



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.416.406 - CE (2013/0368806-5)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : MARIA LIOZA DA SILVA
ADVOGADO : FRANCISCO MENDES CHAVES E OUTRO(S)
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MALVERSAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEF POR EX-GESTOR DO MUNICÍPIO DE POTIRETAMA/CE. PRETENSÃO DE READEQUAÇÃO DAS SANÇÕES APLICADAS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DESNECESSIDADE. SANÇÕES ADEQUADAS À PUNIÇÃO DOS ATOS ÍMPROBOS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC.

1. Recurso especial no qual se discute a suficiência das sanções aplicadas pelo Tribunal de origem a ex-prefeita do Município de Potiretama/CE, com apoio no art. 12, inciso II e III, da Lei n. 8.429/1992, ante a gravidade dos atos ímprobos praticados por agente político, todos resultantes da malversação de verbas recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

2. O TRF da 5ª Região, atento ao conjunto fático-probatório, concluiu que a ré praticou ato ímprobo descrito no art. 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992; e, decidindo pela configuração de conduta dolosa, na ausência de prestação de contas perante o Tribunal de Contas do Estado, entendeu configurado o ato ímprobo do art. 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/1992. Com relação à condenação, decidiu: *"dou provimento, em parte, à Apelação, apenas para reduzir a suspensão dos direitos políticos de 05 (cinco) para 03 (três) anos e para excluir da condenação a pena de impossibilidade de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoas jurídicas da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.*

3. Não viola o art. 535 do Código de Processo Civil o acórdão que adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

4. De acordo com o que estabelece o art. 12 da Lei n. 8.429/1992, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido que as sanções estabelecidas no referido artigo podem ser aplicadas cumulativamente ou



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não, a depender das peculiaridades fáticas do caso. Nesse sentido, dentre outros: AgRg no REsp 1319480/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 22/8/2013.

5. Considerando que a recorrida terá que ressarcir ao erário a quantia de R\$ 181.142,27 e pagar multa civil de R\$ 20.000,00, a redução da pena de suspensão dos direitos políticos de 5 para 3 anos não caracteriza violação do princípio da razoabilidade, uma vez que as sanções impostas se mostram adequadas à punição das condutas ímprobas praticadas pela ré.

Recurso especial improvido.

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 Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 14 de outubro de 2014(Data do Julgamento).

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.416.406 - CE (2013/0368806-5)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : MARIA LIOZA DA SILVA
ADVOGADO : FRANCISCO MENDES CHAVES E OUTRO(S)
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso especial, com fulcro na alínea 'a' do permissivo constitucional, interposto pela União contra acórdão proferido pelo Tribunal de Regional Federal da 5ª Região, cuja ementa é a seguinte:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITA. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM EXECUÇÃO DE CONVÊNIO. FUNDEF. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. FALTA DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIAS DAS RECEITAS E DESPESAS NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. DOLO. PENAS DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E PAGAMENTO DE MULTA CIVIL MANTIDAS. REDUÇÃO DA PENA DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. APELAÇÃO PROVIDA EM PARTE.

1. Ação de Improbidade Administrativa manejada pelo Ministério Público Federal contra a ex-Prefeita de Pirae o ex-Secretário da Educação do Município de Potiretama/CE, ajuizada com o objetivo de condená-la pela prática de irregularidades na prestação de contas de verbas federais destinadas pelo FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, no ano de 1998.

2. Sentença devidamente fundamentada, que se baseou na vasta prova documental existente nos autos, que continham as provas necessárias para o julgamento da lide, devendo ser ressaltado que a Ré teve várias oportunidades de trazer novas provas e juntar novos documentos até o julgamento. Preliminar de nulidade por falta de fundamentação rejeitada.

3. O Chefe do Poder Executivo, na qualidade de administrador público, oficia como ordenador das despesas, assina empenhos, autoriza gastos e outras despesas e atividades, mesmo havendo o escalonamento das funções dos Órgãos e das atribuições dos agentes.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. Atos apontados como de improbidade administrativa: falta de documentação comprobatória da receita e das despesas dos recursos recebidos no ensino fundamental, dispensa indevida dos procedimentos licitatórios e ausência de prestação de contas referentes ao Convênio celebrado entre o Município e o FUNDEF para a melhoria do ensino fundamental da edilidade.

5. Prova da ausência de documentação comprobatória da aplicação regular dos recursos do FUNDE, mediante o demonstrativo de receitas e despesas, tendo o TCE/CE se valido da parca documentação encaminhada pela Prefeitura em 2003 para a análise do cumprimento do Convênio. Prejuízo ao patrimônio público, pois a conduta da ex-prefeita dificultou a fiscalização.

6. Falta de provas da existência de licitação e contratos para a realização de transporte escolar e de aquisição da merenda. Veículos de particulares usados para o transporte infantil mediante o pagamento direto pela Prefeitura, sem contrato.

7. Não prestação de contas pela Prefeita. Dolo de ocultar ou dificultar a fiscalização da aplicação das verbas do FUNDEF configurado.

8. Não havendo nos autos nada a indicar haja a Prefeita auferido benefício patrimonial que possa ser considerado como enriquecimento ilícito, é suficiente para a finalidade de repressão e penalização pelos atos de improbidade a imposição das penas de ressarcimento integral do débito, com a dedução dos valores porventura já pagos, e a multa civil, arbitrada em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), bem como a redução da suspensão dos direitos políticos no mínimo legal de 05 (cinco) para 03 (três) anos.

9. Exclusão da condenação da pena de impossibilidade de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoas jurídicas da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Apelação provida em parte."

A recorrente alega violação do **art. 535 do CPC**, por entender que o Tribunal de origem deveria ter-se pronunciado sobre a vigência e aplicação dos artigos 10 e 12 da Lei n. 8.429/1992, porquanto a pena imposta não corresponderia à gravidade da conduta ímproba;

Defende, no mérito, que a Corte Regional contrariou **os artigos 10, inciso VIII, e 12, inciso II, da Lei n. 8.429/1992**, por considerar ser obrigatória a aplicação da sanção de proibição de contratar com o Poder Público, uma vez que reputa que a conduta ímproba da ré merece ter pena proporcional à ofensa cometida.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Po fim, requer a aplicação de todas as sanções do art. 12, inciso II, da Lei n. 8.429/1992.

Sobreveio o juízo de admissibilidade positivo instância de origem (fl.561, e-STJ).

Parecer do Ministério Público Federal pelo provimento do recurso especial, nos termos da seguinte ementa (fl.571, e-STJ):

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AO ART. 535, I e II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO.

INSUFICIÊNCIA. ART. 12 DA LEI Nº 8.429/97.

I - Constata-se omissão do Tribunal a quo, que deixa de apreciar a matéria de ordem pública exposta nos embargos de declaração.

Materializa-se, in casu, a negativa de prestação jurisdicional, ou seja, afronta ao art. II, 535, do Código de Processo Civil.

II - “As Turmas que compõem a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça já se posicionaram no sentido de que, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode ser considerado propriamente uma sanção, senão uma consequência imediata e necessária do ato combatido, razão pela qual não se pode excluí-lo, a pretexto de cumprimento do paradigma da proporcionalidade das penas estampado no art. 12 da Lei n. 8.429/92.” Precedentes.

III - Parecer pelo conhecimento e provimento do recurso.

Determinei a intimação da parte recorrida para que, em 15 dias, apresentasse contrarrazões ao recurso especial (fl.584, e-STJ), todavia não houve manifestação, conforme certificado às fls. 592 (e-STJ).

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.416.406 - CE (2013/0368806-5)

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MALVERSAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEF POR EX-GESTOR DO MUNICÍPIO DE POTIRETAMA/CE. PRETENSÃO DE READEQUAÇÃO DAS SANÇÕES APLICADAS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DESNECESSIDADE. SANