



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.256.232 - MG (2011/0057443-3)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : ADEMIR LUCAS GOMES
AGRAVANTE : ADEMIR LUCAS GOMES
ADVOGADO : FELIPE FAGUNDES CÂNDIDO E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONHECIDO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSUNÇÃO ILEGAL DE DÍVIDAS PELO MUNICÍPIO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. ART. 10 DA LEI 8.429/1992. ELEMENTO SUBJETIVO. CULPA DEMONSTRADA. NEGLIGÊNCIA DO EX-PREFEITO. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. PREMISSA FÁTICA DA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967.

1. Inexiste litisconsórcio passivo necessário (art. 47 do CPC) com partes não atingidas pelo provimento judicial almejado.

2. 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).

3. Inviável a modificação da premissa fática estabelecida pela instância ordinária, referente à ocorrência de lesão patrimonial ao erário, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

4. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei 201/1967 e a Lei 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato. Precedentes.

5. Agravo em recurso especial conhecido para negar provimento ao recurso especial.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSUNÇÃO ILEGAL DE DÍVIDAS PELO MUNICÍPIO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. SÚMULA 284/STF. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DANO PATRIMONIAL AO ERÁRIO RECONHECIDO. DEFERIMENTO DA MEDIDA JUSTIFICADA. *PERICULUM IN MORA* IMPLÍCITO. DESNECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS. MULTA CIVIL INAPLICÁVEL. PRESCRIÇÃO DAS DEMAIS SANÇÕES DA LIA.

1. Ao alegar violação ao art. 535 CPC, deve o recorrente indicar com precisão em que consiste a omissão, contradição ou obscuridade do julgado. Aplica-se a Súmula 284/STF quando forem genéricas as alegações.

2. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei 201/1967 e a Lei 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato. Precedentes.

3. O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.

4. O *periculum in mora* está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de indisponibilidade, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, nas demandas por improbidade administrativa, a decretação de indisponibilidade prevista no art. 7º, parágrafo único, da LIA não depende da individualização dos bens pelo *Parquet*.

6. A medida constritiva em questão deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma. Precedentes do STJ.

7. Considerando a ocorrência da prescrição punitiva em relação às demais sanções da LIA, como é o caso da multa civil, a indisponibilidade de bens deve apenas assegurar a recomposição do dano.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e 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 do agravo em recurso especial de Ademir Lucas Gomes para negar provimento ao recurso especial; conheceu em parte do recurso do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 19 de setembro de 2013(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.256.232 - MG (2011/0057443-3)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : ADEMIR LUCAS GOMES
AGRAVANTE : ADEMIR LUCAS GOMES
ADVOGADO : FELIPE FAGUNDES CÂNDIDO E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recursos especiais interpostos, com fulcro na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado (fls. 1018-1019):

