



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.142.292 - PB (2009/0100920-6)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : VERA LÚCIA DA SILVA PONTES
ADVOGADO : CELÍLIO DA FONSECA VIEIRA RAMALHO TERCEIRO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. DEFESA PRELIMINAR. AÇÃO AJUIZADA ANTES DA VIGÊNCIA DO ART. 17, § 7, DA LEI 8.429/1992. AUSÊNCIA DE NULIDADE. PRESCRIÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO RAZOÁVEL DAS SANÇÕES.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba contra a ora recorrente, imputando-lhe conduta ímproba durante sua gestão do Município de Mari no período de 1997/2000, em virtude de suposto desvio de verbas do Fundef, de não-aplicação do mínimo da receita municipal no setor educacional e de gastos excessivos com combustíveis.

2. O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido, e o Tribunal de origem deu provimento parcial à apelação, apenas para readequar as sanções correspondentes aos atos de improbidade por dano ao Erário (art. 10) e atentado aos princípios administrativos (art. 11).

3. A presente ação foi ajuizada em 2000, antes da edição da Medida Provisória 2.225-45/2001, que incluiu o § 7º no art. 17 da Lei 8.429/1992. Assim, não há falar em inobservância ao rito especial, que na ocasião não estava em vigor.

4. Ademais, a ausência de prejuízo direto da falta de notificação para defesa prévia (art. 17, § 7º), conforme asseverado pelo Tribunal *a quo*, obsta a decretação de nulidade (*pas de nullité sans grief*). Precedentes do STJ.

5. O art. 23, I, da Lei 8.429/1992 não dá suporte à tese recursal, de que a prolação de sentença após cinco anos do ajuizamento da ação acarreta a prescrição intercorrente.

6. Diante das considerações fáticas lançadas no acórdão recorrido, sobretudo da asseverada conduta ardilosa e do prejuízo causado ao relevante setor educacional, não se mostram desarrazoadas a aplicação cumulativa de multa, a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público.

7. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 02 de março de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.142.292 - PB (2009/0100920-6)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : VERA LÚCIA DA SILVA PONTES
ADVOGADO : CELÍLIO DA FONSECA VIEIRA RAMALHO TERCEIRO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado (fl. 764):

PROCESSUAL CÍVEL. Preliminar de suspensão do processo. Reclamação nº 2.138/STF. Efeitos 'inter pars'. Rejeição. Preliminar de incompetência absoluta. Alegação de desvio de receitas do FUNDEF. Verbas incorporadas ao patrimônio do Município. Competência da Justiça Estadual. Preliminar de nulidade de procedimento. Violação do art. 17, § 7º, da Lei de Improbidade Administrativa. Ausência de prejuízo. Preclusão. Rejeição.

- Incabível a suspensão do processo devido à Reclamação nº 2.138/STF, haja vista que já foi julgada e seus efeitos operam apenas 'inter pars'.

- "O STJ tem entendimento pacífico no sentido de que é competente a Justiça Estadual para processar e julgar prefeito municipal acusado de desvio de verba recebida em razão de convênio firmado com a União Federal, diante da incorporação dos recursos financeiros ao patrimônio da municipalidade" (CC nº 48.239/AL).

- Inexiste nulidade a ser proclamada em razão do juiz ter adotado o rito ordinário, uma vez que este amplia a possibilidade de defesa da ré. Além disso, é princípio norteador do direito que as nulidades devem ser alegadas no primeiro momento em que caiba à parte pronunciar-se, do contrário, resta preclusa a matéria.

APELAÇÃO CÍVEL. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Eita Municipal. Atos lesivos ao erário público e inobservância dos deveres do agente público e dos princípios norteadores da Administração Pública. Comprovação. Condenação. Multa civil, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público. Redução. Provimento parcial do apelo.

- Restando suficientemente comprovado, pela robusta prova documental acostada aos autos, que a agente, no exercício de suas funções como prefeita municipal, não observou os deveres de honestidade, lealdade às instituições e legalidade, e feriu os princípios da moralidade e da legalidade, causando, com sua conduta, prejuízo para o patrimônio público, sua condenação é medida que se impõe.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

- Tendo em vista que a decisão de primeiro grau enquadrou equivocadamente as condutas da promovida nos arts. 9º e 11, quando deveriam ter sido nos arts. 10º e 11, todos da Lei de Improbidade Administrativa, deve ser dado provimento parcial ao apelo, para retificar a condenação, reduzindo-a aos termos dos incisos II e III do art. 12 do mencionado diploma legal.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fls. 796-801).

Em suas razões, a recorrente suscita divergência jurisprudencial e violação dos arts. 12, 17, § 7º e 23, I, da Lei 8.429/1992. Alega, em síntese: a) falta de razoabilidade e de fundamentação para a aplicação cumulativa das sanções; b) cerceamento de defesa, por ausência de notificação para apresentação de defesa prévia; e c) prescrição intercorrente, porquanto "ultrapassados mais de 5 anos desde a propositura da ação até sua sentença condenatória" (fl. 812).

