

Processual civil - Administrativo - Recurso especial - Violação do art. 535, II, do CPC - Não-configuração - Ato de improbidade administrativa - Violação de princípios da Administração Pública - Art. 11 da Lei 8.429/92 - Elemento subjetivo - Necessidade - Não-comprovação - Precedentes do STJ - Recurso especial provido

1. Inexiste violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil, quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes.

2. No caso dos autos, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra o prefeito do Município de Caratinga/MG e Secretários Municipais, por violação dos princípios da administração pública, em face da negativa de resposta aos pedidos de informações formulados pela Câmara Municipal de Caratinga.

3. O entendimento majoritário desta Corte Superior é no sentido de que a configuração de ato de improbidade administrativa exige, necessariamente, a presença do elemento subjetivo, inexistindo a possibilidade da atribuição da responsabilidade objetiva na esfera da Lei 8.429/92. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp

734.984/SP, 1ª Turma, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 16.6.2008; REsp 658.415/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 3.8.2006; REsp 604.151/RS, 1ª Turma, Rel. p/ acórdão Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 8.6.2006; REsp 626.034/RS, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 5.6.2006, p. 246.

4. Na hipótese examinada, apesar do reconhecimento de ilegalidade na conduta dos recorrentes, não foi demonstrada a presença de conduta dolosa apta a configurar ato de improbidade administrativa por lesão aos princípios da Administração Pública.

5. Provimento do recurso especial.

RECURSO ESPECIAL Nº 875.110 -MG (2006/ 0170161-0) - Relatora: Ministra DENISE ARRUDA

Recorrentes: José Assis Costa e outros. Advogados: José Nilo de Castro e outros. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Caratinga. Procuradores: Márcio Estevão Sousa Furtado e outros.

Acórdão

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas: A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 9 de dezembro de 2008(data do julgamento). - *Ministra Denise Arruda* - Relatora.

Relatório

A EXMA. SRA. MINISTRA DENISE ARRUDA (Relatora) - Trata-se de recurso especial interposto por José Assis Costa e outros com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, contra o r. acórdão, proferido pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado (fl. 344):

Ação civil pública - Improbidade administrativa - Câmara Municipal - Requisição de informações do prefeito municipal e de secretários da Administração - Dever de informação. - 'Estando a Câmara Municipal autorizada a requerer informações do Poder Executivo e de seu secretariado, conforme assegurado pela Lei Orgânica Municipal, e, após regular aprovação pelo plenário dos pedidos de informações, não é concebível que os requeridos simplesmente ignorem os aludidos pedidos, o que demonstra flagrante violação aos princípios constitucionais pertinentes à matéria, alusiva aos atos de improbidade administrativa, referidos na Lei nº 8.429/92.' Inteligência dos artigos 31 e 49, X, da

Constituição Federal. Lei Orgânica do Município de Caratinga. Desobediência ao princípio da legalidade. Sanções previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92. Correta dosagem da sanção ao caso concreto. Recurso a que se nega provimento.

Houve a oposição de embargos de declaração, os quais foram rejeitados pelo Tribunal de origem (fl. 366): "Embargos de declaração. Não configuração das hipóteses do art. 535 do CPC. Rejeição."

Sustentam os recorrentes que o acórdão recorrido negou vigência aos arts. 535, do Código de Processo Civil, 11 e 12, III, da Lei 8.429/92. Defendem que, apesar da oposição de embargos de declaração, houve negativa de prestação jurisdicional. Alegam, em síntese, que a configuração de ato de improbidade administrativa por lesão aos princípios da administração pública exige conduta dolosa ou culposa dos agentes públicos, hipótese não configurada nos autos. Requerem o provimento do recurso especial para reformar o aresto recorrido.

Os recorridos apresentaram contra-razões ao recurso especial (fls. 402/406).

Admitido o agravo de instrumento contra decisão que negou seguimento ao recurso especial, subiram os autos.

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

Voto

A EXMA. SRA. MINISTRA DENISE ARRUDA (Relatora) - A pretensão recursal merece acolhimento.

Inicialmente, é necessário consignar que é pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia, conforme ocorreu no acórdão em exame, não se podendo cogitar de sua nulidade. Nesse sentido, os seguintes julgados: AgRg no Ag 571.533/RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 21.6.2004; AgRg no Ag 552.513/SP, 6ª Turma, Rel. Min. Paulo Gallotti, DJ de 17.5.2004; EDcl no AgRg no REsp 504.348/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 8.3.2004.

Na hipótese dos autos, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra José Assis Costa (prefeito do Município de Caratinga/MG), César Nicolau da Costa, Antônio Fonseca da Silva e Joaquim Felício Junior (ex-Secretários Municipais), por violação dos princípios da administração pública, em face da negativa de resposta aos pedidos de informações formulados pela Câmara Municipal de Caratinga. Por ocasião

da sentença, os pedidos da referida ação foram julgados procedentes, a fim de condenar os requeridos ao pagamento de multa equivalente a um mês de remuneração (fls. 275/281).

O Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, consignou (fls. 346/349):

Identifico, primeiramente, o ponto nuclear da fundamentação empreendida pela r. sentença recorrida, e que levou à procedência do pedido, *verbis* (fls. 279):

‘Assim, estando a Câmara Municipal autorizada a requerer informações do Poder Executivo e de seu secretariado, conforme assegurado pela Lei Orgânica Municipal, e, após regular aprovação pelo plenário dos pedidos de informações, não é concebível que os requeridos simplesmente ignorem os aludidos pedidos, o que demonstra flagrante violação aos princípios constitucionais pertinentes à matéria, alusiva aos atos de improbidade administrativa, referidos na Lei nº 8.429/92.’

Após um detido exame dos autos, estou concluindo que o MM. Juiz a quo se houve de inteiro acerto ao dar pela procedência do pedido, bem cotejando as provas produzidas e os fundamentos da ação.

Conforme cedição, a Constituição Federal conferiu ao Poder Legislativo não só o direito, mas também o dever de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, em suas diversas esferas políticas.

Na esfera dos Municípios, o *caput* do art. 31, do Texto Magno, prevê expressamente que:

‘Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.’

No caso dos autos, restou claro que os apelantes, ao não atenderem os pedidos de informações originados do Legislativo, que delas entendeu necessitar para o pleno exercício de suas funções de controle não só externo, mas também interno, acabaram por ferir a norma em epígrafe, como também o regramento inserido na própria Lei Orgânica do Município de Caratinga, a saber: art. 14, § 2º, e art. 44, XIII, *verbis* (fls. 39/73):

‘Art. 14 - (...)’

§ 2º - A Mesa Diretora da Câmara Municipal poderá encaminhar pedidos escritos de informações aos Secretários Municipais, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento aos pedidos no prazo de 15 (quinze) dias, bem como a prestação de informações falsas.’

(...)

‘Art. 44 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XIII - prestar, dentro de 30 (trinta) dias úteis, as informações solicitadas pela Câmara;’

Não é demais lembrar, por força do princípio da simetria com o centro, que as atribuições do Congresso Nacional, em relação ao Executivo Federal, se projeta no Município pela Câmara Municipal, calhando citar, neste pertinente, o disposto no art. 49, X, da Constituição Federal:

‘Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;’

Como vai se vendo, os pedidos de informações feitos ao Executivo, em número total de dez, sobremodo por estarem respaldados pelo Plenário da Câmara Municipal, revestiram-

se da própria natureza do poder fiscalizador de verificar o resguardo da moralidade, finalidade e legalidade dos atos do Poder Público.

Registre-se, porque importante, que o caso *sub examine* não se enquadra na hipótese de se impor ao Prefeito Municipal a remessa mensal à Câmara do balanço de receita e despesa, atribuindo a competência de examinar tais documentos a Comissões próprias do Poder Legislativo Municipal, assunto este já por vezes apreciado por este Egrégio Tribunal. O que ora se examina é a desídia dos apelantes – sem motivo justificável – em prestar as informações que lhe foram solicitadas, com pleno amparo legal, pela Câmara Municipal de Caratinga.

Noutro vértice, cumpre ressaltar que o fato de o Executivo prestar contas anualmente ao Poder Legislativo não exige o Prefeito e o seu Secretariado de prestar informações à Edilidade.

