



---

**Primeira Turma**



---

**RECURSO ESPECIAL N. 843.060-RJ (2006/0086895-1)**

---

Relator: Ministro Teori Albino Zavascki

Recorrente: Estado do Rio de Janeiro

Procurador: Míriam Cavalcanti de Gusmão Sampaio Torres e outro(s)

Recorrido: Osvaldo Marendaz Mury

Advogado: Marli Marendaz Mury

---

**EMENTA**

Processual Civil e Administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Assalto praticado contra motorista parado em sinal de trânsito. Omissão do Estado em prover segurança pública no local. Nexos de causalidade. Requisito indispensável. Ausência.

1. A imputação de responsabilidade civil, objetiva ou subjetiva, supõe a presença de dois elementos de fato (a conduta do agente e o resultado danoso) e um elemento lógico-normativo, o nexo causal (que é *lógico*, porque consiste num elo referencial, numa relação de pertencibilidade, entre os elementos de fato; e é *normativo*, porque tem contornos e limites impostos pelo sistema de direito).

2. Nesse domínio jurídico, o sistema brasileiro, resultante do disposto no artigo 1.060 do Código Civil/1916 e no art. 403 do CC/2002, consagra a teoria segundo a qual só existe o nexo de causalidade quando o dano é efeito necessário de uma causa.

3. No caso, não há como afirmar que a deficiência do serviço do Estado, que não destacou agentes para prestar segurança em sinais de trânsito sujeitos a assaltos, tenha sido a *causa necessária, direta e imediata* do ato ilícito praticado pelo assaltante de veículo. Ausente o nexo causal, fica afastada a responsabilidade do Estado. Precedentes do STF e do STJ.

4. Recurso especial a que se dá provimento.

---

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade,

dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Benedito Gonçalves (Presidente), Hamilton Carvalhido e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 15 de fevereiro de 2011 (data do julgamento).

Ministro Teori Albino Zavascki, Relator

---

DJe 24.02.2011

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki: Trata-se de recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em que o autor objetiva o recebimento de indenização por responsabilidade civil do Estado, em razão do roubo de veículo de sua propriedade, localizado pela Polícia no dia seguinte com diversas avarias” (fl. 115). No aresto se decidiu, em síntese, que: (a) é “evidente a omissão do Estado ao não reforçar o policiamento em áreas nas quais são comuns assaltos” (fl. 122); (b) “a área onde o apelado sofreu roubo, estando no veículo seus dois filhos menores, é de alta incidência quanto a essa espécie de crimes” (fl. 122); (c) é “dever do Estado a prestação de segurança pública de forma generalizada e, de forma específica, diante de situação em que seja previsível a ocorrência de delitos” (fl. 122); (d) deve ser excluída a condenação por danos materiais, eis que não comprovados, mantendo-se a condenação em danos morais, convertendo-se, entretanto, a quantia de 60 salários mínimos ao seu valor correspondente em reais; (e) “os juros serão de 0,5% (meio por cento) desde o evento danoso até a entrada em vigor do novo Código (...) e, a partir daí, no percentual de 1% (um por cento) ao mês” (fl. 96).

No recurso especial, o recorrente aponta ofensa aos seguintes dispositivos: (a) arts. 15 e 159 do CC/1916, alegando que (I) não houve, no caso, “nenhuma ação ou omissão de agente público que tenha dado ensejo ao dano em questão” (fl. 107); (II) em se tratando de omissão do Estado, a responsabilidade civil é subjetiva; e (b) art. 1.062 do CC/1916, porquanto os juros moratórios devem incidir à taxa de 0,5% ao mês, “não cabendo, assim, a aplicação do Código Civil de 2002” (fl. 113).

Sem contra-razões.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki (Relator): 1. Funda-se o acórdão recorrido, basicamente, no entendimento de que é “dever do Estado a prestação de segurança pública de forma generalizada e, de forma específica, diante de situação em que seja previsível a ocorrência de delitos”, o que não ocorreu no caso concreto, já que “evidente a omissão do Estado ao não reforçar o policiamento em áreas nas quais são comuns os assaltos” (fl. 122); e o descumprimento desse dever de prover segurança acarreta, segundo o acórdão, a responsabilidade civil pelos danos causados. Esse entendimento não pode prosperar. Embora se reconheça que é dever do Estado prestar segurança pública a fim de garantir proteção aos cidadãos, nem por isso se pode concluir que a falta ou a insuficiência dessa prestação estatal traz como consequência necessária a responsabilidade civil por danos. Levar o raciocínio silogístico do acórdão recorrido às suas consequências no plano da realidade social importaria, na prática, em atribuir ao Estado a responsabilidade de reparar os danos causado pela quase generalidade dos atos criminosos praticados contra o patrimônio ou contra as pessoas. Mais: o dever de segurança pública é apenas um dos deveres básicos do Estado. Há muitos outros catalogados nos programas fundamentais da ordem jurídica, em relação aos quais os Estados modernos têm o dever de implementação: saúde, educação, alimentação, habitação. Todavia, a omissão em atendê-los não acarreta, por si só, a drástica consequência da reparação *in natura* ou pecuniária. Não é com essa linearidade e simplicidade que se superam os enormes entraves postos aos Estados - e ao Estado Brasileiro particularmente - em concretizar plenamente, como seria desejável, o ideário dos direitos fundamentais sociais. No que se refere especificamente à responsabilidade civil, o dever de indenizar está sujeito a disciplina normativa própria, que deve ser observada.

2. Ora, à luz do sistema normativo da responsabilidade civil é requisito básico e essencial observar a presença do nexos de causalidade. Apreciando caso análogo, no REsp n. 858.511-DF, de que fui relator para o acórdão (DJe de 15.09.2008), a 1ª Turma pronunciou-se nos termos da seguinte ementa:

Administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Danos materiais e morais. Morte decorrente de “bala perdida” disparada por menor evadido há uma semana de estabelecimento destinado ao cumprimento de medida sócio-educativa de semi-liberdade. Ausência de nexos de causalidade.

1. A imputação de responsabilidade civil, objetiva ou subjetiva, supõe a presença de dois elementos de fato (a conduta do agente e o resultado danoso) e

um elemento lógico-normativo, o nexu causal (que é *lógico*, porque consiste num elo referencial, numa relação de pertencibilidade, entre os elementos de fato; e é *normativo*, porque tem contornos e limites impostos pelo sistema de direito).

2. “Ora, em nosso sistema, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil [art. 403 do CC/2002], a teoria adotada quanto ao nexu causal é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexu causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito à impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se também à responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva (...). Essa teoria, como bem demonstra Agostinho Alvim (Da Inexecução das Obrigações, 5ª ed., n. 226, p. 370, Editora Saraiva, São Paulo, 1980), só admite o nexu de causalidade quando o dano é efeito necessário de uma causa” (STF, RE n. 130.764, 1ª Turma, DJ de 07.08.1992, Min. Moreira Alves).

3. No caso, não há como afirmar que a deficiência do serviço do Estado (que propiciou a evasão de menor submetido a regime de semi-liberdade) tenha sido a *causa direta e imediata* do tiroteio entre o foragido e um seu desafeto, ocorrido oito dias depois, durante o qual foi disparada a “bala perdida” que atingiu a vítima, nem que esse tiroteio tenha sido *efeito necessário* da referida deficiência. Ausente o nexu causal, fica afastada a responsabilidade do Estado. Precedentes de ambas as Turmas do STF em casos análogos.

4. Recurso improvido.

No voto condutor do acórdão, manifestei-me do seguinte modo:

3. No mérito, a controvérsia tem eixo específico: o do nexu causal. Persiste a divergência doutrinária ou jurisprudencial a respeito da natureza da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos, inclinando-se a corrente majoritária no sentido de considerá-la de natureza subjetiva e não objetiva. Resenha dessa polémica e das várias correntes a respeito estão referidas por Luciano Ferraz em “Responsabilidade do Estado por omissão legislativa”, *apud* “Responsabilidade Civil do Estado”, obra coletiva, org. Juarez Freitas, Malheiros, 2006, p. 215. Seja objetiva, seja subjetiva a responsabilidade em tais casos, o que ninguém questiona é a indispensabilidade, em qualquer das hipóteses, do nexu de causalidade entre a ação ou a omissão estatal é o evento danoso. Ora, é justamente essa a questão central a ser enfrentada no presente caso.

4. Por nexu causal entende-se a relação – de natureza lógico-normativa, e não fática – entre dois fatos (ou dois conjuntos de fato): a conduta do agente e o resultado danoso. Fazer juízo sobre nexu causal não é, portanto, revolver prova, e sim estabelecer, a partir de fatos dados como provados, a relação lógica (de causa e efeito) que entre eles existe (ou não existe). Trata-se, em outras palavras, de pura atividade interpretativa, exercida por raciocínio lógico e à luz do sistema normativo. Daí não haver qualquer óbice de enfrentar, se for o caso, mesmo nas instâncias extraordinárias (recurso especial ou recurso extraordinário), as

questões a ele relativas. Nesse ponto, é pacífica a jurisprudência assentada no STF (especialmente ao tratar da responsabilidade civil do Estado), no sentido de que o exame do nexa causal, estabelecido a partir de fatos tidos como certos, constitui típica atividade de qualificação jurídica desses fatos e não de exame de prova. Paradigmático, nesse sentido, o precedente do RE n. 130.764, 1ª Turma, Min. Moreira Alves, DJ de 07.08.1992.

5. Sobre nexa causal em matéria de responsabilidade civil – contratual ou extracontratual, objetiva ou subjetiva – vigora, no direito brasileiro, um princípio (denominado, por alguns, de *princípio de causalidade adequada* e, por outros, *princípio do dano direto e imediato*) cujo enunciado pode ser decomposto em duas partes: a primeira (que decorre, *a contrario sensu*, do art. 159 do CC/1916 e do art. 927 do CC/2002, – Caio Mario da Silva Pereira, “*Responsabilidade Civil*”, 7ª ed., Forense, p. 76 – e que fixa a indispensabilidade do nexa causal), segundo a qual *ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não tiver dado causa*; e a outra (que decorre do art. 1.060 do CC/1916 e do art. 403 do CC/2002 e que fixa o conteúdo e os limites do nexa causal) segundo a qual *somente se considera causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso*. A doutrina ilustra melhor o que se afirmou. Sobre a primeira parte do enunciado, esclarece didaticamente Sérgio Cavalieri Filho que “*não basta que o agente tenha praticado uma conduta ilícita; tampouco que a vítima tenha sofrido um dano. É preciso que esse dano tenha sido causado pela conduta ilícita do agente, que exista entre ambos uma necessária relação de causa e efeito*” (“*Programa de Responsabilidade Civil*”, Malheiros, 5ª ed., p. 65; no mesmo sentido: Luiz da Cunha Gonçalves, “*Tratado de Direito Civil*”, vol. XII, T. II, 1957, p. 560). E prossegue, mais adiante: “*A relação causal, portanto, estabelece o vínculo entre um determinado comportamento e um evento, permitindo concluir, com base nas leis naturais, se a ação ou omissão do agente foi a causa do dano. Determina se o resultado surge como consequência natural da voluntária conduta do agente. Em suma, o nexa causal é um elemento referencial entre a conduta e o resultado (...). Pode-se afirmar que o nexa causal é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil. Pode haver responsabilidade sem culpa (...) mas não pode haver responsabilidade sem nexa causal*” (p. 66). E sobre a segunda parte, invocando lição de consagrados doutrinadores em tema de responsabilidade civil (Aguiar Dias, Martinho Garcez Neto, Caio Mário da Silva Pereira, Agostinho Alvim) Sérgio Cavalieri Filho esclarece que, no sistema brasileiro, “*... enquanto a teoria da equivalência das condições predomina na esfera penal, a da causalidade adequada é a prevalecente na órbita civil. Logo, em sede de responsabilidade civil, nem todas as condições que concorrem para o resultado são equivalentes (...), mas somente aquela que foi a mais adequada a produzir concretamente o resultado. Além de se indagar se uma determinada condição concorreu concretamente para o evento, é ainda preciso apurar se, em abstrato, ela era adequada a produzir aquele efeito. Entre duas ou mais circunstâncias que concretamente concorreram para a produção do resultado, causa adequada será aquela que teve interferência decisiva*” (*op. cit.*, p. 68-9). Reproduz, mais adiante, a

doutrina de Caio Mario a respeito da causalidade adequada: “*Em linhas gerais, e sucintas, a teoria pode ser assim resumida: o problema da relação de causalidade é uma questão científica de probabilidade. Dentre os antecedentes do dano, há que se destacar aquele que está em condições de necessariamente tê-lo produzido. Praticamente, em toda ação de indenização, o juiz tem de eliminar os fatos menos relevantes, que possam figurar entre os antecedentes do dano. São aqueles que seriam indiferentes à sua efetivação. O critério eliminatório consiste em estabelecer que, mesmo na sua ausência, o prejuízo ocorreria. Após este processo de expurgo, resta algum que, no curso normal das coisas, provoca um dano dessa natureza. Em conseqüência, a doutrina que se constrói neste processo técnico se diz da causalidade adequada, porque faz salientar, na multiplicidade de fatores causais, aquela que normalmente pode ser o centro do nexos de causalidade*” (Responsabilidade Civil, 9ª ed., Forense, p. 79)”.

É essa também a orientação da jurisprudência. No RE n. 130.764, 1ª Turma, DJ de 07.08.1992, o Ministro Moreira Alves, com sua reconhecida autoridade, sumariou a questão nos seguintes termos: “*Ora, em nosso sistema, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexos causal é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexos causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito à impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se também à responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva (...). Essa teoria, como bem demonstra Agostinho Alvim (Da Inexecução das Obrigações, 5ª ed., n. 226, p. 370, Editora Saraiva, São Paulo, 1980), só admite o nexos de causalidade quando o dano é efeito necessário de uma causa ...*”

A imputação de responsabilidade civil, portanto, supõe a presença de dois elementos de fato (a conduta do agente e o resultado danoso) e um elemento lógico-normativo, o nexos causal (que é *lógico*, porque consiste num elo referencial, numa relação de pertencibilidade, entre os elementos de fato; e é *normativo*, porque tem contornos e limites impostos pelo sistema de direito, segundo o qual a responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente).

6. Com base nesses pressupostos, examine-se o caso concreto. Os elementos de fato são incontroversos. Um menor, que estava cumprindo medida sócio-educativa em regime de semi-liberdade (podendo ausentar-se durante o dia, desde que autorizado, devendo retornar no período noturno), evadiu-se do estabelecimento em que estava custodiado (Casa de Semi-liberdade de Taguatinga). Esse o primeiro fato. O outro fato é o que produziu o dano: oito dias após a evasão, o mesmo menor envolveu-se em tiroteio com um desafeto, sendo que um disparo por ele desferido atingiu uma criança de quatro anos, filho dos recorrentes, causando-lhe a morte (e, portanto, os danos aqui reclamados). Pergunta-se: o primeiro fato pode ser tido como causa direta e imediata do segundo? Ou, visto pelo outro ângulo: o segundo fato pode ser tido como efeito necessário do primeiro?

A resposta, indubitavelmente, é negativa. É inequívoca a ausência de nexo causal. O evento danoso descrito na petição inicial não decorreu direta e imediatamente da deficiência atribuída ao serviço público em relação à vigilância do infrator sob sua custódia. O evadido estava em regime de semi-liberdade, o evento danoso ocorreu oito dias após a evasão, em horário que, mesmo que não se evadisse, estaria fora da custódia do Estado (o recolhimento ao estabelecimento estatal se dava apenas no horário noturno). Ademais, o tiroteio não foi provocado nem teve a participação de nenhum agente estatal. Conforme refere a própria petição inicial, houve “tiros disparados por dois jovens. Um deles em uma bicicleta ativada contra um segundo que corria à sua frente” (fls. 04). Assim, até pela distância temporal, não há como estabelecer relação alguma entre a falta do dever de vigilância do Estado, que propiciou a fuga, e o tiroteio entre o foragido e seu desafeto, durante o qual foi disparada a “bala perdida” que atingiu a vítima. Nem a negligência do serviço foi *causa direta e imediata* do evento danoso (o tiroteio e a “bala perdida”), nem o dano foi *efeito necessário* daquela deficiência. Estabelecer nexo causal entre tais fatos significaria, na prática, atribuir ao Estado a responsabilidade civil objetiva por qualquer ato danoso praticado por quem deveria estar sob custódia carcerária e não está, seja porque se evadiu, seja porque não foi capturado pelos agentes estatais. Seria a consagração do seguro estatal universal em relação a atos danosos praticados por foragidos. Ademais, conforme salientou o acórdão recorrido, “(...) naquele momento fatídico, o menor, que vinha cumprindo medida sócio-educativa em regime de semi-liberdade, tanto poderia estar na Casa de Semi-liberdade como também exercendo atividades externas, como estudar ou trabalhar e, nesse caso, não haveria como determinar se o menor voltaria ou não a delinquir quando estivesse ausente. Sendo assim, não se pode inferir que a fuga do menor foi fator determinante na prática do ato infracional, ou seja, que houve liame causal entre a fuga e o dano verificado, não estando, pois, comprovado o dolo ou culpa do Distrito Federal” (fl. 221).

7. A hipótese guarda semelhante, em vários aspectos, com os seguintes precedentes do STF:

Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes.

- A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/1969 (e, atualmente, no parágrafo 6º do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros.

- Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexo de causalidade e a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito a

impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também a responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada.

- No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexos de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, e inequívoco que o nexos de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/1969, a que corresponde o parágrafo 6º do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão.

*Recurso extraordinário conhecido e provido* (RE n. 130.764, 1ª T., Min. Moreira Alves, DJ de 07.08.1992).

Constitucional. Administrativo. Civil. Responsabilidade civil das pessoas públicas. Ato omissivo do poder público: latrocínio praticado por apenado fugitivo. Responsabilidade subjetiva: culpa publicizada: falta do serviço. CF, art. 37, § 6º.

I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.

II. - A falta do serviço - *faute du service* dos franceses - não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexos de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro.

III. - Latrocínio praticado por quadrilha da qual participava um apenado que fugira da prisão tempos antes: neste caso, não há falar em nexos de causalidade entre a fuga do apenado e o latrocínio. Precedentes do STF: RE n. 172.025-RJ, Ministro Ilmar Galvão, DJ de 19.12.1996; RE n. 130.764-PR, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 143/270.

IV. - *RE conhecido e provido* (RE n. 369.820-6, 2ª T., Min. Carlos Velloso, DJ de 27.02.2004).

Responsabilidade civil do Estado. Art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Latrocínio praticado por preso foragido, meses depois da fuga.

Fora dos parâmetros da causalidade não é possível impor ao Poder Público uma responsabilidade ressarcitória sob o argumento de falha no sistema de segurança dos presos.

*Precedente da Primeira Turma: RE n. 130.764, Relator Ministro Moreira Alves. Recurso extraordinário não conhecido (RE n. 172.025-5, 2ª T., Min. Ilmar Galvão, DJ de 19.12.1996).*

*Recurso extraordinário. 1. Responsabilidade civil do Estado. 2. Morte. Vítima que exercia atividade policial irregular, desvinculada do serviço público. 3. Nexo de causalidade não configurado. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido (RE n. 341.776-2, 2ª T., Min. Gilmar Mendes, DJ de 17.04.2007).*

3. No caso dos autos, cujos elementos de fato são incontroversos, tem-se que também aqui é inequívoca a ausência de nexo causal. O recorrente, acompanhado de seus dois filhos menores, transitava com seu veículo automotor em via pública do Rio de Janeiro; ao parar seu veículo em sinal de trânsito, foi vítima de assalto, evento que é comum no local. O evento danoso, como se percebe, não foi decorrência direta e imediata de omissão estatal específica; não foi provocado e nem teve a participação de nenhum agente estatal. O dano não foi efeito necessário, direto e imediato, da deficiência estatal de prestar segurança. Não há, portanto, como se estabelecer nexos causal entre os fatos, sendo aplicável o entendimento firmado no precedente acima transcrito, para afastar a responsabilidade do Estado.

4. Diante do exposto, dou provimento ao recurso especial para julgar improcedentes os pedidos. As custas e os honorários advocatícios deverão ser suportados pelo demandante, estipulados os últimos em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa, observada a decisão acerca da assistência judiciária gratuita (fl. 16). É o voto.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.106.515-MG (2008/0259563-1)**

---

Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima

Recorrente: Estado de Minas Gerais

Procurador: Jose Sad Junior e outro(s)

Recorrido: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e outros

Advogado: Gustavo Corgosinho Alves de Meira - Defensor Público  
e outros

---

### EMENTA

Processual Civil. Recurso especial. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública. Art. 134 da CF. Acesso à justiça. Direito fundamental. Art. 5º, XXXV, da CF. Arts. 21 da Lei n. 7.347/1985 e 90 do CDC. Microsistema de proteção aos direitos transindividuais. Ação civil pública. Instrumento por excelência. Legitimidade ativa da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública reconhecida antes mesmo do advento da Lei n. 11.448/2007. Relevância social e jurídica do direito que se pretende tutelar. Recurso não provido.

1. A Constituição Federal estabelece no art. 134 que “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”. Estabelece, ademais, como garantia fundamental, o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF), que se materializa por meio da devida prestação jurisdicional quando assegurado ao litigante, em tempo razoável (art. 5º, LXXVIII, da CF), mudança efetiva na situação material do direito a ser tutelado (princípio do acesso à ordem jurídica justa).

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, com o qual se comunicam outras normas, como os Estatutos do Idoso e da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados para “propiciar sua adequada e efetiva tutela” (art. 83 do CDC).

3. Apesar do reconhecimento jurisprudencial e doutrinário de que “A nova ordem constitucional erigiu um autêntico ‘concurso de ações’ entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais” (REsp n. 700.206-MG, Rel. Min. *Luiz Fux*, Primeira Turma, DJe

19.03.2010), a ação civil pública é o instrumento processual por excelência para a sua defesa.

4. A Lei n. 11.448/2007 alterou o art. 5º da Lei n. 7.347/1985 para incluir a Defensoria Pública como legitimada ativa para a propositura da ação civil pública. Essa e outras alterações processuais fazem parte de uma série de mudanças no arcabouço jurídico-adjetivo com o objetivo de, ampliando o acesso à tutela jurisdicional e tornando-a efetiva, concretizar o direito fundamental disposto no art. 5º, XXXV, da CF.

5. *In casu*, para afirmar a legitimidade da Defensoria Pública bastaria o comando constitucional estatuído no art. 5º, XXXV, da CF.

6. É imperioso reiterar, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, que a *legitimatío ad causam* da Defensoria Pública para intentar ação civil pública na defesa de interesses transindividuais de hipossuficientes é reconhecida antes mesmo do advento da Lei n. 11.448/2007, dada a relevância social (e jurídica) do direito que se pretende tutelar e do próprio fim do ordenamento jurídico brasileiro: assegurar a dignidade da pessoa humana, entendida como núcleo central dos direitos fundamentais.

7. Recurso especial não provido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (Presidente), Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 16 de dezembro de 2010 (data do julgamento).

Ministro Arnaldo Esteves Lima, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima: Trata-se de recurso especial interposto pelo *Estado de Minas Gerais* contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim ementado (fl. 328e):

Ação civil pública. Defensoria Pública. Legitimidade ativa. Lei n. 11.448/2007. Aplicabilidade. Art. 462 do CPC. Legitimidade das associações. Microsistema do processo coletivo. Aplicabilidade do art. 82 do CDC. Finalidades incluindo direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Sustenta o recorrente, com fundamento no art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, ofensa aos arts. 6º e 462 do CPC, 5º, II e V, **b**, da Lei n. 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n. 11.448/2007 e 82, III e IV, da Lei n. 8.078/1990, ante o reconhecimento da legitimidade ativa da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública.

Requer, assim, o provimento do recurso especial para que, reformando o aresto impugnado, seja restaurada a sentença (fls. 343-361e).

Foram apresentadas contrarrazões às fls. 418-440e.

Admitido o recurso especial na origem, foram os autos remetidos ao Superior Tribunal de Justiça.

O Ministério Público Federal, por meio de parecer exarado pela Subprocuradora-Geral da República *Maria Caetana Cintra Santos*, opinou pelo não provimento do recurso especial (fls. 471-475e).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima (Relator): Consta dos autos que a Defensoria Pública ajuizou ação civil pública com o objetivo de “assegurar o respeito à dignidade dos presos, à preservação de sua integridade física e moral, violados pela superlotação carcerária” (fl. 330e).

O juízo singular julgou extinto o processo sem julgamento do mérito ao fundamento de ilegitimidade ativa da Defensoria Pública e dos demais autores da ação (fls. 223-226e).

O Tribunal de origem deu parcial provimento ao apelo para, reformando em parte a sentença, reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública (fls. 328-340e).

Daí o presente recurso especial, no qual o recorrente sustenta ofensa aos arts. 6º e 462 do CPC, 5º, II e V, **b**, da Lei n. 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n. 11.448/2007 e 82, III e IV, da Lei n. 8.078/1990, ante o reconhecimento da legitimidade ativa da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública.

Contudo, sem razão.

A Constituição Federal estabelece no art. 134 que “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

Estabelece, ademais, como garantia fundamental o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF), que se materializa por meio da devida prestação jurisdicional quando assegurado ao litigante, em tempo razoável (art. 5º, LXXVIII, da CF), mudança efetiva na situação material do direito a ser tutelado (princípio do acesso à ordem jurídica justa).

Por outro lado, 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, com o qual se comunicam outras normas, como os Estatutos do Idoso e da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados para “propiciar sua adequada e efetiva tutela” (art. 83 do CDC).

Confira-se:

Processual Civil. Recurso especial. Ação civil pública. Ato de improbidade. Capacidade postulatória. Artigo 25, IV, **b**, da Lei n. 8.625/1993. *Legitimatío ad causam do parquet*. Arts. 127 e 129 da CF/1988. Patrimônio público. Dever de proteção.

1. A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público o *status* de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 129, *caput*).

2. Deveras, o Ministério Público está legitimado a defender os interesses públicos patrimoniais e sociais, ostentando, a um só tempo, *legitimatio ad processum* e capacidade postulatória que pressupõe aptidão para praticar atos processuais. É que essa capacidade equivale a do advogado que atua em causa própria. Revelar-se-ia *contraditio in terminis* que o Ministério Público legitimado para a causa e exercente de função essencial à jurisdição pela sua aptidão técnica fosse instado a contratar advogado na sua atuação *pro populo de custos legis*.

3. A *ratio essendi* da capacidade postulatória vem expressa no art. 36 do CPC, *verbis*: “A parte será representada em juízo por advogado legalmente habilitado. Ser-lhe-á lícito, no entanto, postular em causa própria, quando tiver habilitação legal ou, não a tendo, no caso de falta de advogado no lugar ou recusa ou impedimento dos que houver”.

4. É que a Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF/1988 como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.

5. Destarte, é mister ressaltar que a nova ordem constitucional erigiu um autêntico “curso de ações” entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.

6. *Legitimatio ad causam* do Ministério Público à luz da dicção final do disposto no art. 127 da CF, que o habilita a demandar em prol de interesses indisponíveis, na forma da recentíssima Súmula n. 329, aprovada pela Corte Especial em 02.08.2006, cujo verbete assim sintetiza a tese: “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”.

7. Sob esse enfoque, adota-se a fundamentação ideológica e analógica com o que se concluiu no RE n. 163.231-SP, para externar que a Constituição Federal confere ao Ministério Público capacidade postulatória para a propositura da ação de improbidade, nos seguintes termos: *Recurso extraordinário. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública em defesa dos interesses difusos, coletivos e homogêneos. Mensalidades escolares: capacidade postulatória do parquet para discuti-las em juízo. 1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127). 2. **Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, I e III).** 3. Interesses difusos*

*são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. 3.1. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos. 4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos. 4.1. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, stricto sensu, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas. 5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal. 5.1. Cuidando-se de tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como dever do Estado e obrigação de todos (CF, art. 205), está o Ministério Público investido da capacidade postulatória, patente a legitimidade ad causam, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos interesses coletivos, em segmento de extrema delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal. Recurso extraordinário conhecido e provido para, afastada a alegada ilegitimidade do Ministério Público, com vistas à defesa dos interesses de uma coletividade, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, para prosseguir no julgamento da ação.” (grifou-se)*

8. Conseqüentemente a Carta Federal outorgou ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa do interesse patrimonial público e social, em função do bem comum maior a proteger, derivado da própria força impositiva dos preceitos de ordem pública, podendo para tanto, exercer outras atribuições previstas em lei, desde que compatível com sua finalidade institucional (CF/1988, arts. 127 e 129).

9. Outrossim, Impõe-se, ressaltar que o artigo 25, IV, **b**, da Lei n. 8.625/1993 permite ao Ministério Público ingressar em juízo, por meio da propositura da ação civil pública para “a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem”.

10. Deveras, o Ministério Público, ao propor ação civil pública por ato de improbidade, visa a realização do interesse público primário, protegendo o patrimônio público, com a cobrança do devido ressarcimento dos prejuízos causados ao erário municipal, o que configura função institucional/típica do ente ministerial, a despeito de tratar-se de legitimação extraordinária.

11. É cediço na doutrina pátria que “o bacharel em direito regularmente inscrito no quadro de advogados da OAB tem capacidade postulatória (EOAB 8º, 1º e ss). **Também a possui o membro do MP, tanto no processo penal quanto no processo civil, para ajuizar a ação penal e a ACP (CF 129, III; CPC 81; LACP 5º; CDC 82, I; ECA 210 I).**” (Nelson Nery Júnior In “Código de Processo Civil Comentado e Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor, 5ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, página 429).

12. Recurso especial desprovido. (REsp n. 749.988-SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 18.09.2009)

Cumprе ressaltar que, apesar do reconhecimento jurisprudencial e doutrinário de que “A nova ordem constitucional erigiu um autêntico ‘concurso de ações’ entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais” (REsp n. 700.206-MG, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 19.03.2010), a ação civil pública é o instrumento processual por excelência para a sua defesa.

Deve-se salientar, outrossim, que a Lei n. 11.448/2007 alterou o art. 5º da Lei n. 7.347/1985 para incluir a Defensoria Pública como legitimada ativa para a propositura da ação civil pública.

Essa e outras alterações processuais fazem parte de uma série de mudanças no arcabouço jurídico-adjetivo com o objetivo de, ampliando o acesso à tutela jurisdicional e tornando-a efetiva, concretizar o já mencionado direito fundamental disposto no art. 5º, XXXV, da CF.

Mauro Cappelletti bem sintetizou as modificações processuais com a denominadas “ondas renovatórias”, que ocorreu em três momentos: universalização da justiça (acesso dos hipossuficientes ao Poder Judiciário), reforma quantitativa (proteção dos direitos transindividuais) e reforma qualitativa (efetivação do provimento jurisdicional).

Nesse aspecto, pode-se afirmar que a previsão expressa da legitimidade da Defensoria Pública para ajuizamento de ação civil pública, desde que configurada a sua instituição vocacional, atende, a um só tempo, a primeira e a segunda ondas renovatórias.

Assim, *in casu*, para afirmar a legitimidade da Defensoria Pública bastaria o comando constitucional estatuído no art. 5º, XXXV, da CF.

Contudo, é imperioso reiterar, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, que a *legitimatío ad causam* da Defensoria Pública para intentar ação civil pública na defesa de interesses transindividuais de hipossuficientes é reconhecida antes mesmo do advento da Lei n. 11.448/2007, dada a relevância

social (e jurídica) do direito que se pretende tutelar e do próprio fim do ordenamento jurídico brasileiro: assegurar a dignidade da pessoa humana, entendida como núcleo central dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes, antes e depois da Lei n. 11.448/2007:

Processual Civil. Embargos de declaração. Omissão no julgado. Inexistência. Ação civil pública. Defesa coletiva dos consumidores. Contratos de arrendamento mercantil atrelados a moeda estrangeira. Maxidesvalorização do real frente ao dólar norte-americano. Interesses individuais homogêneos. Legitimidade ativa do órgão especializado vinculado à Defensoria Pública do Estado.

I - O NUDECON, órgão especializado, vinculado à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, tem legitimidade ativa para propor ação civil pública objetivando a defesa dos interesses da coletividade de consumidores que assumiram contratos de arrendamento mercantil, para aquisição de veículos automotores, com cláusula de indexação monetária atrelada à variação cambial.

II - No que se refere à defesa dos interesses do consumidor por meio de ações coletivas, a intenção do legislador pátrio foi ampliar o campo da legitimação ativa, conforme se depreende do artigo 82 e incisos do CDC, bem assim do artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal, ao dispor, expressamente, que incumbe ao “Estado promover, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

III - Reconhecida a relevância social, ainda que se trate de direitos essencialmente individuais, vislumbra-se o interesse da sociedade na solução coletiva do litígio, seja como forma de atender às políticas judiciárias no sentido de se propiciar a defesa plena do consumidor, com a conseqüente facilitação ao acesso à Justiça, seja para garantir a segurança jurídica em tema de extrema relevância, evitando-se a existência de decisões conflitantes.

Recurso especial provido. (REsp n. 555.111-RJ, Rel. Min. Castro Filho, Terceira Turma, DJe 18.12.2006).

Processual Civil. Ação coletiva. Defensoria Pública. Legitimidade ativa. Art. 5º, II, da Lei n. 7.347/1985 (redação da Lei n. 11.448/2007). Precedente.

1. Recursos especiais contra acórdão que entendeu pela legitimidade ativa da Defensoria Pública para propor ação civil coletiva de interesse coletivo dos consumidores.

2. Esta Superior Tribunal de Justiça vem-se posicionando no sentido de que, nos termos do art. 5º, II, da Lei n. 7.347/1985 (com a redação dada pela Lei n. 11.448/2007), a Defensoria Pública tem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar em ações civis coletivas que buscam auferir responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

3. Recursos especiais não-providos. (REsp n. 912.849-RS, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJe 28.04.2008)

Ademais, consigna-se, na hipótese em comento, a natureza coletiva do direito que se visa tutelar por meio da ação civil pública, considerando que o grupo de apenados que se encontra em situação de superlotação é notoriamente hipossuficiente, autorizando a atuação da Defensoria Pública em seu favor.

Ante o exposto, *nego provimento* ao recurso especial.

É o voto.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.161.535-PA (2009/0199094-9)**

---

Relator: Ministro Benedito Gonçalves

Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Procurador: Valdez Adriani Farias e outro(s)

Recorrido: Tibiriçá Brito de Almeida Filho

Advogado: Antonio Francisco da Silva Filho

---

**EMENTA**

Processual Civil e Administrativo. Recurso especial. Desapropriação para fins de reforma agrária. Mandado de segurança com o objetivo de suspender/arquivar processo administrativo instaurado para verificar o cumprimento da função social da propriedade. Impossibilidade de utilizar critérios de natureza tributária como forma de dimensionar imóveis rurais passíveis, ou não, de expropriação. Falecimento do proprietário do imóvel rural. Não efetivação da partilha. Art. 1.791 e parágrafo único do Código Civil vigente. Princípio da *saisine*. Não incidência. Presunção *juris tantum* de que goza o registro imobiliário. Não ocupação irregular da fazenda à época da vistoria. Alegação de afronta ao art. 535 do CPC não caracterizada.

1. Caso em que se impetra mandado de segurança contra ato administrativo do Superintendente do Incra em Marabá-PA, a fim de suspender e arquivar o Processo Administrativo n.54600.001152/2003-41, que foi instaurado para verificar o efetivo cumprimento da função social do imóvel rural denominado “Fazenda Tibiriça, Pimenteira” ou “Nossa Senhora de Nazaré” e, se for o caso, declarar o interesse social para fins de reforma agrária quanto ao imóvel aludido.

2. Inexiste afronta ao art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos deduzidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar o *decisum*.

3. Os arts 46, § 6º, e 50, § 6º, do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964) e o art. 24 e os seus incisos II, III e IV do Decreto n. 55.891/1965 referem-se, exclusivamente, a critérios de natureza tributária, para possibilitar o cálculo do coeficiente de progressividade do ITR. Logo, é defesa a utilização desses parâmetros tributários para dimensionar se imóveis rurais são passíveis, ou não, de expropriação para fins de reforma agrária.

4. A proteção conferida pela *saisine* ao herdeiro, a despeito de o art. 1.784 do Código Civil em vigor dispor que, *ipsis litteris*: [a]berta a sucessão, a herança transmite-se desde logo aos herdeiros legítimos e testamentários”, deve ser interpretado em parcimônia ao art. 1.791 e o seu parágrafo único do mesmo diploma em foco, Adiante transcritos, *in verbis*:

Art. 1.791. A herança defere-se como um todo unitário, ainda que vários sejam herdeiros.

Parágrafo único. Até a partilha, o direito dos co-herdeiros, quanto à propriedade e posse, será indivisível, e regular-se-à pelas normas relativas ao condomínio.

Nessa linha de raciocínio, infere-se que o instituto da *saisine*, embora assegure a imediata transmissão da herança, deve ser obtemperado que, até a partilha, os bens serão considerados indivisíveis.

5. A presunção *iuris tantum* de que goza o registro imobiliário impõe que toda alteração objetiva ou subjetiva quanto ao imóvel há

de ser, para que surta efeito no mundo jurídico, averbada junto ao competente registro.

6. O Tribunal *a quo*, com cognição plenária e exauriente sobre o acervo fático-probatório dos autos, concluiu que a vistoria foi realizada entre os dias 22 e 27 de setembro de 2003, enquanto que a invasão data de 28 de outubro de 2005. Portanto, não incide, *in casu*, a proibição inserta no § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, com redação conferida pela Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001.

7. Recurso especial conhecido e provido.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Hamilton Carvalhido, Luiz Fux, Teori Albino Zavascki e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 1º de março de 2011 (data do julgamento).

Ministro Benedito Gonçalves, Relator

---

DJe 10.03.2011

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves: Trata-se de recurso especial interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, às fls. 301-308, com arrimo na alínea **a** do permissivo constitucional, contra acórdão oriundo do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, cuja ementa está consignada nos seguintes termos, *in verbis*:

*Administrativo. Desapropriação. Invasão. Princípio da saisine. Aplicação.*

1. O § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993 dispõe expressamente sobre a paralisação do processo de desapropriação em virtude de esbulho ou invasão.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal é firme no sentido de que somente deve haver suspensão do processo se o esbulho possessório for anterior à vistoria, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo os índices fixados em lei.

3. O falecimento do proprietário, ainda que já iniciado o processo administrativo de desapropriação, implica a divisão tácita da propriedade entre os herdeiros, nos termos da Lei n. 4.504/1964, art. 46, § 6º. Precedente do STF (fl. 248).

O ora recorrente opôs embargos de declaração, às fls. 253-259, que foram rejeitados pela Corte de origem (fl. 296).

Noticiam os autos que o ora recorrido impetrou mandando de segurança contra ato administrativo do Superintendente do Incra em Marabá-PA, a fim de suspender e arquivar o Processo Administrativo n. 54600.001152/2003-41, que foi instaurado para verificar o efetivo cumprimento da função social do imóvel rural denominado “Fazenda Tibiriça, Pimenteira” ou “Nossa Senhora de Nazaré” e, se for o caso, declarar o interesse social para fins de reforma agrária quanto ao imóvel aludido.

O impetrante, ora recorrido, alegou que, em razão do falecimento de seus pais, o imóvel em questão encontra-se em processo de partilha judicial ainda não ultimado. Acrescentou que, embora ainda não esteja efetivada a partilha, o bem de raiz foi imediatamente transferido aos 8 (oito) herdeiros do casal em razão do princípio da *saisine*, de modo que as suas frações ideais correspondem a 8 (oito) propriedades médias, imunes à desapropriação nos termos do art. 185, I, da Constituição.

O Tribunal Regional Federal da Primeira Região, analisando o recurso de apelação do ora requerido, reformou a sentença singular com o fundamento de que, *in verbis*: “O falecimento do proprietário, ainda que já iniciado o processo administrativo de desapropriação, implica a divisão tácita da propriedade entre os herdeiros, nos termos da Lei n. 4.504/1964, art. 46, § 6º”.

Inconformado, o Incra interpõe recurso especial, com arrimo na alínea **a** do permissivo constitucional, alegando afronta aos arts. 535, II; 165; e 458, II, do CPC, ao argumento de que o Tribunal *a quo*, ainda que instado por embargos declaratórios, quedou-se silente acerca de pontos relevantes ao deslinde da controvérsia, bem como violação dos arts. 1.784 e 1.791 do Código Civil; 46, § 6º, da Lei n. 4.504/1964; e 1º, 2º e 4º, III e parágrafo único, da Lei n. 8.629/1993, porque a partilha do bem em questão ainda não foi realizada, de modo que o imóvel não pode ser considerado dividido em 8 (oito) frações ideais.

Às fls. 309-316, consta arrazoado de recurso extraordinário.

Os recorridos, nada obstante regularmente intimados, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de contrarrazões ao apelo nobre.

O recurso especial recebeu crivo positivo de admissibilidade do Tribunal *a quo*, razão pela qual os autos ascenderam ao STJ (fl. 328).

O Ministério Público Federal, por meio do seu parecer de fls. 344-349, opinou pelo provimento do recurso especial.

O ora recorrente valeu-se, ainda, de medida cautelar, para emprestar efeito suspensivo a este apelo nobre, tendo sido o aludido procedimento autuado nesta Corte sob o n. 16.324-PA.

O requerimento para concessão de ordem liminar foi deferido, consoante se infere da ementa da decisão adiante colacionada, *ipsis litteris*:

*Administrativo e Processual Civil. Medida cautelar. Instauração de processo administrativo para verificar o cumprimento da função social da propriedade. Imóvel objeto de partilha ainda não finda. Inaplicabilidade do art. 46, § 6º, do Estatuto da Terra. Precedentes do STF e do STJ. Pretensão de conferir efeito suspensivo a recurso especial. Medida de caráter excepcional. Fumus boni iuris e periculum in mora evidenciados. Liminar deferida (fl. 19).*

Posteriormente, na assentada de 22 de junho de 2010, a Primeira Turma houve por bem julgar procedente a medida cautelar em comento, em conformidade à ementa do julgado a seguir transcrita, *in verbis*:

*Administrativo e Processual Civil. Medida cautelar. Instauração de processo administrativo para verificar o cumprimento da função social da propriedade. Imóvel objeto de partilha ainda não finda. Inaplicabilidade do art. 46, § 6º, do Estatuto da Terra. Precedentes do STF e do STJ. Pretensão de conferir efeito suspensivo a recurso especial. Medida de caráter excepcional. Fumus boni iuris e periculum in mora evidenciados. Indeferimento do pleito para o ingresso na lide na qualidade de litisconsorte passivo.*

1. Não se revela possível a admissão de litisconsorte passivo no presente feito, porque não houve a correspondente postulação nos autos do REsp n. 1.161.535-PA, do qual esta medida cautelar é tirada. Logo, como o presente feito visa apenas conferir efeito suspensivo ao aludido apelo nobre, não se pode conceber que hajam partes distintas na relação processual instaurada nos autos principais.

2. A atribuição de efeito suspensivo a recurso especial admitido pelo Tribunal *a quo*, demanda a demonstração inequívoca do *periculum in mora*, evidenciado pela urgência na prestação jurisdicional, e do *fumus boni juris*, consistente na

possibilidade de êxito do recurso especial. Precedentes: MC n. 13.838-ES, Relatora Ministra Denise Arruda Primeira Turma, DJ de 7 de maio de 2008; MC n. 13.102-RS, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 5 de dezembro de 2007; e AgRg na MC n. 13.047-MT, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJ de 27 de agosto de 2007.

3. No caso *sub examinem*, a tese deduzida pelo Incra, de que o imóvel continua único e de propriedade de diversos condôminos até que haja o registro do formal de partilha, ruma para o mesmo norte da Jurisprudência desta Corte e do egrégio Supremo Tribunal Federal. Precedentes: MS n. 26.129-DF, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 24 de agosto de 2007 e REsp n. 1.049.037-GO, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 29 setembro de 2008. Dessarte, exsurge a plausibilidade do direito vindicado e denota a presença do *fumus boni iuris*.

4. A paralisação do processo administrativo que visa o reconhecimento do interesse social para fins de reforma agrária pode gerar caos social, máxime porquanto o imóvel localiza-se no “coração” do conflito agrário brasileiro (Marabá-PA) e está ilegalmente ocupado por trabalhadores rurais. Daí exsurge o *periculum in mora*.

5. Medida cautelar julgada procedente. Requerimento para o ingresso na lide indeferido.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves (Relator): *Prima facie*, não houve afronta ao art. 535 do CPC, pois o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronunciou-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos deduzidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar o *decisum*.

E, especificamente na presente hipótese, o Tribunal *a quo* decidiu a causa de acordo com o pedido formulado na peça vestibular e com fundamentação adequada para tanto, ainda que esse *decisum* tenha sido desfavorável ao ora recorrente.

Ainda preliminarmente, o recurso especial merece ser conhecido quanto ao seu cabimento pela alínea **a** do permissivo constitucional, relativamente aos arts. 1.784 e 1.791 do Código Civil; 46, § 6º, da Lei n. 4.504/1964; e 1º, 2º e 4º, III e parágrafo único, da Lei n. 8.629/1993, porque os aludidos dispositivos foram prequestionados pelo acórdão alvejado, ainda que implicitamente.

No mérito, a pretensão recursal merece guarida e o acórdão guerreado carece de reforma, conforme a seguir exposto.

Inicialmente se faz necessária se faz a transcrição do § 6º do art. 46 da Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), *ipsis litteris*:

§ 6º. No caso de imóvel rural em comum por força de herança, as partes ideais, para os fins desta Lei, serão consideradas como se divisão houvesse, devendo ser cadastrada a área que, na partilha, tocara a cada herdeiro e admitidos os demais dados médios verificados na área total do imóvel rural.

A leitura atenta do dispositivo em comento evidencia que a finalidade para a qual a norma em testilha foi editada é sentido de fomentar o coeficiente de progressividade do Imposto Territorial Rural - ITR, precisamente acerca da impossibilidade de solidariedade passiva tributária dos condôminos no pagamento do imposto em comento.

Também no § 6º do art. 50 da indigitada Lei, essa premissa acerca do coeficiente de progressividade do ITR pode ser novamente notada, mas dessa vez na hipótese de propriedade em condomínio. Confira-se, *in verbis*:

§ 6º. No caso de propriedade em condomínio, o coeficiente de progressividade referido no parágrafo primeiro será calculado como média ponderada em que os coeficientes da tabela correspondentes à situação de cada condomínio definida no corpo do mesmo parágrafo são multiplicados pela sua área ideal e ao final somados e dividida a soma pela área total da propriedade.

Ainda sob esse ângulo, insta expor que o *caput* do art. 24 e os seus incisos II, III e IV do Decreto n. 55.891/1965 servem de supedâneo para viabilizar os cálculos do coeficiente de progressividade do ITR, também nos casos de propriedade em condomínio e nas hipóteses de transmissão *causa-mortis*, consoante a adiante transcrito, *litteratim*:

Art. 24. Os conjuntos de imóveis rurais de um mesmo proprietário ou de propriedades em condomínio, de acordo com o previsto, respectivamente, nos §§ 1º e 6º do art. 50 do Estatuto da Terra, cadastrados como previsto nos §§ 3º e 6º do art. 46 do referido Estatuto, terão os respectivos módulos médios calculados de acordo com os seguintes critérios:

[...]

II - nos casos de propriedade em condomínio, inclusive por força de sucessão *causa-mortis*, será considerada, para cada um dos condôminos, a dimensão da parte ideal ou já demarcada que lhe pertença;

III - No caso de proprietários que possuam mais de um imóvel rural, sendo um ou mais destas em condomínio, o cálculo do módulo, procedido na forma do inciso I levará em conta, para ponderação, a parte ideal ou já demarcada referida no inciso II e os módulos calculados para os respectivos imóveis em condomínio;

IV - para cada um dos condôminos o coeficiente de progressividade referido ao § 1º do art. 50 do Estatuto da Terra será obtido na forma do § 6º daquele dispositivo legal, pela média ponderada dos coeficientes que foram apurados, da forma do inciso I, para cada condômino. O coeficiente médio comum a todos os condôminos será obtido multiplicando-se os coeficientes relativos a cada condômino pela área que cabe ao condomínio, e dividindo-se a soma dos resultados dessa multiplicação pela área total dos imóveis;

Diante disso, é de se concluir que os dispositivos do Estatuto da Terra e do Decreto que o regulamenta, trazidos à baila, exclusivamente referem-se a critérios de natureza tributária, para possibilitar o cálculo do coeficiente de progressividade do ITR. Logo, é defesa a utilização desses parâmetros tributários para dimensionar se imóveis rurais são passíveis, ou não, de expropriação para fins de reforma agrária.

Essa é exegese que se extrai da interpretação conjunta dos artigos supra, de modo que andou mal, *data venia*, o Tribunal *a quo*, já que considerou o imóvel fracionado de acordo com o número de herdeiros simplesmente por ocasião da transmissão *causa-mortis*, com arrimo no § 6º do art. 46 do Estatuto da Terra. Ora, como já exposto, a norma inserta no dispositivo em comento não ostenta esse alcance.

Caso prevalecesse a interpretação conferida pelo Tribunal *a quo* ao § 6º do art. 46 do Estatuto da Terra, estar-se-ia legitimando o Incra a realizar vistoria nas frações ideais e a eventualmente considerar algumas dessas partes improdutivas, expropriando-as em detrimento do todo que é o imóvel rural.

Também não procede, com a devida *venia*, o argumento do acórdão impugnado segundo o qual o princípio da *saisine* acarretaria a transmissão e consequentemente de divisão do bem em frações ideais (unidades autônomas) já com a morte do autor da herança.

O *Detroit de Saisine*, a despeito de alguns doutrinadores considerarem uma instituição do Direito Germânico (*der Totde erbt den Lebendigen*), floresceu na França como meio de insurgência ao regime feudal que estava em voga naquele país por volta do século XIII. Naquele tempo, com a morte do vassalo, seus bens eram transferidos ao seu soberano e exigia-se, dos herdeiros naturais, determinado pagamento para a respectiva imissão. Daí surgiu a *saisine*, no afã de

assegurar que o espólio fosse transmitido diretamente aos herdeiros do falecido, sem aqueles fossem obrigados ao cumprimento de nenhum tipo obrigação para com o senhor feudal.

Nesse sentido, é oportuno trazer à colação os ensinamentos da doutrina pátria, *in verbis*:

A *saisine* surgiu no cenário jurídico da França como forma de opor-se ao regime feudal de então. Naquele tempo, quando o servo falecia, o senhor feudal assumia de pleno direito a posse sobre a herança, *il servo morto imposessa il suo signore vivo*, e o herdeiro só a recuperava mediante o pagamento de certa quantia, que variava de acordo com a natureza da herança deixada. O herdeiro do servo não recolhia a herança por investidura própria, mas só depois de satisfeita a exigência do senhorio.

O art. 318 da *Consuetudine de Paris* consagrou a passagem direta da posse da herança aos herdeiros do falecido, dentre os quais se incluíam o filho legítimo, posteriormente o natural, e os ascendentes. Excluíam-se da *saisine* o cônjuge supérstite e o Estado, considerados herdeiros irregulares, aos quais se reconhecia a ação de dação em posse, assegurando-lhes a totalidade da herança na falta de herdeiros regulares.

Em decorrência da *saisine*, o herdeiro legítimo tinha a posse real e efetiva da herança por autoridade própria, administrando o patrimônio e percebendo os frutos sem maiores formalidades, exercendo, outrossim, ativa e passivamente os direitos e ações que anteriormente competiam ao falecido (*In De Magalhães, Rui Ribeiro. Direito das Sucessões no novo Código Civil Brasileiro. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 12-13*).

Deveras, a proteção conferida pela *saisine* ao herdeiro, a despeito de o art. 1.784 do Código Civil em vigor dispor que, *ipsis litteris*: “[a]berta a sucessão, a herança transmite-se desde logo aos herdeiros legítimos e testamentários”, deve ser interpretado em parcimônia ao art. 1.791 e o seu parágrafo único do mesmo diploma em foco.

Confirmam-se, *ipsis litteris*:

Art. 1.791. A herança defere-se como um todo unitário, ainda que vários sejam herdeiros.

Parágrafo único. Até a partilha, o direito dos co-herdeiros, quanto à propriedade e posse, será indivisível, e regular-se-à pelas normas relativas ao condomínio.

Nessa linha de raciocínio, infere-se que o instituto da *saisine*, embora assegure a imediata transmissão da herança, deve ser obtemperado que, até a partilha, os bens serão considerados indivisíveis.

Ademais, mesmo considerando-se que a ocorra transmissão imediata da herança com a morte do seu autor, bem como que, de forma consecutória, a partilha do imóvel objeto da expropriação seja efetivada na divisão de frações ideais respectivamente ao número de herdeiros, não se pode conceber que essa “ficta divisão” decorrente da *saisine* faça surtir efeito impeditivo à implementação da política de reforma agrária governamental. Isso porque essa divisão tão somente se opera quanto a titularidade do imóvel, a fim de assegurar a futura partilha da herança.

Logo, é de se concluir que a *saisine*, embora esteja contemplada no nosso Direito Civil das Sucessões (art. 1.784 do Código Civil em vigor), não serve de obstáculo ao cumprimento da política de reforma agrária brasileira.

Ainda que assim não fosse, a inscrição no competente Registro Geral de imóveis é que constitui prova idônea acerca da titularidade do domínio, conforme dispõe o art. 252 da Lei n. 6.015/1973, com redação atribuída a ele pela Lei n. 6.216/1975, *litteratim*:

Art. 252. O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.

A presunção *iuris tantum* de que goza o registro imobiliário impõe que toda alteração objetiva ou subjetiva quanto ao imóvel há de ser, para que surta efeito no mundo jurídico, averbada junto ao competente registro.

Diante disso, não paira nenhuma dúvida que, não tendo sido desmembrada a matrícula relativa ao imóvel objeto do condomínio, a divisão implementada pelos proprietários não ostenta a propriedade de obstar a efetivação da expropriação.

A jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal é justamente no sentido desses três pontos. Confira-se, *ipsis litteris*:

*Constitucional. Reforma agrária. Desapropriação. Mandado de segurança. Legitimidade do co-herdeiro para impetração [Art. 1º, § 2º, da Lei n. 1.533/1951]. Saisine. Múltipla titularidade. Propriedade única até a partilha. Alteração de jurisprudência. Art. 46, § 6º, do Estatuto da Terra. Finalidade estritamente tributária. Finalidade do cadastro no SNCR-Incra. Condomínio. Ausência de registro imobiliário de partes certas. Unidade de exploração econômica do imóvel rural. Art. 4º, I, do Estatuto da Terra. Viabilidade da desapropriação. Art. 184, da Constituição do Brasil.*

2. Qualquer dos co-herdeiros é, à luz do que dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei n. 1.533/1951, parte legítima para a propositura do *writ*.

3. A *saisine* torna múltipla apenas a titularidade do imóvel rural, que permanece uma única propriedade até que sobrevenha a partilha [art. 1.791 e parágrafo único do vigente Código Civil].