Contra-razões apresentadas (fls. 857-859).

Parecer do Ministério Público Federal pelo não conhecimento ou, no mérito, pelo desprovimento do apelo (fls. 872-876).

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.142.292 - PB (2009/0100920-6)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 21.1.2010.

Cuidam os autos de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba contra Vera Lúcia da Silva Pontes, ex-prefeita do Município de Mari, imputando-lhe conduta ímproba durante sua gestão no período de 1997/2000, envolvendo desvio de verbas do FUNDEF, não-aplicação do mínimo da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e, enfim, gastos excessivos com combustíveis.

O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido e, com fulcro nos arts. 9º, 11 e 12 da Lei 8.429/1992, aplicou as seguintes sanções à ré: suspensão dos direitos políticos por 12 anos, proibição de contratar com o Poder Público e receber incentivos por 13 anos, e pagamento de multa civil. O juiz sentenciante deixou de condená-la a ressarcir o Erário por entender que haveria dupla condenação, considerando a manifestação do *Parquet* de que ingressaria com execução do título formado pelo Tribunal de Contas do Estado.

O Tribunal de Justiça deu provimento parcial à Apelação, apenas para alterar a capitulação legal para os arts. 10 e 11 da Lei 8.129/1992, e reduziu as sanções para adequá-las ao limite máximo correspondente aos referidos dispositivos.

As supostas violações legais estão relacionadas aos seguintes argumentos: a) cerceamento de defesa, por ausência de notificação para apresentação de defesa prévia; b) prescrição intercorrente, porquanto "ultrapassados mais de 5 anos desde a propositura da ação até sua sentença condenatória" (fl. 812); c) falta de razoabilidade e de fundamentação para a aplicação cumulativa das sanções; e d) descabimento da multa aplicada no julgamento dos Aclaratórios, ante o intuito de prequestionar a matéria.

Passo a analisá-las.

1. Notificação prévia



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A recorrente alega cerceamento de defesa por não lhe ter sido assegurado o contraditório preliminar previsto no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992, *in verbis*:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

(...)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

Ocorre que, conforme bem observado pelo membro do Ministério Público Federal Aurélio Virgílio Veiga Rios, em seu parecer, a ação de que cuidam os autos foi ajuizada em 2000, antes da edição da Medida Provisória 2.225-45/2001, que incluiu o § 7º ao art. 17 da Lei 8.429/1992. Assim, não há falar em inobservância ao rito especial que na ocasião não estava em vigor.

Ademais, a defesa preliminar estabelecida no dispositivo em tela dirige-se ao recebimento ou rejeição da petição inicial, após o que a Ação de Improbidade segue pelo rito ordinário, com a citação do réu para oferecer contestação. Assim, a ausência de notificação prévia não macula o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Na hipótese, o Tribunal de origem afastou a nulidade suscitada pela ora recorrente ao fundamento de que a ausência de notificação prévia não lhe causou prejuízo, tendo havido oportunidade de ampla defesa e oferecimento de contestação.

Anoto que o prejuízo decorrente da condenação não pode ser imputado diretamente à ausência de defesa prévia, o que, de acordo com a parêmia *pas de nullité sans grief*, impede a decretação de nulidade. Nesse sentido é a jurisprudência do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALÍNEA "C". MATÉRIA NÃO PREQUESTIONADA. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. ART. 535 DO CPC. OMISSÃO NÃO APONTADA. NÃO-CONHECIMENTO. ARTS. 480 E 481 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEI 8.429/1992. DEFESA PRELIMINAR. INEXISTÊNCIA. EXORDIAL PRECEDIDA DE INQUÉRITO CIVIL. AUSÊNCIA DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PREJUÍZO AO ACUSADO. *PAS DES NULLITÉ SANS GRIEF*. NULIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA.

(...)

4. A Ação Civil Pública é via adequada para demandas relativas à improbidade administrativa. Precedentes do STJ.

5. A defesa preliminar é oportunidade para que o acusado indique elementos que afastem de plano a existência de improbidade, a procedência da ação ou a adequação da via eleita. Nesses casos, o juiz rejeitará a inicial. Interpretação do art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 em harmonia com o § 8º do mesmo dispositivo.

6. Hipótese em que ocorreu instrução administrativa prévia por meio de inquérito civil e o juiz, ao apreciar a exordial, verificou que havia no processo elementos sólidos para a sua convicção quanto às condições da ação.

7. Inexistência de prejuízo para o réu, como decorrência direta da ausência de defesa preliminar, constatação essa ratificada pelo Tribunal de origem.

8. A decretação de nulidade dos atos processuais posteriores, por falta de defesa preliminar, só é cabível quando se verificar efetivo prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa.

9. Se inexistente dano, não há falar em nulidade (*pas de nullité sans grief*). Precedentes da Segunda Turma.

10. A declaração da nulidade pela simples carência de defesa prévia, a par de ser um exagerado formalismo, agrediria a celeridade e a economia processual sem nenhum benefício real e legítimo às partes, exceto a procrastinação, que não pode ser agasalhada pelo Judiciário.

11. Recurso Especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 944555/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/11/2008, DJe 20/04/2009)

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – NOTIFICAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA – ART. 17, § 7º, DA LEI 8.429/1992 – PRESCINDIBILIDADE – PRESCRIÇÃO – NÃO-OCORRÊNCIA – EX-PREFEITO – FORO PRIVILEGIADO – ADI 2797/DF – INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.628/2002 DECRETADA.

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

2. A citação válida do réu, ainda que ausente de notificação para defesa, interrompe o prazo prescricional, retroagindo, nos termos do art. 219, § 1º, do CPC, à data da propositura da ação.

(...)

(REsp 812.162/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/06/2009, DJe 25/06/2009)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não bastasse isso, consta do acórdão recorrido que a ré não questionou a suposta nulidade em sua contestação, vindo a fazê-lo apenas por ocasião dos Embargos de Declaração em segunda instância, tornando preclusa a questão.

2. Prescrição: art. 23, I, da Lei 8.429/1992

A recorrente sustenta que houve "prescrição intercorrente" da pretensão punitiva e aduz, nesse ponto, violação do art. 23, I, da Lei 8.429/1992, de seguinte teor:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

(...)

A redação clara do dispositivo em tela não dá suporte à tese recursal, de que a prolação de sentença após 5 (cinco) anos do ajuizamento da ação acarreta a prescrição intercorrente, inexistindo a alegada violação; apenas estabelece a prescrição quinquenal para o ajuizamento da ação, tendo como marco inicial o término do mandato do agente.

A propósito, nenhum outro dispositivo da Lei 8.429/1992 prevê a prescrição intercorrente nas Ações de Improbidade, cujas sanções possuem natureza cível.

3. Cumulação das sanções: art. 12 da Lei 8.429/1992

Não prospera o argumento de que o acórdão recorrido deve ser anulado ante a ausência de fundamentação e de razoabilidade para a aplicação cumulativa das sanções de multa, suspensão dos direitos políticos e proibição temporária de contratar e receber incentivos.

É certo que a aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 não é obrigatória, mas possível, cabendo ao julgador avaliar as penalidades



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

adequadas diante das peculiaridades do caso concreto e à luz dos *princípios da proporcionalidade e da razoabilidade*.

Convém registrar que a possibilidade de aplicação isolada ou cumulativa das sanções, que já era reconhecida pela jurisprudência do STJ, ficou expressa na nova redação do dispositivo em comento, conferida pela recente Lei 12.120/2009:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:
(...)

Na hipótese, o Tribunal de origem condenou a recorrente por condutas diversas – desvio de verbas do FUNDEF, não-aplicação do mínimo da receita municipal no ensino e gastos excessivos com combustíveis – enquadrando-as nos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/1992, que censuram, respectivamente, atos de improbidade por dano ao Erário e por atentado aos princípios administrativos.

Ao contrário do que sustenta a recorrente, a aplicação das sanções está devidamente fundamentada e justificada no extenso voto-condutor do acórdão recorrido. Transcrevo o seguinte excerto (fl. 778):

Com efeito, a apelante agiu de maneira ardilosa ao fazer constar valores superfaturados na folha de pagamento da Secretaria de Educação, ao desviar verbas públicas destinadas à manutenção e melhoria do ensino público e ao permitir gastos excessivos com combustíveis. Tudo isso com grave desvalorização e prejuízo para o patrimônio público, com a realização de gastos excessivos e, por todos os indícios, irregulares.

Além disso, não se pode olvidar que, do ato de improbidade da agente pública, adveio enriquecimento para o patrimônio de terceiros.

Diante da premissa fática do acórdão recorrido, sobretudo da asseverada conduta ardilosa e do prejuízo causado ao relevante setor educacional, não se mostram desarrazoadas a aplicação cumulativa de multa, a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público. Observo ainda que a instância ordinária não condenou a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recorrente a ressarcir o Erário.

4. Divergência não comprovada

A apontada divergência deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente.

O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC, e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial, com base na alínea "c", III, do art. 105 da Constituição Federal.

Na hipótese, a agravante limita-se a transcrever as ementas de outros julgados, sem realizar o cotejo analítico necessário à demonstração da similitude fático-jurídica entre os casos confrontados.

A propósito:

(...)

3. A simples transcrição de ementas ou trechos de acórdãos não é suficiente para a demonstração do dissídio jurisprudencial, já que se faz necessário que a parte efetue o cotejo, apontando as semelhanças entre os acórdãos confrontados e a divergência de conclusões.

4. Agravo regimental não provido. (AgRg no Ag 1085216/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/10/2008, DJe 01/12/2008)

5. Conclusão

Diante do exposto, **não estando configuradas as violações legais suscitadas, nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0100920-6

REsp 1142292 / PB

Números Origem: 6120010000018 6120010000018002

PAUTA: 02/03/2010

JULGADO: 02/03/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : VERA LÚCIA DA SILVA PONTES

ADVOGADO : CELÍLIO DA FONSECA VIEIRA RAMALHO TERCEIRO 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 SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 02 de março de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária