



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.231.462 - PB (2010/0226188-2)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
R.P/ACÓRDÃO : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL
ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESPACHO DE RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ALEGADA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. NULIDADE RELATIVA. PRECLUSÃO DA MATÉRIA, ANTE A NÃO-INTERPOSIÇÃO, NO MOMENTO OPORTUNO, DO AGRAVO DE INSTRUMENTO DE QUE TRATA O ART. 17, § 10, DA LEI Nº 8.429/92.

1. Caso em que, recebida a exordial da ação civil pública por improbidade administrativa, ocorreu a regular instrução processual (inclusive com a apresentação de contestação pela parte recorrente) e sobreveio sentença condenatória. Assim, não interposto no momento oportuno o agravo de instrumento de que trata o art. 17, § 10, da Lei de Improbidade, a matéria alusiva à ausência de fundamentação do despacho que recebeu a petição inicial encontra-se preclusa, por se tratar de nulidade relativa. Precedentes.

2. Recurso especial a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Sérgio Kukina, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Sérgio Kukina os Srs. Ministros Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília (DF), 06 de fevereiro de 2014(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.231.462 - PB (2010/0226188-2)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL
ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

RELATÓRIO

1. GILVANDRO CARNEIRO LEAL interpõe Recurso Especial, lastreado nas alíneas a e c do inciso III do art. 105 da CF/88, contra acórdão prolatado pela 3a. Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (fls. 1.531/1.539), ementado nos seguintes termos:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APELAÇÃO - SENTENÇA CONDENATÓRIA - PRELIMINARES REJEITADAS - IRREGULARIDADES CONSTATADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS E CORROBORADAS EM JUÍZO - CONTEXTO FÁTICO-DIALÉTICO-PROCESSUAL EXIGENTE DE CONDENAÇÃO DO EX-PREFEITO - DESPROVIMENTO DO RECURSO.

Ao agente público acusado de improbidade administrativa, cujas irregularidades perpetradas foram apuradas e constatadas pelo Tribunal de Contas e corroboradas em juízo, deve-se imputar a sanção correspondente na Lei de Improbidade.

Para além de significar a proibição de excesso estatal nalgum direito fundamental, o princípio da proporcionalidade também implica na vedação da proteção deficiente dos bens jurídico-constitucionais.

Assim, se a Carta Magna, no art. 37, § 4o., contém imperativo de penalização de conduta ímproba na intimidade da Administração Pública, não é dado ao legislador, nem tampouco ao juiz, recair em timidez ou retração na aplicação da sanção prevista em lei (fls. 1.531).

2. Os Embargos de Declaração opostos às fls. 1.542/1.549 foram rejeitados no *decisum* de fls. 1.555/1.558.

3. Nas razões do Raro Apelo de fls. 1.563/1.579, alega o recorrente, além de dissídio jurisprudencial, ofensa aos arts. 5o., LIV e LV e 93, IX da CF/88, bem como ao art. 17, §§ 8o. e 10 da Lei 8.429/92, sustentando, em suma, que tanto a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sentença quanto o Acórdão encontram-se eivados de nulidade absoluta, haja vista não ter havido decisão fundamentada de recebimento da petição inicial e a consequente e necessária intimação do recorrente, o que fulminou o direito do acusado de agravar de tal decisão. Assevera, nesse aspecto, que o Juízo Sentenciante sequer proferiu despacho de *cite-se*; nesse aspecto, observa que o único despacho semelhante que foi proferido nos autos determina a *certificação da citação da pate promovida*.

4. Contrarrazões às fls. 1.616/1.627.

5. O douto MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em parecer de lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República MARIA CAETANA CINTRA SANTOS (fls. 1.716/1.722), oficiou pelo conhecimento parcial e, neste aspecto, pelo desprovimento do Recurso Especial, nos termos assim ementados:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. PREJUÍZO NÃO COMPROVADO. DISSÍDIO NÃO COMPROVADO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL.

Pelo conhecimento parcial, e nesta parte, pelo desprovimento do recurso (fls. 1.716).

6. É o que havia de importante para ser relatado.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.231.462 - PB (2010/0226188-2)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL
ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

VOTO

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO QUE DESPROVEU APELAÇÃO INTERPOSTA CONTRA SENTENÇA CONDENATÓRIA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO QUE RECEBE A PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. NULIDADE ABSOLUTA DOS ATOS PROCESSUAIS POSTERIORES. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, DO CONTRADITÓRIO E DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS §§ 8º., 9º. E 10 DO ART. 17 DA LEI 8.429/92, À LUZ DA NORMA CONSTITUCIONAL DISPOSTA NO ART. 93, IX DA CF/88. RECURSO PROVIDO.

1. *As ações judiciais calcadas em dispositivos insertos no domínio do Direito Sancionador devem observar um procedimento que lhes é peculiar, como é o caso da Ação de Improbidade Administrativa, que seguirá obrigatoriamente rito próprio (Lei 8.429/92).*

2. *Além das formalidade previstas no art. 282 do CPC, a petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa deve ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes de autoria e que atestem a ocorrência material do ato de improbidade, ou seja, hão de se lastrear em justa causa.*

3. *Ao receber a inicial, deve obrigatoriamente o Magistrado fundamentar as razões preliminares de sua decisão que demonstrem a existência de justa causa; tal fundamentação se baseará em juízo sumário de admissibilidade, não sendo necessária, nessa fase, prova incontestável do ato de improbidade, como se exigirá para o eventual juízo condenatório futuro. Precedentes: AgRg no REsp. 1.317.127/ES, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 13.03.2013; AgRg no Ag 1.388.541/MG, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 02.08.2011.*

4. *In casu, após o recorrente apresentar defesa prévia (fls. 875/876), o Juízo Sentenciante proferiu, única e exclusivamente, despacho para que fosse promovida a citação do réu, sem enunciar os motivos ensejadores do recebimento da Ação Civil Pública de Improbidade*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administrativa, bem como as razões da rejeição das alegações manifestadas naquela defesa (fls. 916).

5. *A inobservância de fundamentação da decisão de recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade (fls. 916), após a apresentação de manifestação prévia (fls. 872 e 875/876), fulmina o direito à ampla defesa, ao contraditório e ao duplo grau de jurisdição da recorrente, já que o art. 17, § 10 da Lei 8.429/92 assegura a interposição de Agravo de Instrumento contra a decisão que receber a petição inicial, razão pela qual é imperiosa a explicitação dos fundamentos da decisão.*

6. *Essa garantia processual encontra-se prevista, inclusive, na Convenção Interamericana de Direitos Humanos (art. 8o., 2, g), ratificada pelo Brasil em 1992, não podendo ser ignorada para a defesa do Estado. Sua inobservância, portanto, produz a nulidade absoluta dos atos processuais que lhes são posteriores; a flexibilização das garantias processuais conduz ao arbítrio, que deve ser combatido por todos os meios ao alcance do Juiz, a quem compete promover a tutela jurídica da legitimidade dos atos do poder estatal.*

7. *Retorno dos autos ao Juízo Monocrático, para que prolate decisão fundamentada quanto ao preenchimento das condições da ação, mormente no tocante à materialidade e aos indícios de autoria do recorrente.*

8. *Recurso Especial provido, a despeito do parecer do MPF pugnar pelo não conhecimento ou, sucessivamente, desprovimento do Nobre Apelo.*

1. Inicialmente, destaca-se que, na seara recursal especial, compete a esta egrégia Corte Superior de Justiça a uniformização da interpretação do direito federal *infraconstitucional*, quando a decisão impugnada: (a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; (b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; (c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal; obsta seu conhecimento, portanto, a interposição que sustenta suposta violação a dispositivos constitucionais, pois, nos termos do art. 102 da CF/88, mencionada afronta é da competência do Supremo Tribunal Federal e se submete, ainda, aos requisitos específicos dos Recursos Extraordinários (a exemplo da demonstração da repercussão geral da matéria); entendimento contrário implicaria



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

usurpação de competência, sujeita inclusive à reclamação constitucional junto ao STF (alínea I do inciso I do art. 102 da CF/88).

2. Assim, não se conhece da alegada violação aos arts. 50., LIV e LV e 93, IX da CF/88, por não serem matérias cognoscíveis em sede especial.