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - EX-PREFEITO - MUNICÍPIO DE CONTAGEM - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA MUNICIPAL - ASSUNÇÃO ILEGAL DE DÉBITO - BENEFÍCIO DE TERCEIRO - NORMAS ORÇAMENTÁRIAS - CONTRARIEDADE - NORMAS FINANCEIRAS - INOBSERVÂNCIA - PREJUÍZO - OCORRÊNCIA - RESSARCIMENTO - CONDENAÇÃO - ART. 84, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL - INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA - MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE - AGENTE POLÍTICO - APLICABILIDADE DA LEI N.º 8.429/92 - IMPRESCRITIBILIDADE - RECOMPOSIÇÃO DOS DANOS - ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1 - Em virtude da inconstitucionalidade do § 2º do art. 84 do CPP - o qual, a despeito do art. 125, § 1º, da Constituição da República, conferiu privilégio de foro aos agentes políticos demandados por improbidade administrativa -, reconhecida também pela Corte Superior no julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.04.406736-1/000, é de concluir-se pela competência do juízo de primeiro grau para processar e julgar ação de improbidade administrativa proposta contra ex-prefeito municipal. 2 - Não há falar em inadequação do manejo da ação de improbidade administrativa em face de ex-Prefeito, porquanto, além da previsão expressa do art. 2º da Lei n.º 8.429/92, aquele agente político não está incluído entre as autoridades mencionadas pela Lei n.º 1.070/50, na qual se amparou o Supremo Tribunal Federal para excluir Ministro de Estado dos preceitos da Lei de Improbidade Administrativa nos autos da Reclamação n.º 2.138, de resto despida de efeito vinculante. 3 - A condenação ao ressarcimento está adstrita aos termos postulados na inicial, razão pela qual é de se decotarem os valores que, por força da sentença, superem aqueles limites. 4 - A teor do art. 23, inc. I, da Lei n.º 8.249/92, consideram-se prescritas, em virtude do transcurso do prazo de cinco anos contados do fim do mandato do ex-agente político, apenas as pretensões de condená-lo nas sanções de suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios fiscais, sendo, porém, imprescritível a ação de ressarcimento ao erário (CF/88, art. 37, § 5º, ""in fine""). 5 - Mostrando-se incontroverso que o requerido, no exercício do mandato de Prefeito do Município de Contagem, assumiu irregularmente dívida da Companhia Urbanizadora de Contagem - CUCO, anuindo a acordo entabulado entre esta sociedade de economia mista municipal e terceiro que obrigou o ente público a repassar parcela do ICMS para cumprimento do referido termo, resta evidenciada a prática de ato de improbidade administrativa decorrente do malferimento flagrante das disposições da Lei Orgânica Municipal, do art. 167, incs. II e IV, da CF/88 e das normas orçamentárias municipais, o que obriga o réu a ressarcir os cofres municipais dos prejuízos configurados, correspondentes, diante das especificidades do caso, ao valor efetivamente desembolsado



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pelo Município em prejuízo das prioridades orçamentárias legais. 6 - Uma vez demonstrado emprego totalmente irregular de receita de ICMS, fora das destinações constitucionais e sem a autorização legislativa, com flagrante desrespeito às prioridades orçamentárias em favor de empresa particular sujeita ao controle acionário municipal, cabia ao réu, por força do art. 333, inc. II, do CPC, demonstrar que o desprezo às normas constitucionais orçamentárias resultou em algum ganho administrativo, para fins de se elidir a obrigação de repor os valores malversados. 7 - Emissão civil pública manejada com base na prática de ato administrativo, a indisponibilidade dos bens depende da existência de elementos indiciários, que revelem o risco de o requerido frustrar eventual cumprimento da condenação, a exemplo da prova da dissipação do patrimônio do demandado. 8 - Não há incompatibilidade entre a condenação em honorários a serem revertidos ao Fundo de Direitos Difusos regulamentado pelo Decreto n.º 1.306, de 1994, e a vedação constante do art. 128, § 5º, inc. II, alínea 'b' da CF/88, dirigida ao membro do Ministério Público. 9 - Preliminares rejeitadas e recurso parcialmente provido.

Os embargos declaratórios opostos pelo particular foram parcialmente acolhidos, consoante ementa seguinte (fl. 1071):

PROCESSUAL CIVIL - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - OMISSÃO - INEXISTÊNCIA - ART. 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - OBSCURIDADE - ACOLHIMENTO PARCIAL. 1 - Os embargos declaratórios não se prestam a reabrir a discussão a respeito de matéria relativa à improbidade administrativa reconhecida no acórdão embargado, sobretudo em razão de o Juiz não estar obrigado a aduzir comentários sobre todos os argumentos levantados pelas partes, bastando, para a expressão de seu convencimento, apresentar os seus motivos. 2 - Verificada a ocorrência de culpa do agente ímprobo na administração de verbas públicas, resultantes de conduta negligente na celebração de acordo em manifesta contrariedade à legislação em vigor, cabe acolher os embargos tão-somente para afastar a obscuridade relativa à fundamentação do acórdão naquele aspecto. 3 - Embargos acolhidos parcialmente.

Sucederam novos aclaratórios, agora pelo *Parquet*, os quais foram rejeitados (fl. 1099).

