art. 19 da Lei n. 4.717/65.

O Tribunal de origem não deu provimento ao recurso, em acórdão assim ementado:

PROCESSO CIVIL - AGRAVO DO ART. 557, § 1º, DO CPC - DECISÃO QUE NÃO CONHECEU DO REEXAME NECESSÁRIO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - IMPROCEDÊNCIA - REMESSA NECESSÁRIA - NÃO CONHECIMENTO - CONFIRMAÇÃO - ANALOGIA À LEI DE AÇÃO POPULAR - IMPOSSIBILIDADE - DESPROVIMENTO.

- "A Ação de Improbidade Administrativa segue um rito próprio e tem objeto específico, disciplinado na Lei 8.429/92, e não contempla a aplicação do reexame necessário de sentenças de rejeição a sua inicial ou de sua improcedência, não cabendo, neste caso, analogia, paralelismo ou outra forma de interpretação, para importar instituto criado em lei diversa." (REsp 1220667/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 20/10/2014).

Contra essa decisão, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais interpõe recurso especial (fls. 319/327), fundamentado no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal e alega, em síntese, que o acórdão recorrido contraria a norma insculpada no art. 19 da Lei n. 4.717/65 e destoa da orientação jurisprudencial do STJ, uma vez que, por se tratar de sentença desfavorável em ação civil pública, na qual se busca a proteção do erário, o reexame necessário é obrigatório. Assevera o MP (fls. 326):

[...] Em conclusão: em ação civil pública na qual se busca a proteção de direito difuso, como o patrimônio público, em sendo desfavorável a decisão ao ente público, em sede conhecimento ou de execução, o reexame necessário é cabível, por força de aplicação, por analogia, do artigo 19 da Lei da Ação Popular. [...]

Contrarrazões às fls. 331/334.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O recurso especial foi admitido, consoante decisão de fls. 336/338.

Aberta vista, em sede de parecer emitido pelo Subprocurador da República, ..., o Ministério Público opinou pelo conhecimento e provimento do recurso especial, nos termos da seguinte ementa:

1. Processual Civil e Administrativo. Recurso Especial. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Reexame Necessário. Cabimento. Aplicação, por analogia, do art. 19 da Lei 4.717/1965.
2. Parecer do MPF pelo conhecimento e provimento do Recurso Especial para reformar o acórdão recorrido.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.605.572 - MG (2016/0148176-1)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Trata-se, na origem, de ação ajuizada pelo Município de Pirajuba - MG que foi assim nominada pelo procurador municipal (fls. 22): "AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE RECURSOS AO ERÁRIO DO MUNICÍPIO PARA REPASSE AO ESTADO DE MINAS GERAIS, ATRAVÉS DE SUA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO" (fl. 1).

Em que pese a designação que lhe foi dada, a petição inicial cuida de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, como bem salientado pelo *Parquet* Estadual, tanto no agravo (fls. 299/303) como no recurso especial (fls. 319/327) interpostos.

Extraí-se da leitura da inicial, de maneira inequívoca, que a pretensão do Município autor é, além do ressarcimento por danos causados ao erário, a aplicação de sanções diversas ao réu — suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público —, o que fez de forma expressa em seus requerimentos, estes precedidos pelo seguinte parágrafo:

[...] Por seu turno, o art. 21, da Lei Federal 8.429/92, que trata especificamente dos atos de improbidade administrativa, assevera que a aplicação das sanções ali previstas INDEPENDEM DA EFETIVA OCORRÊNCIA DE DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. (fls. 3)

Em trecho diverso de sua petição, o autor afirma, textualmente, que o ato praticado pelo ex-prefeito importou em "improbidade administrativa do Requerido" (fls. 2).

Há se reconhecer, dessa forma, que o objeto dos presentes autos é, à toda evidência, uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

Definido o objeto da demanda, verifica-se que a tese recursal se restringe à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

questão relacionada à aplicabilidade do art. 19 da Lei da Ação Popular que, com redação dada pela Lei n. 6.014/73, dispõe:

Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

Destaca-se, inicialmente, que a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que a lei adjetiva civil deve ser aplicada subsidiariamente à Lei n. 8.429/92. Nesse sentido:

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.

(REsp 1217554/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 22/08/2013)

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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 Microssistema 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. Cumprido 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 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.

(EREsp 1098669/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe 12/11/2010)

Cabível, portanto, o reexame necessário da sentença, no termos do art. 475 do CPC de 1973, pois, como já mencionado, o objeto do presente recurso é, reconhecidamente, uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

Em relação, especificamente, à aplicação analógica do art. 19 da Lei n. 4.717/65 nos casos relacionados às ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, destaca-se o recente precedente da Primeira Seção do STJ, assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. É FIRME O ENTENDIMENTO NO STJ DE QUE O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DEVE SER APLICADO SUBSIDIARIAMENTE À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. Verifica-se que, no acórdão embargado, a Primeira Turma decidiu que não há falar em aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/65, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual.

2. Já o v. acórdão paradigma da Segunda Turma decidiu admitir o reexame necessário na Ação de Improbidade.

3. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que o Código de Processo Civil deve ser aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido: REsp 1.217.554/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013, e REsp 1.098.669/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12/11/2010.

4. Portanto, é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973. Nessa linha: REsp 1556576/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/5/2016.

5. Ademais, por **"aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário"** (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, j. 19.5.2009, DJe 29.5.2009). Nesse sentido: AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/04/2011. (sem grifo no original)

6. Ressalta-se, que não se desconhece que há decisões em sentido contrário. A propósito: REsp 1115586/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 22/08/2016, e REsp 1220667/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/10/2014.

7. Diante do exposto, dou provimento aos Embargos de Divergência para que prevaleça a tese do v. acórdão paradigma de que é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973, e determino o retorno dos autos para o Tribunal de origem a fim de prosseguir no julgamento.

(Embargos de Divergência em REsp n. 1.220.667-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 30/06/2017)

Verifica-se, assim, que, seja pela aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 475 do CPC/1973), seja pela aplicação analógica da Lei da Ação Popular (art. 19 da Lei n. 4.717/65), as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário.

Ante o exposto, conheço e dou provimento ao recurso especial para anular o acórdão recorrido e determinar a devolução dos autos ao Tribunal de origem, a fim de prosseguir no julgamento para proceder ao reexame necessário da sentença.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0148176-1

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.605.572 /
MG

Números Origem: 00433864220058130172 10172050043386001 10172050043386002 10172050043386003

PAUTA: 16/11/2017

JULGADO: 16/11/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : CESAR REINALDO BORGES
ADVOGADOS : ALAOR RIBEIRO - MG035051
HELOISA HELENA VALLADARES RIBEIRO E OUTRO(S) - MG049799N
INTERES. : MUNICÍPIO DE PIRAJUBA
ADVOGADO : CLAUDIO DA SILVA SANTOS - MG034369

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

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)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.