3. No tocante ao dissídio jurisprudencial e à alegada ofensa ao art. 17, §§ 8o. e 10 da Lei 8.429/92, contudo, o Recurso Especial merece conhecimento, passando-se, dest'arte, à análise do mérito.

4. Do exame dos autos, deduz-se que o Ministério Público Paraibano ajuizou Ação Civil Pública de Ato de Improbidade contra o ora recorrente, pugnando pela condenação do acusado nos termos dos arts. 10, VIII e XII, e 11, II e V da Lei 8.429/92, decorrentes da prática das seguintes irregularidades relatadas em Sentença:

Não envio à Corte de Contas de cópias de 06 Convênios celebrados com a Fundação do Banco do Brasil; Não apresentação da Lei referente ao plano plurianual de investimentos; Desvio de recursos destinados à aplicação no ensino fundamental (FUNDEF); Processos licitatórios efetivados com fortes indícios de irregularidades; dívida da Prefeitura com o IPSER (Instituto de 'previdência do Servidor de Lagoa Seca); Aquisição fictícia de máquinas e equipamentos que seriam destinados à oficina multiuso do Município; aquisição ficta 'de setenta estantes e cinco máquinas de escrever; contratação com empresa inidônea; aquisição de medicamentos falsos e vencidos, através de empresa de um irmão do Prefeito; processo licitatório direcionado na aquisição de um ônibus; emissão de doze cheques sem provisão de fundos; manutenção de pessoas em cargos não previsto em lei; irregularidades em concurso público; e contratação de prestadores de serviços por tempo superior ao permitido em lei (fls. 1.386/1.387).

5. Após notificar os acusados para apresentarem manifestação prévia, o Juízo Monocrático determinou a citação do acusado, sem, contudo, fundamentar a decisão de recebimento da petição inicial (fls. 916); posteriormente, proferiu Sentença condenatória, impondo ao ex-Prefeito do Município de Lagoa Seca/PB as seguintes penalidades, decorrentes do amoldamento das ações do recorrente nos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

arts. 10, *caput* e incisos VIII e XI, e art. 11, *caput*: (a) ressarcimento dos danos causados ao Município, no importe de R\$ 45.368,00; (b) pagamento de multa civil no montante de R\$ 117.000,00; (c) suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, todos pelo prazo de 5 anos (fls. 1.398).

6. O acórdão ora impugnado desproveu a Apelação interposta pelo ex-Chefe do Poder Executivo Municipal, mantendo na íntegra os termos da Sentença.

7. Cinge-se a controvérsia, portanto, em saber se a Decisão Interlocutória que recebe a petição inicial de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa exige fundamentação, para sua validade.

8. Nessa seara, destaca-se que as ações judiciais calcadas em dispositivos legais insertos no domínio do Direito Sancionador, ramo do Direito Público que formula os princípios, as normas e as regras de aplicação na atividade estatal punitiva de crimes e outros delitos, devem observar um rito que lhe é peculiar, como é o caso da Ação de Improbidade Administrativa, que deve seguir rito próprio, previsto na Lei 8.429/92, que a sujeita a condições específicas que não se exigem para os demais processos cíveis.

9. Observa-se, nesse aspecto, que a Lei de Improbidade Administrativa impõe a necessidade de prévia oitiva do acionado para que apresente manifestação por escrito antes de o Juiz decidir pelo recebimento ou não da petição inicial (art. 17, § 7o.), marcando o encerramento da fase preliminar; e assim é porque, nesta fase, o órgão julgador deve proferir um juízo provisório de admissibilidade - positivo ou negativo - a depender de restar convencido (ou não) da razoabilidade da referida iniciativa processual; a citada análise destina-se a averiguar, eminentemente, as condições da ação, correspondentes à legitimidade das partes, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido.

10. As Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa, por possuírem o peculiar caráter sancionador estatal, assemelham-se às ações penais e exigem, dessa maneira, um *quarto elemento* para o preenchimento das condições da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ação - e consequente viabilidade da pretensão do autor: a *justa causa*, correspondente a um lastro mínimo de provas que comprovem a prática da conduta ímproba (materialidade) e indícios de autoria do recorrente.

11. Nesse ponto, bem destaca o eminente Ministro Cesar Asfor Rocha o conceito da justa causa nas ações sancionatórias:

Devo referir que alguns autores entendem, mas sem razão, ao meu ver, que a justa causa estaria encampada pela possibilidade jurídica, ou pelo interesse, de sorte que, mesmo respeitando essa posição (...), siga a orientação que afirma que a justa causa - nas ações sancionatórias - constitui um requisito autônomo e distinto daqueles outros três, ou seja, nas ações sancionatórias há um quarto elemento circunstanciador da sua promoção. (...) Pois essa exigência (a da justa causa) e esse cortejo de efeitos também se fazem presentes na análise da inicial da ação por ato de improbidade administrativa (e de todas as ações sancionadoras), que deverá trazer no seu contexto a demonstração da seriedade e da consistência da promoção, mostrando - não apenas com esforço narrativo, mas com elementos materiais seguros e confiáveis - a materialidade do ilícito que se aponta e indicando, também com dados suficientes, seguros e sérios, quem seja o seu praticante; pode-se afirmar que sem essa demonstração objetiva, não estará satisfeita a exigência da justa causa (Breves Reflexões Críticas Sobre a Ação de Improbidade Administrativa, Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 28).

12. A imprescindibilidade da comprovação da justa causa decorre da possível utilização do direito de ação de forma temerária, que, conforme sustenta o jurista MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS, *sem provas ou elementos de convicção para o julgador, deve ser rejeitada* (O Limite da Improbidade Administrativa: Comentários à Lei 8.429/92, Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 552).

13. Em face do exposto, percebe-se a importância da observância do devido processo previsto em lei: a garantia da tutela dos direitos subjetivos ou individuais das partes, mormente quando o procedimento jurisdicional almeja à imposição de penalidades limitadoras de direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

14. Destaca-se, por oportuno, que, dentre as garantias processuais legais asseguradas ao acusado do ato de improbidade, encontra-se a necessidade de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fundamentação da Decisão Interlocutória que recebe a petição inicial, pois serão os argumentos nela esposados que justificarão o porquê do recebimento da exordial em desfavor do acusado, esmiuçando, conforme já mencionado, as condições da ação de improbidade, cuja ausência fulmina, ainda, o direito do recorrente ao duplo grau de jurisdição, já que, de acordo com o art. 17, § 10 da Lei 8.429/92, da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento; referida garantia processual encontra-se prevista, inclusive, na Convenção Interamericana de Direitos Humanos (art. 8o., 2 g), ratificada pelo Brasil em 1992, não podendo ser ignorada para a defesa de interesses do Estado; entendimento contrário configuraria evidente inversão de valores, levando em consideração que a essência das garantias processuais é, originariamente, a defesa do indivíduo frente ao Poder Estatal, que, ao longo da História Social, mais frequente e duramente tem investido contra os direitos e as liberdades individuais.

15. A inobservância da fundamentação da decisão de recebimento da petição inicial, portanto, configura expressa violação à ampla defesa e ao duplo grau de jurisdição, ofendendo, ainda, expressamente a Constituição da República, que em seu art. 93, IX impõe a imprescindibilidade de fundamentação das decisões jurisdicionais, sob pena de nulidade.

16. Nesse ponto, pontua MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS a importância da fundamentação do *decisum* que admite a Ação de Improbidade nos seguintes termos:

Tanto o recebimento quanto a rejeição da petição inicial por parte do magistrado devem ser extremamente bem analisados e fundamentados, pois implicam na decisão sobre ponto fundamental do conflito de interesses, após a análise dos fatos narrados e dos elementos probatórios idôneos juntados, que comprovam ou não a prática do ato de improbidade administrativa imputado ao agente público.

(...).

A ausência de fundamentação do despacho/decisão que recebe a petição inicial de improbidade administrativa limita a própria capacidade recursal dos réus, porquanto contra esse ato processual somente pode ser interposto agravo de instrumento para a instância superior, que acertadamente ficará ceifada de elementos jurídicos para efetuar a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reapreciação e revisão da medida jurídica interposta (ob. cit., pp. 579/580).

17. Com esteio em tais argumentos, observa-se que a *ausência de exposição dos motivos* que ensejam o recebimento da exordial da Ação de Improbidade inevitavelmente fulmina de *nulidade absoluta* o processo, seja pela ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório, ou seja pela ofensa ao princípio do duplo grau de jurisdição, assegurado pela LIA em seu art. 17, § 10; em face da natureza da nulidade (*jure et jure*), à luz da teoria geral das nulidades, a ausência de fundamentação não se submete ao regime da preclusão, sendo insanável, podendo inclusive ser alegada de ofício.

18. Em casos semelhantes, esta egrégia Corte Superior de Justiça já entendeu pela necessidade de fundamentação da decisão que recebe a petição inicial, a saber:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSÍVEL PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA OFICIAL. INDÍCIOS SUFICIENTES PARA O RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO NO CASO EM CONCRETO. INOCORRÊNCIA. CONCLUSÃO ALCANÇADA A PARTIR DOS FUNDAMENTOS UTILIZADOS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. OCORRÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DOS DISPOSITIVOS TIDO COMO VIOLADOS.

1. *De acordo com a orientação jurisprudencial deste Sodalício, existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7o., 8o. e 9o., da Lei n. 8.429/92, vale o princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público. Precedentes.*

2. *No caso em tela, a análise dos fundamentos expostos no acórdão recorrido - sem que com isso seja necessário realizar o revolvimento do conjunto fático e probatório constante dos autos - há indícios de prática de ato de improbidade, tendo em vista que a promoção pessoal em informes publicitários oficiais é conduta que pode ser enquadrável nos ditames da Lei nº 8.429/92, não havendo, assim, que se falar na ausência de justa causa para o processamento da demanda.*

3. *Além disso, observa-se ser por demais prematura a*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

extinção do processo com julgamento de mérito, tendo em vista que nesta fase da demanda, a relação jurídica sequer foi formada, não havendo, portanto, elementos suficientes para um juízo conclusivo acerca da demanda.

4. *Não houve o revolvimento de provas e fatos - o que é vedado na via recursal eleita a teor da Súmula 7/STJ - tendo em vista que, no caso em concreto, a circunstância quanto à existência de indícios de prática de ato qualificado por improbidade administrativa fora retirada do próprio acórdão, quando afirmou que a parte ora agravante - agente público do Município de Vitória/ES - inseriu seu nome no informe publicitário veiculado para estimular o contribuinte a pagar em dia o IPTU.*

5. *Além disso, não há que se falar em falta de prequestionamento dos dispositivos tidos como violados nas razões do recurso especial - art. 17, §§ 8o. e 9o. da Lei 8.429/92 - tendo em vista que houve manifestação expressa a respeito dos mesmos no acórdão recorrido. Inviabilidade, assim, de aplicar as Súmulas 282 e 356, do Supremo Tribunal Federal. 6. Agravo regimental a que se nega provimento (AgRg no REsp. 1.317.127/ES, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 13.03.2013).*



ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. JUÍZO DE PRELIBAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. *Consoante reiterado entendimento do Superior Tribunal de Justiça, na ação de improbidade administrativa, deve o magistrado singular, ainda que de forma concisa, fundamentar o recebimento ou rejeição da petição inicial.*

2. *No caso, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido quanto à presença dos requisitos necessários à admissibilidade da ação de improbidade administrativa demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.*

3. *Agravo regimental não provido (AgRg no Ag 1.388.541/MG, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 02.08.2011).*

19. No caso em comento, verifica-se que, após determinar a notificação do recorrente para apresentar manifestação prévia (fls. 872), o requerido apresentou defesa escrita, em momento anterior ao recebimento da inicial (fls. 875/876).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

20. Contudo, observa-se, da leitura do despacho de fls. 916 e da certidão de fls. 924, que, mesmo tendo o recorrente apresentado defesa prévia escrita, *o Juízo Sentenciante não fundamentou a admissão da Ação de Improbidade ajuizada em seu desfavor, omitindo-se na análise das condições da ação, mormente quanto à averiguação da justa causa na ACP. A propósito, confira-se o inteiro teor do despacho:*

Certifique-se se a parte promovida foi devidamente citada. Em caso negativo proceda-se à citação com a observância da legislação pertinente (fls. 916).

21. A omissão foi mantida pelo Tribunal de origem, que concluiu que *quando o juiz determina a citação do réu é porque, ipso facto, deferiu a petição inicial (fls. 1.534).*

22. A ausência de fundamentação configura inafastável *nulidade absoluta* processual, impondo, conseqüentemente, a decretação de sua nulidade, para que nova decisão de admissibilidade seja prolatada, esmiuçando, conseqüentemente, a comprovação das condições da ação, especialmente os elementos que atestem (ao menos em um juízo perfunctório) a materialidade da conduta e indícios da autoria da Fundação recorrente.

23. Ante o exposto, *dá-se provimento* ao Recurso Especial, para determinar que o Juízo Sentenciante profira uma Decisão Interlocutória de recebimento da petição inicial de forma fundamentada quanto às condições da Ação Civil Pública de Improbidade, sobretudo quanto à comprovação da materialidade e dos indícios de autoria do recorrente.

24. É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0226188-2 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.231.462 / PB**

Números Origem: 00120020134225 00120020134225004 120020134225 120020134225002
201000769930

PAUTA: 19/11/2013

JULGADO: 19/11/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL
ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0226188-2 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.231.462 / PB**

Números Origem: 00120020134225 00120020134225004 120020134225 120020134225002
201000769930

PAUTA: 19/11/2013

JULGADO: 21/11/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL
ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0226188-2 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.231.462 / PB**

Números Origem: 00120020134225 00120020134225004 120020134225 120020134225002
201000769930

PAUTA: 19/11/2013

JULGADO: 26/11/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL
ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0226188-2 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.231.462 / PB**

Números Origem: 00120020134225 00120020134225004 120020134225 120020134225002
201000769930

PAUTA: 19/11/2013

JULGADO: 03/12/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. GILDA PEREIRA DE CARVALHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL
ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0226188-2 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.231.462 / PB**

Números Origem: 00120020134225 00120020134225004 120020134225 120020134225002
201000769930

PAUTA: 17/12/2013

JULGADO: 17/12/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL
ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.231.462 - PB (2010/0226188-2)

VOTO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

Sr. Presidente, a Lei 8.429/92 enuncia em seu art. 17, § 9º:

"Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação".

Após essa fase, o julgamento e, ao final, vai reativar uma suposta nulidade, que teria ocorrido inicialmente. Contraria inclusive a previsão de uma razoável duração do processo, porque vai voltar tudo à estaca zero, visto que a parte, embora tomando conhecimento dos fatos por seu advogado, que não houve aquela fundamentação, não recorre, deixa a matéria precluir e, só no final, depois do julgamento de mérito, levanta-se a questão.

Embora considerando que as razões relacionadas à máxima garantia do processo que V. Exa. sustenta são ponderáveis, o processo também precisa ter um fim. Neste caso, todas as oportunidades que a lei proporciona a quem está respondendo permite a ele, desde que se desincumba do seu ônus, apresentar defesa, recurso e, oportunamente, combater aquilo que entenda ilegal.

Então, peço vênica para também divergir de V. Exa., com todo respeito.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.231.462 - PB (2010/0226188-2)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL

ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

VOTO-VENCEDOR

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Na hipótese em exame, segundo relatado pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, após o recorrente apresentar defesa prévia, o Juízo de primeiro grau *"proferiu, única e exclusivamente, despacho para que fosse promovida a citação do réu, sem enunciar os motivos ensejadores do recebimento da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, bem como as razões da rejeição das alegações manifestadas naquela defesa"*.

Para sua Excelência, *"a inobservância de fundamentação da decisão de recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade, após a apresentação de manifestação prévia, fulmina o direito à ampla defesa, ao contraditório e ao duplo grau de jurisdição da recorrente, já que o art. 17, § 10 da Lei 8.429/92 assegura a interposição de Agravo de Instrumento contra a decisão que receber a petição inicial, razão pela qual é imperiosa a explicitação dos fundamentos da decisão"*. Nesse diapasão, o Ministro Relator votou pelo provimento do apelo, determinando o *"retorno dos autos ao Juízo Monocrático, para que prolate decisão fundamentada quanto ao preenchimento das condições da ação, mormente no tocante à materialidade e aos indícios de autoria do recorrente"*.

Com as mais respeitosas vênias, discordo da diretriz proposta pelo Ministro Relator. Explico.

No caso em exame, recebida a petição inicial, ocorreu a regular instrução processual (inclusive com a apresentação de contestação pela parte ora recorrente) e sobreveio sentença condenatória.

Ora, a alegada nulidade por ausência de fundamentação da decisão que recebeu a exordial é relativa e, no caso, restou preclusa, ante a não interposição, pelo recorrente, em momento oportuno, do agravo de instrumento de que trata o § 10 do art. 17 da Lei de Improbidade. Leia-se, a propósito, a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL RECEBIDOS COMO AGRAVO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

REGIMENTAL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEFESA PRELIMINAR. ART. 17, § 7º, DA LIA. NULIDADE RELATIVA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. PRECLUSÃO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Embargos declaratórios recebidos como agravo regimental, dado o seu caráter manifestamente infringente, em observância aos princípios da fungibilidade recursal. Precedentes do STJ.

2. O juízo singular, soberano na análise de fatos e provas, de forma fundamentada, entendeu pela possibilidade de proferir julgamento antecipado. Alterar esse entendimento, implicaria, além de revolvimento do conjunto fático-probatório para se concluir pela necessidade de instrução do feito, procedimento defeso nesta via recursal, a teor da Súmula 7/STJ, violação ao princípio do livre convencimento motivado.

3. In casu, não há falar em cerceamento de defesa ou violação ao devido processo legal, consoante entendimento deste Superior Tribunal de Justiça acerca prescindibilidade da defesa prévia, dependendo a declaração de nulidade pela sua ausência de efetivo prejuízo, o que não ocorreu na espécie, tendo em vista a amplitude da manifestação defensiva contida na manifestação preliminar recebida como contestação. Ademais, o aresto recorrido assentou pela imprescindibilidade da defesa prévia, razão pela qual anulou a sentença. Não analisou, para concluir nesse sentido, o quadro fático do caso concreto, motivo por que não se aplica, neste aspecto, a Súmula 7/STJ.

4. "A falta da notificação prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 não invalida os atos processuais ulteriores, salvo quando ocorrer efetivo prejuízo"(REsp 1.034.511/CE).

5. Da interpretação sistemática da Lei 8.429/92, especialmente do art. 17, § 10, que prevê a interposição de agravo de instrumento contra decisão que recebe a petição inicial, infere-se que eventual nulidade pela ausência da notificação prévia do réu (art. 17, § 7º) será relativa, precluindo caso não arguida na primeira oportunidade.

6. Não está o magistrado, no exercício da judicatura, limitado às razões expendidas no apelo especial, podendo, por fundamento diverso, conhecer da violação ao dispositivo da lei federal, atendido sempre o princípio do livre convencimento motivado.

7. Vigoriza a regra geral da independência das esferas cível, administrativa e penal na responsabilização por fatos ilícitos.

Contudo, referida independência resta obstada em situações de inexistência do fato ou de negativa de autoria, nos termos do art. 935 do CC e 66 do CPP. Neste ponto, ademais, configurada a indevida inovação recursal, vedada nas razões de agravo regimental e embargos de declaração, não podendo ser apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça, sob pena de supressão de instância.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8. Agravo regimental não provido.

(EDcl no REsp 1.194.009/SP, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima,
Primeira Turma, DJe 30/05/2012)

SEM DESTAQUES NO ORIGINAL

Nesse mesmo sentido, confira-se o **REsp 1.184.973/MG**, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 21/10/2010.

Com essas breves considerações, nego provimento ao recurso especial.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0226188-2 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.231.462 / PB**

Números Origem: 00120020134225 00120020134225004 120020134225 120020134225002
201000769930

PAUTA: 17/12/2013

JULGADO: 06/02/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : GILVANDRO CARNEIRO LEAL
ADVOGADO : JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Sérgio Kukina, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Sérgio Kukina os Srs. Ministros Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.