Ademir Lucas Gomes, nas razões do apelo especial, aponta violação dos seguintes dispositivos:

- a) art. 47, parágrafo único, do CPC – há litisconsórcio passivo necessário em relação aos adquirentes dos imóveis nos contratos de compra e venda a que se busca a anulação;
- b) art. 10 da Lei 8.429/1992 – inexistente conduta dolosa ou lesão ao erário municipal, "uma vez que a dívida assumida e parcialmente paga seria inevitavelmente de responsabilidade do próprio Município, seja por imposição do art. 242, da Lei nº 6.404/76, seja por decisões reiteradas do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, seja pela edição da Lei Municipal nº 2.693/94" (fl. 1187); e
- c) art. 2º da Lei 8.429/1992 – a LIA é inaplicável aos agentes políticos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em seu recurso especial, indica ofensa ao art. 535, II, do CPC e ao art. 7º da Lei 8.429/1992, no tocante à indisponibilidade dos bens suficientes à reparação do dano causado, bem como eventual multa civil.

Com contrarrazões apenas pelo *Parquet*, às fls. 1270-1291, o Tribunal de origem admitiu somente o apelo do Ministério Público Estadual (fls. 1307-1317), dando ensejo à interposição de agravo em recurso especial por Ademir Lucas Gomes (fls. 1322-1373).

Nesta Corte, o Ministério Público Federal emitiu parecer com seguinte ementa (fl. 1453):

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA À NORMA DO ART. 535, II DO CPC. INOCORRÊNCIA. PEDIDO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. PERICULUM IN MORA NÃO DEMONSTRADO. IMPOSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DA MEDIDA. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DE QUE O REQUERIDO ESTÁ DILAPIDANDO O SEU PATRIMÔNIO – PRECEDENTES DESSA EG. CORTE SUPERIOR. PARECER PELO IMPROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.256.232 - MG (2011/0057443-3)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : ADEMIR LUCAS GOMES
AGRAVANTE : ADEMIR LUCAS GOMES
ADVOGADO : FELIPE FAGUNDES CÂNDIDO E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): Cuida-se, na origem, de ação civil pública para ressarcimento dos prejuízos causados aos cofres do Município de Contagem/MG, em face de Ademir Lucas Gomes, ex-Prefeito, em razão de acordo extrajudicial firmando entre a municipalidade, a Companhia Urbanizadora de Contagem - CUCO e a empresa Gama Construtora Ltda.

No referido acordo, o ex-prefeito assumiu, em nome do Município de Contagem, dívida contraída pela CUCO (pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Pública indireta municipal) devida à referida construtora, mediante pagamentos diretos e retenção de ICMS transferidas à Gama Construtora Ltda. no **valor de R\$ 191.084,51** (cento e noventa e um mil oitenta e quatro reais e cinquenta e um centavos).

A instância ordinária concluiu pela procedência da demanda, condenando o réu na recomposição de dano ao erário no valor de R\$ 191.084,51 (cento e noventa e um mil oitenta e quatro reais e cinquenta e um centavos).

Feitas essas considerações, passo à análise dos recursos.

1. Agravo em recurso especial de Ademir Lucas Gomes.

Considerando impugnadas, em agravo, os fundamentos adotados no juízo de admissibilidade realizado pelo Tribunal *a quo*, à vista do previsto no art. 544, § 4º, do CPC, examino diretamente o recurso especial.

No tocante à suposta violação do art. 47, parágrafo único, do CPC, correto o entendimento do Tribunal de origem.

Conforme se observa pelo pleito formulado na exordial, busca-se a responsabilização de agentes público e particular, em razão de acordo ilícito de assunção alheia de dívida. Não se discutiu, em nenhum momento, a questão envolvendo a atuação da Gama



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Construtora no cumprimento de contrato firmado com a Companhia Urbanizadora de Contagem - CUCO, referente a edificações de imóveis. Logo, absolutamente descabido o chamamento de eventuais adquirentes dos imóveis, como litisconsortes passivos necessários, pois não atingidos com o provimento judicial ora almejado.

Examino a alegada ofensa ao art. 10 da Lei 8.429/1992.

A questão envolvendo o elemento subjetivo necessário ao enquadramento por ato 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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, a instância ordinária concluiu ter o ex-prefeito agido com culpa, na forma de negligência, ao firmar o acordo extrajudicial ilegal, em prejuízo à municipalidade.

Transcrevo excerto do aresto sobre o tema, por ocasião dos embargos declaratórios opostos pelo particular (fls. 1072-):

(...)

Da análise dos autos, não vislumbro a omissão suscitada, mas tão-somente obscuridade. De fato, como visto, o embargante insiste na improcedência dos pedidos, ao fundamento de que não restou configurada a culpa do agente público e o dano sofrido, apesar da farta fundamentação e de o acórdão haver sido claro em asseverar:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"Resta demonstrada, destarte, operação de quitação parcial de acordo flagrantemente contrária à legislação orçamentária e financeira, o que permite a conclusão sobre a existência de prejuízo às políticas públicas prioritárias municipais fixadas à época, traduzido nos valores apontados às f. 572 e que deverão ser ressarcidos pelo recorrente na forma atualizada às f. 638/640, ante a falta de impugnação específica neste aspecto." (F. 954.)

Com efeito, no tocante à configuração da culpa do requerido, a Turma Julgadora foi unânime em reconhecer como suficiente para a condenação o fato de, na condição de signatário do acordo em exame, **o ex-Prefeito haver negligenciado a aplicação das normas orçamentárias, assumindo voluntariamente dívida em nome do Município de Contagem**, conforme se verifica, a seguir:

"Por fim, a Lei Municipal n.º 2.693, de 28/12/1994, que prevê, no art. 12, inc. II, ser o Município de Contagem responsável solidário pelos débitos da CUCO, foi editada após a celebração do acordo em discussão nestes autos.

Assim, apesar de a referida sociedade de economia mista possuir patrimônio próprio e autonomia administrativa, era admissível que o Município de Contagem promovesse, nos termos da lei, repasses de recursos diante de patente e formalizada necessidade.

Não é isso, entretanto, o que ocorrera nos autos, já que **o alegado prejuízo advém de atropelo às normas constitucionais sobre orçamento e finanças, à Lei Orgânica Municipal e às regras atinentes à receita do ICMS, a qual fora utilizada, como dito, para o pagamento da parcela cujo ressarcimento o autor pretende.**

Com efeito, ao art. 167, inc. II, da Constituição da República veda gastos sem dotação orçamentária, o que está repetido no art. 121, incs. III e VIII, da Lei Orgânica do Município de Contagem, nos seguintes termos:

'Art. 121 - São vedados:

I - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, inc. XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

(...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos de orçamento fiscal para suprir necessidade ou cobrir 'déficit' de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º, da Constituição Federal.' (Grifos deste voto.)

De fato, **a instrução dos autos demonstra tanto a assunção da dívida (f. 398) - sem lastro em norma orçamentária ou em qualquer medida de regularização indicada pelo requerido nos autos - como as retenções de ICMS para fins de transferência à construtora por força daquele acordo, consoante avisos de crédito de f.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

572, atualizadas monetariamente às f. 638/640, além dos vários pagamentos de f. 406 e 407/414.

Houve, assim, malferimento do art. 167, inc. IV, da CR, reproduzido no art. 121, inc. IV, da LOM, cuja transcrição se verifica acima.

Na espécie, o requerido nada alegou a respeito da falta de lastro orçamentário e legal à operação de transferência dos recursos do ICMS à construtora, limitando-se a recusar valor às provas juntadas pelo Ministério Público com a inicial, ao fundamento de que o inquérito civil público não fora submetido ao contraditório.

Entretanto, cabe destacar, na espécie, que muitos dos documentos juntados no inquérito e que instruíram a inicial foram submetidos ao contraditório nesta ação, dentre eles o acordo assinado pelo requerido - sem questionamentos na contestação - os avisos de crédito de f. 572, expedidos pela rede bancária por força da autorização do requerido, e os documentos relativos às execuções - também não impugnados." (F. 947/958.)