(...)

Quanto à tese de que a fiscalização somente poderia ser feita após prévio exame do Tribunal de Contas, entendo-a não merecedora de respaldo. A Corte de Contas constitui órgão auxiliar do Legislativo e, além do mais, seus pareceres não vinculam o julgamento da Câmara Municipal.

Nesse diapasão, não poderiam os apelantes escusar-se do cumprimento da lei, mesmo porque a Administração Pública deve obediência, sobretudo, ao princípio da legalidade.

Efetivamente, é indispensável a presença de conduta dolosa ou culposa do agente público ao praticar o ato de improbidade administrativa, especialmente por lesão aos princípios da Administração Pública, o que não foi reconhecido pela Corte *a quo* no caso concreto, mas tão-somente o reconhecimento de ilegalidade na conduta dos recorrentes.

Tal consideração, ainda que se trate de ilegalidade ou mera irregularidade, afasta a configuração de ato de improbidade administrativa, pois não foi demonstrado o indispensável elemento subjetivo, ou seja, a prática dolosa da conduta de atentado aos princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/92. É importante ressaltar que a forma culposa somente é admitida no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10 da LIA), não sendo aplicável aos demais tipos (arts. 9º e 11 da LIA).

A doutrina, a propósito do aspecto subjetivo que envolve o ilícito administrativo a que faz referência o art. 11, mostra-se uniforme, a entender que a mera ilegalidade, sem reflexo na quebra dos princípios constitucionais, não caracteriza ato de improbidade. Exige para a concretização da improbidade o dolo, a má-fé, bem assim a desonestidade ou imoralidade no trato da coisa pública.

Nesse sentido, o entendimento de Marçal Justen Filho (*Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., São Paulo: ed. Saraiva, 2008, p. 836):

No art. 11, há uma definição ampla, que exige interpretação restritiva, sob pena de transformação de qualquer infração em ato de improbidade. Ali se determina que a improbidade pode consumir-se por ação ou omissão violadora dos

deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

(...)

O ponto fundamental reside em que o art. 11 disciplina hipóteses de improbidade, não de desonestidade, parcialidade, ilegalidade ou deslealdade. Ou seja, é indispensável a configuração de improbidade mais desonestidade, parcialidade, ilegalidade, deslealdade. Assim, se o sujeito simplesmente adota uma interpretação que ofende a lei, não é possível submetê-lo ao sancionamento por improbidade. Pode haver ilegalidade, mas a tipificação da conduta em vista do art. 11 pressupõe, ademais disso, a consumação de um prejuízo econômico para os cofres públicos, apto a ser qualificado como improbidade.

Dito de outro modo, a ofensa à honestidade, à imparcialidade, à legalidade ou à lealdade somente adquirem relevância para efeito do art. 11 quando se evidenciarem como um meio de realização de objetivos ímprobos. E a improbidade tem relacionamento, sempre, com os valores e questões materiais.

(...)

Não se admite infração de improbidade, subsumível ao art. 11, sem um elemento de dolo. A atuação culposa é insuficiente – o que, insista-se não equivale a afirmar a regularidade dela. É perfeitamente possível, senão obrigatório, punir condutas irregulares ilícitas praticadas por agentes estatais. Mas isso não autoriza impor sanção de improbidade para toda e qualquer conduta administrativa irregular. A tanto se opõe o princípio da proporcionalidade.

Por sua vez, a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito Administrativo*, São Paulo: ed. Atlas, 2002, pp. 687/689), ao analisar o referido artigo:

Esta última hipótese, por sua abrangência, pode alcançar uma infinidade de atos de improbidade. Os princípios da administração pública são inúmeros, conforme analisado no item 3.3 deste livro e como se verifica pela longa enumeração contida na Lei nº 9.784, de 29-1-99, que regula o processo administrativo na esfera federal.

A rigor, qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa. No entanto, há que se perquirir a intenção do agente, para verificar se houve dolo ou culpa, pois, de outro modo, não ocorrerá o ilícito previsto na lei, como se verá no item subsequente.

(...)

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobre-carregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o obje-

tivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem conseqüências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins.

(...)