4. A finalidade do art. 46, § 6º, do Estatuto da Terra [Lei n. 4.504/1964] é instrumentar o cálculo do coeficiente de progressividade do Imposto Territorial Rural - ITR. O preceito não deve ser usado como parâmetro de dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária, matéria afeta à Lei n. 8.629/1993.

5. A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro *Marco Aurélio*, DJ de 05.09.2003].

6. O cadastro efetivado pelo SNCR-Incra possui caráter declaratório e tem por finalidade: i) o levantamento de dados necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais atribuídos ao Incra e à concessão das isenções a eles relativas, previstas na Constituição e na legislação específica; e ii) o levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do País, visando à provisão de elementos que informem a orientação da política agrícola a ser promovida pelos órgãos competentes.

7. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural. Precedente [MS n. 24.488, Relator o Ministro *Eros Grau*, DJ de 03.06.2005].

8. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção *iuris tantum*. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedade distinta, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro *Moreira Alves*, DJ de 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro *Celso de Mello*, DJ de 06.06.1997]. Segurança denegada (MS n. 24.573-DF, Relator Ministro *Gilmar Mendes*, Relator para acórdão Ministro *Eros Grau*, Tribunal Pleno, DJ de 15 de dezembro de 2006).

Por fim, nem se argumente que o imóvel rural mencionado no petitório inaugural da impetração já estava, na ocasião da vistoria, ocupado por pessoas ligadas a movimentos sociais e/ou fundiários. O voto-vista vencedor, a despeito de ter provido o apelo dos ora recorridos, concordou com a sentença singular quanto à assertiva de que a invasão da propriedade se deu posteriormente à ocupação irregular do imóvel, ao assentar o que segue, *litteratim*:

Pois bem, na espécie, assim se manifestou, no particular, o MM. Juiz Federal da Subseção Judiciária de Marabá/Estado do Pará, *verbis*:

(...) a invasão da terra, segundo afirmou o impetrante, ocorreu após a realização da vistoria e a divulgação do laudo classificatório confeccionado pelo Incra, situação não alcançada pela vedação prevista no § 6º do artigo da Lei n. 8.629/1993." (cf. fl. 171)

Com efeito, conforme revela o exame dos presentes autos, a Petição Inicial do Presente Mandado de Segurança está instruído com cópias de dois "Boletins de Ocorrências Policial", da "Polícia Judiciária do Estado do Pará", o primeiro (fl. 38), noticiando que "*O relator comunica que trabalha na Fazenda N. Sra. de Nazaré, localizada na estrada Rio Preto, Km 03, de propriedade do senhor Tibiriçá de Almeida Filho, tendo como função a de vaqueiro. Que na data e horário em tela, ocasião em que se encontrava em companhia do topógrafo Adonias Dias da Conceição, adentraram na área da fazenda cerca de 40 (homens), armados de espingardas calibre 12 e 20, e de facções, sendo que dentre estes, o relator reconheceu as pessoas conhecidas por "Caboclo" e de pré-nome Orlando e o outro de pré-nome Joaquim, os quais são representantes do Movimento dos Sem Terra. Informa o relator que tais pessoas já haviam ido até aquela fazenda, também na ocasião os expulsando, sendo que desta vez, reiteraram a ameaça tornando a expulsá-los, complementando que se os mesmos retornassem eles não mais iriam expulsá-los e sim matá-los. Informando ainda o relator que os integrantes de tal movimento veem matando o gado daquela fazenda, contando cerca de 30 (trinta); e o segundo, "tomou conhecimento de que seus trabalhadores Raimundo Nascimento e Adonias Dias que se encontravam na Fazenda Nossa Senhora de Nazaré haviam sido expulsos da fazenda sob a ameaça de morte por pessoas integrantes do Movimento dos Sem Terra" e que "então se encaminhou até o acampamento do movimento, tendo no local falado com um dos líderes do movimento, pessoa conhecida por Joaquim, tendo confirmado a ação, e ainda lhe falado as seguintes textuais: **'que não iria permitir mais ninguém entrar na fazenda, por que a propriedade era dele, e caso alguém fosse teriam consequências'**".*

Ocorre que estes dois Boletins de Ocorrências estão datados de 28.10.2005, enquanto, nas Informações prestadas pelo Impetrado consta que:

A proprietária foi notificada pessoalmente em 30.06.2003, conforme Ofício/Incra/SR-27/n. 612, da mesma data, tendo a vistoria sido realizada no período de 22 a 27.09.2003. (cf. fl. 79)

Ora, conforme entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal; "O esbulho possessório que impede a desapropriação (art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183/2001), *deve ser*

*significativo e anterior à vistoria do imóvel*, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo-se os índices fixados em lei". (Nesse sentido: MS n. 23.759, rel. Min. Celso de Melo, j. 17.04.2002, DJ 22.08.2003; MS n. 25.360, rel. Min. Eros Grau, j. 27.10.2005, DJ. 25.11.2005; MS n. 24.484, rel. p/acórdão Min. Eros Grau, j. 09.02.2006, DJ 02.06.2006).

De consignar que, anteriormente, em julgamento do MS n. 24.136-DF, rel. Min. Maurício Corrêa, realizado em 11.09.2002, outra não foi a interpretação dada ao § 6º em comento por aquele excelso Pretório, *verbis*: "A vedação prevista no § 6º do artigo 4º da Lei n. 8.629/1993, com a redação dada pela MP n. 2.109/2001, alcança apenas as hipóteses em que a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos durante ou após a ocupação" (DJ 08.11.2002).

À vista desses reiterados precedentes jurisprudenciais, não merece censura, a r. Sentença recorrida (fls. 240-241).

Diante dessas ponderações, infere-se que o Tribunal *a quo*, com cognição plenária e exauriente sobre o acervo fático-probatório dos autos, concluiu que a vistoria foi realizada entre os dias 22 e 27 de setembro de 2003, enquanto que a invasão data de 28 de outubro de 2005. Portanto, não incide, *in casu*, a proibição inserta no § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, com redação conferida pela Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, sendo válida a transcrição do dispositivo em comento, *in verbis*:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

[...]

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

Isso posto, conheço do recurso especial e *dou-lhe provimento*.

É como voto.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.174.603-RN (2010/0005039-0)**

---

Relator: Ministro Benedito Gonçalves

Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte

Recorrido: Carlos Adel Teixeira de Souza

Advogado: Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros e outro(s)

---

**EMENTA**

*Administrativo. Recurso especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Violação ao artigo 535 do CPC não configurada. Extinção do feito com relação a um dos réus. Responsabilização de magistrado por atos de improbidade administrativa. Possibilidade.*

1. Não há violação do art. 535, do CPC quando o Tribunal de origem decide fundamentada e objetivamente as questões relevantes para o desate da controvérsia, apenas não adotando a tese do recorrente.

2. Os magistrados de primeiro grau submetem-se aos ditames da Lei n. 8.429/1992, porquanto não participam do rol daquelas autoridades que estão submetidas à Lei n. 1.070/1950, podendo responder por seus atos administrativos na via da ação civil pública de improbidade administrativa. Precedentes: REsp n. 1.127.542-RN, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12.11.2010; AgRg no REsp n. 1.127.541-RN, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11.11.2010; (REsp n. 1.127.182-RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15.10.2010); REsp n. 1.169.762-RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.09.2010.

3. Recurso especial provido para determinar a inclusão do recorrido no polo passivo da ação, que deve prosseguir na instância *a quo*, como for de direito.

---

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por

unanimidade, dar provimento ao recurso especial para determinar a inclusão do recorrido no polo passivo da ação, que deve prosseguir na instância *a quo*, como for de direito, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Hamilton Carvalhido, Teori Albino Zavascki e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Luiz Fux.

Brasília (DF), 03 de março de 2011 (data do julgamento).

Ministro Benedito Gonçalves, Relator

---

DJe 16.03.2011

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves: Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, com fundamento no artigo 105, III, alínea **a**, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, que, nos autos da ação civil pública de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, negou provimento ao agravo de instrumento, mantendo a decisão que julgou extinto o processo, com amparo no artigo 267, VI, do CPC, em relação ao ora recorrido, juiz de direito.

A ementa do julgado citado possui a seguinte redação (fls. 263):

Constitucional. Processual Civil. Agravo de instrumento. Ação civil pública de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa. Decisão que julgou extinto o processo, com amparo no art. 267, IV, do CPC, em relação ao agravado. Preliminar de não conhecimento do recurso suscitada pelo agravado. Extinção do feito com relação a um dos réus. Decisão que não pôs fim ao processo. Natureza interlocutória. Cabimento do agravo de instrumento. Rejeição. Mérito. Responsabilização de magistrado por atos de improbidade administrativa. Agente político. Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Impossibilidade. Precedentes do STF e STJ. Decisão mantida. Conhecimento e improvimento do recurso.

Opostos embargos declaratórios, foram rejeitados, consoante acórdão de fls. 308-316.

Em suas razões, alega o recorrente, preliminarmente, ofensa ao artigo 535 do CPC, na medida em que o Tribunal local, embora instado por oposição de embargos declaratórios, deixou de se pronunciar sobre a ausência de previsão legal de crimes de responsabilidade praticados por juiz de direito e a inexistência de ressalva na lei de improbidade administrativa quanto à responsabilização dos magistrado pela prática de atos ímprobos.

No mérito, aduz que o acórdão recorrido, ao excluir a responsabilização de magistrado por ato de improbidade administrativa, violou os artigos 39 e 39-A, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 1.079/1950, e 1º, *caput*, e 2º da Lei n. 8.429/1992, tendo em vista que “na linha do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, ao analisar a questão de ordem veiculada na Petição n. 3.923-DF, magistrados estaduais, a exemplo dos parlamentares, também não se submetem ao regime de responsabilização por crime de responsabilidade, exceto quanto aos que exerçam o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, Presidentes de Tribunais e Diretores de Foro (Lei n. 1.079/1950, art. 39 e 39-A, *caput* e parágrafo único), de modo que o entendimento firmado na Rcl n. 2.198 não se aplica a ações de improbidade movidas contra magistrados, simplesmente porque não há lei que preveja crimes de responsabilidade para juízes, exceto para os casos já ressaltados” (fls. 337).

Contrarrazões apresentadas pelo recorrido às fls. 368-375 no sentido de que: i) o agravo de instrumento interposto na instância *a quo* nem sequer deveria ter sido conhecido, porquanto a sentença que o excluiu do feito deveria ter sido impugnada por meio do recurso de apelação; ii) não se admite o manejo de ação de improbidade administrativa contra magistrado em face da prática de ato judicial.

Juízo de admissibilidade às fls. 377-380.

Parecer do Ministério Público pelo conhecimento e provimento do apelo nobre (fls. 390-396).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves (Relator): Emerge dos autos que o MPRN ajuizou ação civil pública por atos de improbidade administrativa em desfavor de Carlos Adel Teixeira de Souza e Maurílio Pinto Teixeira de Souza, em decorrência de interceptações telefônicas realizadas de modo secreto, à

margem da Constituição e da Lei n. 9.296/1996, determinadas pelo primeiro demandado, na condição de Juiz de Direito da 12ª Vara Criminal da Comarca de Natal, a pedido do segundo, Subsecretário de Segurança Pública e da Defesa Social do Estado do Rio Grande do Norte.