Portanto, como **a matéria foi efetivamente abordada no acórdão, mas sem que a Turma Julgadora tenha se utilizado da expressão culpa, cabe explicitá-la na modalidade da negligência do requerido**, na celebração do acordo (grifei).

Assim, entendeu configurado, em relação ao ex-prefeito, a prática de ato de improbidade previsto no art. 10 da Lei 8.429/1992, tendo em vista a culpa do agente.

Inviável verificar, na presente via, a alegada inexistência de dano ao erário, pois essa conclusão adotada pelo Tribunal de origem deu-se à luz do acervo fático-probatório dos autos, fazendo incidir o óbice da Súmula 7/STJ.

Por fim, quanto à suposta ofensa ao art. 2º da LIA, a irresignação do recorrente está absolutamente superada pela jurisprudência pacífica desta Corte, no sentido de que a Lei 8.429/1992 aplica-se aos agentes políticos, não havendo qualquer incompatibilidade com o Decreto-lei 201/1967.

Trago julgados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – EX-PREFEITO – APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 – COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967 – NOTIFICAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA – ART. 17, § 7º, DA LEI 8.429/1992 – PRESCINDIBILIDADE – NULIDADE DA CITAÇÃO – INOCORRÊNCIA – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL – JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE – CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-CONFIGURADO – FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE – NÃO-CONFIGURADA – VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL – IMPOSSIBILIDADE – SÚMULA 284/STF.

1. Trata-se, originariamente, de ação civil pública ajuizada contra Carlos Roberto Aguiar, ex-Prefeito de Reriutaba/CE, por não ter o mesmo emitido, no prazo de 60 dias, a prestação de contas final da aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, no valor de R\$ 66.645,00, o qual se destinava à construção de um centro para instalação de unidades produtivas de beneficiamento de palha, confecção de bordado e corte e costura.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei 201/1967 e a Lei 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato.

3. O julgamento das autoridades – que não detêm o foro constitucional por prerrogativa de função para julgamento de crimes de responsabilidade –, por atos de improbidade administrativa, continuará a ser feito pelo juízo monocrático da justiça cível comum de 1ª instância.

4. A falta da notificação prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 não invalida os atos processuais ulteriores, salvo quando ocorrer efetivo prejuízo. Precedentes do STJ.

5. Está preclusa a discussão sobre alegada falsidade na assinatura de ciência do mandado citatório do réu, em razão do decurso de prazo, sem recurso, da decisão em incidente de falsificação.

6. É competente a Justiça Federal para apreciar ação civil pública por improbidade administrativa, que envolva a apuração de lesão a recursos públicos federais. Precedentes.

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

8. É incabível, em recurso especial, a análise de violação de dispositivo constitucional.

9. Inviável a apreciação do recurso por ofensa aos arts. 165 e 458 do CPC (fundamentação deficiente), em razão de alegações genéricas. Incidência, por analogia, da Súmula 284/STF.

10. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 1034511/CE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2009, DJe 22/09/2009, grifei).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/92 E DO DECRETO N. 201/67 DE FORMA CONCOMITANTE. ATO IMPROBO QUE TAMBÉM PODE CONFIGURAR CRIME FUNCIONAL. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. JUÍZO SINGULAR CÍVEL E TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INAPLICABILIDADE DO PRECEDENTE DO STF (RECLAMAÇÃO N. 2.138/RJ) IN CASU.

1. Os cognominados crimes de responsabilidade ou, com designação mais apropriada, as infrações político-administrativas, são aqueles previstos no art. 4º do Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, e sujeitam o chefe do executivo municipal a julgamento pela Câmara de Vereadores, com sanção de cassação do mandato, litteris: "São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato" [...].

2. Deveras, as condutas tipificadas nos incisos do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67 versam os crimes funcionais ou crimes de responsabilidade impróprios praticados por prefeitos, cuja instauração de processo criminal independente de autorização do Legislativo Municipal e ocorre no âmbito do Tribunal de Justiça, ex vi do inciso X do art. 29 da Constituição Federal. Ainda nesse sentido, o art 2º dispõe que os crimes previstos no dispositivo anterior são regidos pelo Código de Processo Penal, com algumas alterações: "O processo dos crimes definidos no artigo anterior é o comum do juízo singular, estabelecido pelo Código de Processo Penal, com as seguintes modificações" [...] (Precedentes: HC 69.850/RS, Relator Ministro Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 27 de maio de 1994 e HC 70.671/PI, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 19 de maio de 1995).

3. A responsabilidade do prefeito pode ser repartida em quatro esferas: civil, administrativa, política e penal. O código Penal define sua responsabilidade penal funcional de agente público. Enquanto que o Decreto-Lei n. 201/67 versa sua



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

responsabilidade por delitos funcionais (art. 1º) e por infrações político-administrativas (art. 4º). Já a Lei n. 8.429/92 prevê sanções civis e políticas para os atos improbos. Sucede que, invariavelmente, algumas condutas encaixar-se-ão em mais de um dos diplomas citados, ou até mesmo nos três, e invadirão mais de uma espécie de responsabilização do prefeito, conforme for o caso.

4. A Lei n. 8.492/92, em seu art. 12, estabelece que "Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito" [...] a penas como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e obrigação de ressarcir o erário e denota que o ato improprio pode adentrar na seara criminal a resultar reprimenda dessa natureza.

5. O bis in idem não está configurado, pois a sanção criminal, subjacente ao art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67, não repercute na órbita das sanções civis e políticas relativas à Lei de Improbidade Administrativa, de modo que são independentes entre si e demandam o ajuizamento de ações cuja competência é distinta, seja em decorrência da matéria (criminal e civil), seja por conta do grau de hierarquia (Tribunal de Justiça e juízo singular).

(...)

8. O STF, no bojo da Rcl n. 2.138/RJ, asseverou que "A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950)" e delineou que aqueles agentes políticos submetidos ao regime especial de responsabilização da Lei 1.079/50 não podem ser processados por crimes de responsabilidade pelo regime da Lei de Improbidade Administrativa, sob pena da usurpação de sua competência e principalmente pelo fato de que ambos diplomas, a LIA e a Lei 1.079/1950, preveem sanções de ordem política, como, v. g., infere-se do art. 2º da Lei n. 1.079/50 e do art. 12 da Lei n. 8.429/92. E, nesse caso sim, haveria possibilidade de bis in idem, caso houvesse dupla punição política por um ato tipificado nas duas leis em foco.

9. No caso sub examinem, o sentido é oposto, pois o Decreto n. 201/67, como anteriormente demonstrado, dispõe sobre crimes funcionais ou de responsabilidade impróprios (art. 1º) e também a respeito de infrações político-administrativas ou crimes de responsabilidade próprios (art. 4º); estes submetidos a julgamento pela Câmara dos Vereadores e com imposição de sanção de natureza política e aqueles com julgamento na Justiça Estadual e com aplicação de penas restritivas de liberdade. E, tendo em conta que o Tribunal a quo enquadrou a conduta do recorrido nos incisos I e II do art. 1º do diploma supra ("apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio" e "utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos"), ou seja, crime funcional, ressoa evidente que a eventual sanção penal não se sobreporá à eventual pena imposta no bojo da ação de improbidade administrativa. Dessa forma, não se cogita bis in idem.

10. Recurso especial conhecido e provido.

(REsp 1066772/MS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 03/09/2009)

2. Recurso especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Inicialmente, aplico a Súmula 284/STF em relação à apontada violação do art. 535 do CPC, pois o recorrente não indica com precisão e clareza as teses em que teria havido contradição no julgado.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No tocante ao art. 7º da Lei 8.429/1992, busca o *Parquet* a decretação da indisponibilidade de bens, em montante suficiente à recomposição patrimonial ao erário e eventual condenação por multa civil.

A instância ordinária reconheceu a lesão ao patrimônio público, no valor de R\$ 191.084,51, mas rejeitou a medida constritiva, por entender inexistir indícios de que o réu estaria dilapidando seu patrimônio, ou não tivesse condições de arcar com a condenação.

O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.

Tal requisito foi devidamente reconhecido pela instância ordinária, consoante já mencionado.

Quanto ao requisito do *periculum in mora*, é firme o entendimento no sentido de que está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de indisponibilidade, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'. Sendo desnecessária a comprovação de dilapidação do patrimônio por parte do réu.

Sobre o tema, cito precedente:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/1992 – REQUISITOS PARA CONCESSÃO – LIMITES – SÚMULA 7/STJ.

1. O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.

2. O requisito cautelar do *periculum in mora* está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de bloqueio de bens, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'.

3. A demonstração, em tese, do dano ao Erário e/ou do enriquecimento ilícito do agente, caracteriza o *fumus boni iuris*.

4. Hipótese em que a instância ordinária concluiu ser possível quantificar as vantagens econômicas percebidas pelo réu, ora recorrente, para fins de limitação da indisponibilidade dos seus bens. Rever esse entendimento demandaria a análise das provas. Incidência da Súmula 7/STJ.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 1098824/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2009, DJe 04/08/2009)

Dessa forma, caracterizada pela instância ordinária a prática de ato ímprobo lesivo ao patrimônio público, é plenamente regular a imposição da indisponibilidade dos bens na hipótese, independentemente de haver indícios de dilapidação patrimonial por parte do acusado.

Aproveito para destacar que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que, nas demandas por improbidade administrativa, a decretação de indisponibilidade não depende da individualização dos bens pelo *Parquet*, consoante os precedentes seguintes: AgRg no REsp 1311013/RO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2012, DJe 13/12/2012; AgRg no REsp 1307137/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/09/2012, DJe 28/09/2012; e REsp 1177290/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/06/2010, DJe 01/07/2010.

Além disso, também é pacífico que a medida constritiva recaia sobre bens adquiridos antes ou depois dos fatos descritos na inicial, bem como sobre bens de família. Precedentes: AgRg no REsp 937.085/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2012, DJe 17/09/2012; REsp 900.783/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2009, DJe 06/08/2009; AgRg no REsp 956.039/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03.06.2008, DJe 07.08.2008; e REsp 806.301/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11.12.2007, DJe 03.03.2008.

No tocante aos limites da indisponibilidade, ressalto que é pacífico neste Tribunal Superior que a medida constritiva em questão deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma. Precedentes: REsp 1195828/MA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2010, DJe 04/10/2010; REsp 1319515/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/08/2012, DJe 21/09/2012; e AgRg no REsp 1311465/TO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2012, DJe 24/09/2012.

Fazendo a adequação do entendimento jurisprudencial ao caso concreto, há de se reconhecer que, a exceção do ressarcimento ao erário, houve a prescrição da pretensão punitiva em relação às demais sanções previstas na Lei 8.429/1992.

Assim, descabe a indisponibilidade de bens a fim de abranger eventual condenação em multa civil, pois inaplicável na hipótese, devendo se restringir ao prejuízo ao erário, apurado no valor de R\$ 191.084,51 (cento e noventa e um mil oitenta e quatro reais e cinquenta e um centavos).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conclusão

Com essas considerações, **conheço do agravo, para negar provimento ao recurso especial de Ademir Lucas Gomes, e conheço parcialmente do recurso especial do *Parquet*, para lhe dar provimento**, nos moldes da fundamentação supra.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2011/0057443-3

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.256.232 /
MG

Números Origem: 10079020295436004 79020295436

PAUTA: 19/09/2013

JULGADO: 19/09/2013

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

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

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : ADEMIR LUCAS GOMES
AGRAVANTE : ADEMIR LUCAS GOMES
ADVOGADO : FELIPE FAGUNDES CÂNDIDO E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 do agravo em recurso especial de Ademir Lucas Gomes para negar provimento ao recurso especial; conheceu em parte do recurso do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

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