No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

Também Mário Pazzaglini Filho, discorrendo sobre o art. 11 da LIA, refere que "(...) os atos administrativos ilegais que não se revestem de inequívoca gravidade, que não ostentam indícios de desonestidade ou má-fé, que constituem simples irregularidades anuláveis (e não atos nulos de pleno direito), que decorrem da inabilitação ou despreparo escusável do agente público, não configuram improbidade administrativa" (*Lei de Improbidade Administrativa Comentada*, 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, pp. 111/113). Disserta que "(...) mero descumprimento de princípio constitucional pelo agente público sem conotação de desonestidade, de má-fé, de falta de probidade, não constitui ato de improbidade administrativa" (p. 112), para concluir que os atos de improbidade administrativa que importam violação de princípio constitucional administrativo exigem, para sua configuração, os seguintes requisitos: " - ação ou omissão violadora de princípio constitucional regulador da Administração Pública, - comportamento funcional ilícito denotativo de desonestidade, má-fé ou falta de probidade do agente público, - ação ou omissão funcional dolosa, e - que não decorram da transgressão de princípio constitucional, enriquecimento ilícito do agente público ímprobo ou lesão ao Erário."

Assim, reconhecer o ato de improbidade administrativa sem a efetiva presença e comprovação do elemento subjetivo é admitir a responsabilidade objetiva do agente público, o que não é previsto na Lei 8.429/92.

A intenção da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos manifestamente praticados com intenção lesiva à Administração Pública, e não apenas atos que, embora ilegais, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé.

Portanto, considerando a sistemática de atribuição de responsabilidade administrativa, é indispensável a presença do elemento subjetivo do agente público para a configuração de ato de improbidade administrativa. Não é admitida a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

Sobre o tema, a orientação majoritária desta Corte Superior, que afasta a possibilidade de responsabilidade objetiva para a configuração de atos de improbidade administrativa:

Administrativo - Ação civil pública - Ato de improbidade - Contratação sem licitação - Ausência de justificativa de preço.

1. O tipo do artigo 11 da Lei 8.429/92, para configurar-se como ato de improbidade, exige conduta comissiva ou omissiva dolosa, não havendo espaço para a responsabilidade objetiva.

2. Atipicidade de conduta por ausência de dolo.

3. Recurso especial improvido. (REsp 658.415/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 3.8.2006, p. 253.)

Administrativo. Improbidade. Lei 8.429/92, art. 11. Desnecessidade de ocorrência de prejuízo ao erário. Exigência de conduta dolosa.

1. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobadas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, *caput*, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei.

2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei 8.429/92, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa.

3. Recurso especial provido. (REsp 604.151/RS, 1ª Turma, Rel. p/ acórdão Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 8.6.2006, p. 121.)

Princípios da moralidade e legalidade. Conduta dolosa. Tipicidade do no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

1. O tipo previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente.

2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese da responsabilidade objetiva.

3. Recurso especial provido. (REsp 626.034/RS, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 5.6.2006, p. 246.)

Inclusive, tais conclusões refletem o atual entendimento deste Órgão Julgador sobre o tema:

Recurso especial. Administrativo. Ação de improbidade administrativa. Lei 8.429/92. Ausência de dolo. Improcedência da ação.

1. O ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa.

2. A legitimidade do negócio jurídico e a ausência objetiva de formalização contratual, reconhecida pela instância local, conjuga a improbidade.

3. É que 'o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público.' (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em *O Limite da Improbidade Administrativa*, Edit. América Jurídica, 2ª ed. pp. 7 e 8). 'A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto' (Alexandre de Moraes, in *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, Atlas, 2002, p. 2.611). 'De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado' (REsp 213.-994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999). (REsp 758.639/PB, Rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, DJ 15.5.2006)

4. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

5. Recurso especial provido. (REsp 734.984/SP, 1ª Turma, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 16.6.2008.)

Ante o exposto, o recurso especial deve ser provido, a fim de julgar improcedentes os pedidos da presente ação civil pública por ato de improbidade administrativa. É o voto.

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, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 09 de dezembro de 2008. - Maria do Socorro Melo - Secretária.

(Publicado no DJ de 11.02.2009.)

...