O feito foi extinto no juízo de primeiro grau, nos termos do artigo 267, VI, do CPC, em relação ao recorrido, ao fundamento de que a lei de improbidade administrativa, nos termos do que ficou decidido pelo STF na Reclamação n. 2.138, não se aplica aos agentes políticos, no que se inserem os magistrados (fls. 120-160). Tal entendimento foi mantido pelo Tribunal de Justiça, por considerar que o STF e o STJ (REsp n. 456.649-MG, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 05.10.2006) já se manifestaram nesse sentido (fls. 263-274).

Na presente insurgência, pugna a recorrente, em suma, a aplicabilidade da lei de improbidade administrativa ao caso dos autos, mormente porque:

i) “na linha do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, ao analisar a questão de ordem veiculada na Petição n. 3.923-DF, magistrados estaduais, a exemplo dos parlamentares, também não se submetem ao regime de responsabilização por crime de responsabilidade, exceto quanto aos que exerçam o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, Presidentes de Tribunais e Diretores de Foro (Lei n. 1.079/1950, art. 39 e 39-A, *caput* e parágrafo único), de modo que o entendimento firmado na Rcl n. 7 2198 não se aplica a ações de improbidade movidas contra magistrados, simplesmente porque não há lei que preveja crimes de responsabilidade para juízes, exceto para os casos já ressalvados” (fls. 337);

ii) “se não há previsão de crimes de responsabilidade para esses agentes políticos, é certo que a regra de competência prevista no artigo 96, inciso III, da Constituição Federal, somente incide, considerando os crimes de responsabilidade tipificados na legislação ordinária, ou seja, na Lei n. 1.079/1950, em relação aos juízes estaduais que praticarem crime de responsabilidade no exercício da atividade administrativa de Diretor de Foro, o que não é o caso da ação em apreço” (fls. 338);

iii) não ficou decidido pelo STF que os agentes políticos, de forma generalizada, não se submetem às sanções da lei de improbidade; e

iv) a decisão proferida pelo STJ no REsp n. 456.649-MG, utilizada como fundamento para negar provimento ao recurso *a quo*, foi modificada em sede de embargos declaratórios, acolhidos para restringir o alcance dos fundamentos

do acórdão e para deixar claro que aquele Tribunal Superior admite a ação de improbidade contra agentes políticos.

Feitas tais considerações, tem-se que a controvérsia cinge-se à aplicabilidade ou não da lei de improbidade administrativa aos magistrados.

Primeiramente, registra-se impróspera a pretensa violação do art. 535, do CPC, porquanto o Tribunal de origem examinou e decidiu fundamentada e objetivamente todas as questões relevantes para o desate da controvérsia, tal como lhe fora posta e submetida, não se configurando, assim, negativa de prestação jurisdicional.

Ademais, a jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que o julgador não está adstrito a responder a todos os argumentos das partes, contanto que fundamente sua decisão.

Assim, não cabe alegação de violação do artigo 535 do CPC, quando a Corte de origem aprecia a questão de maneira fundamentada, apenas não adotando a tese da recorrente.

No mérito, o recurso merece prosperar.

A discussão tem como pano de fundo o fato de que os atos de improbidade administrativa previstos na Lei n. 8.429/1992 são também tipificados como crime de responsabilidade na Lei n. 1.079/1950 (infrações político-administrativas), ao passo que os agentes políticos, ao se sujeitarem aos dois regimes de responsabilidade, estariam sofrendo um *bis in idem*.

O Supremo Tribunal Federal abordou a questão no julgamento da Reclamação n. 2.138-DF, referente a uma ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal contra um Ministro de Estado, e, após asseverar 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 n. 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei n. 1.079/1950)”, acabou por decidir pela incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c, da Constituição.

A reclamação foi julgada procedente, nos termos da ementa seguinte:

Reclamação. Usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. Improbidade administrativa. Crime de responsabilidade. Agentes políticos.

I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM.

I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. Questão de ordem rejeitada.

I.2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada.

II. MÉRITO.

II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei n. 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo.

II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. 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 n. 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei n. 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição.

II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei n. 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992).

II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, c, da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos.

II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c, da Constituição.

III. Reclamação julgada procedente (Rcl n. 2.138, Relator: Min. Nelson Jobim, Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 13.06.2007, DJe 17.04.2008 Pub 18.04.2008).

Vê-se que a deliberação do Supremo foi no sentido de que o regime da ação de improbidade administrativa não se aplica aos agentes políticos, que se sujeitam à ação penal por crime de responsabilidade, com o foro privilegiado estabelecido na Constituição Federal.

Em outras palavras, aqueles agentes políticos submetidos ao regime especial de responsabilização da Lei n. 1.079/1950 (Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador Geral da República) não podem ser processados por crimes de responsabilidade pelo regime da Lei de Improbidade Administrativa, sob pena da usurpação da competência do STF e principalmente pelo fato de que ambos os diplomas, a LIA e a Lei n. 1.079/1950, prevêem sanções de ordem política, caso que haveria possibilidade de *bis in idem* se houvesse dupla punição política por um ato tipificado nas duas leis em foco.

Por ostentar tais conclusões, é oportuna a transcrição da ementa do seguinte julgado desta Corte:

Processo Civil. Questão de ordem em ação de improbidade administrativa. Agentes políticos e agentes administrativos. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da impossibilidade de propositura da ação de improbidade, quanto aos agentes políticos, que se sujeitam à ação penal por crime de responsabilidade. Aplicabilidade no âmbito do STJ. Ação proposta contra membro do Tribunal de Contas de Estado da Federação. Peculiaridades, quanto à sua tipificação da conduta contida na ação de improbidade, que afasta a orientação preconizada pelo STF. Possibilidade de sua responsabilização pelo regime de ação de improbidade.

- No julgamento da Recl. n. 2.138-DF, o STF decidiu que o regime da ação de improbidade administrativa não se aplica aos agentes políticos, cujos atos estariam abrangidos pelos preceitos contidos da Lei dos Crimes de Responsabilidade, com o foro privativo estabelecido na Constituição Federal. Haveria, portanto, para os

*agentes políticos, bis in idem entre os preceitos da Lei de Crimes de Responsabilidade e a Lei de Improbidade Administrativa.*

*- Para Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, a conclusão não pode ser a mesma. A Lei dos Crimes de Responsabilidade separa, quanto às conseqüências, as condutas praticadas pelos diversos agentes políticos. Assim, o Presidente da República e pelos Ministros de Estado podem praticar condutas que são tipificadas como crimes contra a administração, nas quais se verificaria, na visão do STF, bis in idem com as condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Outros agentes políticos, porém, como os membros de Tribunais de Contas, não estão entre as autoridades a quem a lei reputa possível cometer tais crimes. Para eles, a Lei dos Crimes de Responsabilidade possibilita apenas a prática de Crimes contra a Lei Orçamentária, que não se identificam, necessariamente, com os atos reprimidos pela Lei de Improbidade Administrativa.*

*- A peculiaridade das condutas tipificadas na Lei dos Crimes de Responsabilidade, quanto aos membros do Tribunal de Contas, indica que a eles não se estende a novel jurisprudência do STF, que exclui os agentes políticos do âmbito da Lei de Improbidade Administrativa.*

*Portanto, a ação de improbidade, aqui, permanece cabível, não sendo todavia competente o STJ para dela conhecer.*

Questão de Ordem acolhida para remeter os autos ao Tribunal de Justiça da Bahia, para distribuição em primeiro grau da ação de improbidade administrativa (QO na AIA n. 27-DF, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, julgado em 27.11.2008, DJe 09.02.2009).

Assim, pode-se dizer que a correta interpretação da decisão prolatada pelo STF há de passar, necessariamente, pela averiguação da eventual submissão do agente político processado ao regime dos crimes de responsabilidade, o que implica consulta à Lei n. 1.079/1950.

Por sua vez, a referida norma, logo no artigo 2º, assim prescreve, *in verbis*:

Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

E, especificamente quanto aos agentes políticos atuantes junto ao Poder Judiciário, dispõe o seguinte:

Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

1- altera, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;

2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;

3 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo:

5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decôro de suas funções.

Art. 39-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. (Incluído pela Lei n. 10.028, de 19.10.2000)

*Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição. (Incluído pela Lei n. 10.028, de 19.10.2000)*

Do acima explicitado ressoa evidente a delimitação das autoridades que são submetidas à lei de responsabilidade, não estando incluída entre essas a figura do magistrado de primeira instância, bem como somente há previsão legal de crimes de responsabilidade no ordenamento jurídico brasileiro para magistrados que exerçam os cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal, Presidentes de Tribunais e seus respectivos substitutos e, ainda, os que desempenham a função de juízes Diretores de Foro (Lei n. 1.079/1950, artigos 39 e 39-A, parágrafo único).

Partindo desse raciocínio, há entender que os magistrados de primeiro grau submetem-se aos ditames da Lei n. 8.429/1992, porquanto não participam do rol daquelas autoridades que estão submetidas à Lei n. 1.079/1950, podendo responder por seus atos administrativos na via da ação civil pública de improbidade administrativa.

Por sua vez, é de se concluir que a regra de competência prevista no artigo 96, III, da Constituição Federal, apenas abarca os juízes estaduais que cometerem crime de responsabilidade no exercício da Direção de Foro.

Portanto, não procede o fundamento utilizado pelas instâncias de origem para extinguirem o feito sem resolução de mérito, qual seja, o de que o magistrado, por ser agente político, não comete ato de improbidade administrativa, mas crime de responsabilidade.

Deveras, há registrar que o referido julgado do STF faz referência exclusiva aos Ministros de Estado e à competência para processá-los pela prática de crimes de responsabilidade, o que não significa que tenha afirmado, de uma forma generalizada, que todo e qualquer agente político não se submete às sanções ditadas pela LIA.

Tanto é assim que o Superior Tribunal de Justiça já assentou posicionamento no sentido de que a Rcl n. 2.138/38 tão somente se aplica aos Ministros de Estado e que o pedido de condenação de ex-prefeito com supedâneo na Lei de Improbidade Administrativa não se perfaz impossível, máxime porque a Lei de Crimes de Responsabilidade abrange apenas as autoridades elencadas no seu art. 2º, quais sejam: [...] “Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República”.

Nesse sentido são os seguintes julgados, *in verbis*:

Agravo regimental em recurso especial. Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa a prefeitos.

1. *A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme em que se aplica a agentes políticos municipais, tais como prefeitos, ex-prefeitos e vereadores, as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992).*

2. Agravo regimental improvido (AgRg no REsp n. 1.158.623-RJ, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, julgado em 18.03.2010, DJe 09.04.2010).

Administrativo. Improbidade administrativa. Promoção pessoal. Propaganda com caráter não-educativo. Ex-prefeito. Sujeição à Lei de Improbidade Administrativa.

*O ex-prefeito submete-se ao rito das ações de improbidade administrativa. Esses agentes, porque destituídos de seu munus, não se acham enquadrados nos termos da Lei n. 1.070/1950, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade. Sua participação no processo de improbidade é legítima. Precedente: (REsp n. 764.836-SP, Relator Ministro José Delgado, Relator p/ acórdão Ministro Francisco Falcão, DJ 10.03.2008).*

Agravo regimental improvido (AgRg nos EDcl no REsp n. 1.080.234-RO, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16.06.2009, DJe 29.06.2009).

Administrativo e Processual Civil. Recurso especial. Ação civil pública por atos de improbidade administrativa. Prefeito. Aplicação da Lei n. 8.429/1992 e do Decreto n. 201/1967 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. 201/1967 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 n. 69.850-RS, Relator Ministro Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 27 de maio de 1994 e HC n. 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 responsabilidade por delitos funcionais (art. 1º) e por infrações político-administrativas (art. 4º). Já a Lei n. 8.429/1992 prevê sanções civis e políticas para os atos improbados. 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. 8.492/1992, 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. 201/1967, 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).

6. O precedente do egrégio STF, relativo à Rcl n. 2.138-RJ, cujo relator para acórdão foi o culto Ministro Gilmar Mendes (acórdão publicado no DJ de 18 de abril de 2008), no sentido de que “Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição”, não incide no caso em foco em razão das diferenças amazônicas entre eles.

7. *Deveras, o julgado do STF em comento trata da responsabilidade especial de agentes políticos, definida na Lei n. 1.079/50, mas faz referência exclusiva aos Ministros de Estado e a competência para processá-los pela prática de crimes de responsabilidade. Ademais, prefeito não está elencado no rol das autoridades que o referido diploma designa como agentes políticos (Precedentes: EDcl nos EDcl no REsp n. 884.083-PR, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJ de 26 de março de 2009; REsp n. 1.103.011-ES, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 20 de maio de 2009; REsp n. 895.530-PR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ de 04 de fevereiro de 2009; e REsp n. 764.836-SP, Relator Ministro José Delgado, relator para acórdão ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 10 de março de 2008).*

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 n. 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei n. 1.079/1950)” e delineou que aqueles agentes políticos submetidos ao regime especial de responsabilização da Lei n. 1.079/1950 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 n. 1.079/1950, preveem sanções de ordem política, como, v.g., infere-se do art. 2º da Lei n. 1.079/1950 e do art. 12 da Lei n. 8.429/1992. 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 n. 1.066.772-MS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 25.08.2009, DJe 03.09.2009).

Processual Civil. Administrativo. Ação civil pública. Lei de Improbidade Administrativa. Ex-prefeito. Inaplicabilidade da Lei n. 1.070/1950. Princípio da proporcionalidade. Discricionariedade do julgador na aplicação das penalidades. Reexame de matéria fática. Súmula n. 7-STJ. Legitimidade ativa do Ministério Público. Art. 129, III, da Constituição Federal. Ônus de sucumbência. Parte ré. Arts. 18 e 19 da Lei n. 7.347/1985. Isenção. Descabimento. Violação do art. 535, II, do CPC. Julgamento *extra e ultra petita*. Inocorrência.

1. O “*ex-prefeito não se enquadra dentre aquelas autoridades que estão submetidas à Lei n. 1.070/1950, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade, podendo responder por seus atos em sede de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa*” (REsp n. 764.836-SP, Relator Ministro José Delgado, Relator p/ acórdão Ministro Francisco Falcão, DJ 10.03.2008).

(...) 18. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido (REsp n. 895.530-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 18.11.2008, DJe 04.02.2009).

Processual Civil e Administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Ex-prefeito. Aplicação da Lei n. 8.429/1992. Compatibilidade com o Decreto-Lei n. 201/1967. Notificação de defesa prévia. Art. 17, § 7º, da Lei n. 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 n. 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.

2. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei n. 201/1967 e a Lei n. 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 n. 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 n. 284-STF.

10. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido (REsp n. 1.034.511-CE, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 1º.09.2009, DJe 22.09.2009).

Disso decorre que o entendimento firmado na Rcl n. 2.198 não se aplica as ações de improbidade movidas contra magistrados, bem como que o recorrido, na qualidade de juiz de Direito, embora agente político, não se submete ao regime da Lei n. 1.079/1950, porque não há lei que preveja crimes de responsabilidade para juízes, exceto para os casos já ressaltados.

Assim, observada a adequação da ação de improbidade administrativa na espécie, não poderia o Tribunal *a quo*, naquela feita, extinguir o feito sem julgamento do mérito em relação ao recorrido, ao argumento de que a LIA não se aplica aos agentes políticos.

Nesse panorama, ficam prejudicadas as alegações trazidas na contestação, porquanto eventual discussão acerca da natureza do ato em si, tido por improbo, se judicial ou administrativo, deve ser analisada em momento oportuno, na primeira instância.

No mesmo sentido do aqui exposto, confirmam-se os recentes precedentes desta Corte:

Administrativo. Recurso especial. Ação civil pública de improbidade administrativa. Preliminar de inidoneidade do agravo de instrumento. Decisão que exclui litisconsorte. Natureza de decisão interlocutória. Preliminar afastada. Magistrado. Polo passivo da ação. Possibilidade. Agente político. Não enquadramento de juiz na Lei de Crimes de Responsabilidade. Interpretação

extensiva. Impossibilidade. Recurso parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido.

1. Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, “a decisão que exclui do processo um dos litisconsortes, prosseguindo o processo com relação aos demais réus, é recorrível por meio de agravo de instrumento, caracterizando-se erro grosseiro a interposição de apelação” (AgRg no REsp n. 1.012.086-RJ, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16.09.2009).

2. Os crimes de responsabilidades podem ser imputados aos ministros do Supremo Tribunal Federal e, desde a vigência da Lei n. 10.028/2000, aos presidentes e seus substitutos no exercício da Presidência dos Tribunais Superiores, Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e aos Juízes e Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição (arts. 39 e 39-A da Lei n. 1.079/1950).

3. *Os demais membros da magistratura, que não se enquadram nas hipóteses dos arts. 39 e 39-A da Lei n. 1.079/1950, não respondem por crime de responsabilidade, estando, todavia, sujeitos à lei de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992).*

4. “... as razões de decidir assentadas na Reclamação n. 2.138 não têm o condão de vincular os demais órgãos do Poder Judiciário, porquanto estabelecidas em processo subjetivo, cujos efeitos não transcendem os limites *inter partes*” (Rcl n. 2.197-DF).

5. Recurso parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para determinar a inclusão do recorrido no polo passivo da Ação Civil Pública n. 001.08.007323-0, em curso na 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal-RN (REsp n. 1.127.542-RN, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12.11.2010).

Processual Civil. Administrativo. Magistrado. Lei n. 8.492/1992, art. 2º. Conceito de agente político. Compatibilidade com a legislação de improbidade administrativa.

1. *Esta Corte Superior tem posicionamento pacífico no sentido de que não existe norma vigente que desqualifique os agentes políticos – incluindo os magistrados – da possibilidade de figurar como parte legítima no pólo passivo de ações de improbidade administrativa.* Precedentes: AgRg no REsp n. 1.088.258-GO, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16.09.2009; EDcl no AgRg na AIA n. 26-SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Corte Especial, DJe 1º.07.2009.

2. *Por mais que seja considerada a aplicabilidade da legislação especial relacionada com o crime de responsabilidade, também subsumem-se os magistrados ao conceito de improbidade administrativa, quando for o caso, na mansa jurisprudência desta Corte Superior.* Precedentes: Rcl n. 2.790-SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 04.03.2010; REsp n. 1.169.762-RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.09.2010.

Agravo regimental improvido (AgRg no REsp n. 1.127.541-RN, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11.11.2010).

Administrativo. Improbidade administrativa. Magistrados. Agentes políticos vs. agentes não políticos. Dicotomia irrelevante para a espécie. Compatibilidade entre regime especial de responsabilização política e a Lei de Improbidade Administrativa. Conceito abrangente do art. 2º da Lei n. 8.429/1992.

1. *Sejam considerados agentes comuns, sejam considerados agentes políticos, a Lei n. 8.429/1992 é plenamente incidente em face de magistrados por atos alegadamente ímprobos que tenham sido cometidos em razão do exercício de seu mister legal.*

2. Em primeiro lugar porque, admitindo tratar-se de agentes políticos, esta Corte Superior firmou seu entendimento pela possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade em face dos mesmos, em razão da perfeita compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/1992, cabendo, apenas e tão-somente, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado *ratione personae* na Constituição da República vigente. Precedente.

3. Em segundo lugar porque, admitindo tratar-se de agentes não políticos, o conceito de “agente público” previsto no art. 2º da Lei n. 8.429/1992 é amplo o suficiente para albergar os magistrados, especialmente, se, no exercício da função judicante, eles praticarem condutas enquadráveis, em tese, pelos arts. 9º, 10 e 11 daquele diploma normativo.

4. Despiciendo, portanto, adentrar, aqui, longa controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca do enquadramento de juízes como agentes políticos, pois, na espécie, esta discussão demonstra-se irrelevante.

5. Recurso especial provido. Embargos de declaração de fls. 436-438 (e-STJ) prejudicados (REsp n. 1.127.182-RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15.10.2010).

Processual Civil e Administrativo. Ofensa ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Improbidade administrativa. Magistrado. Legitimidade passiva. Art. 2º da Lei n. 8.429/1992. Agente político. Compatibilidade entre eventual regime especial de responsabilização política e a Lei de Improbidade Administrativa.

1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

Precedente.

2. Esta Corte Superior tem posicionamento pacífico no sentido de que não existe norma vigente que desqualifique os agentes políticos - incluindo magistrados, para doutrina e jurisprudência que assim os consideram - como parte legítima a figurar no pólo passivo de ações de improbidade administrativa.

3. *Não custa pontuar, ainda, que os magistrados enquadram-se no conceito de "agente público" (político ou não) formulado pelo art. 2º da Lei n. 8.429/1992 e, mesmo que seus atos jurisdicionais pudessem eventualmente subsumirem-se à Lei n. 1.079/1950, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que existe perfeita compatibilidade entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/1992, cabendo, apenas e tão-somente, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado racione personae na Constituição da República vigente.*

4. Precedente: Rcl n. 2.790-SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 04.03.2010.

5. Recurso especial parcialmente provido a fim de determinar a continuidade da ação de improbidade administrativa também em face do réu sobre o qual recai a controvérsia do acórdão recorrido (REsp n. 1.169.762-RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.09.2010).

Administrativo e Processual Civil. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Aplicação da Lei n. 8.429/1992 aos agentes públicos. Art. 542, § 3º, do CPC.

1. *Inviável a extinção preliminar de ação civil pública ajuizada para apurar ato de improbidade administrativa, com base exclusivamente no argumento de que a Lei n. 8.429/1992 não se aplica aos agentes pública, pela existência de Lei específica tratando de crimes de responsabilidade (Lei n. 1.079/1950).*

2. Posicionamento adotado pela instância ordinária, determinando o processamento da ação civil pública que está em harmonia com o entendimento desta Corte.

3. Agravo regimental não provido (AgRg na MC n. 16.383-DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23.02.2010, DJe 04.03.2010).

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, para determinar a inclusão do recorrido no polo passivo da ação civil pública, a qual deve prosseguir na instância *a quo*, como for de direito.

É como voto.

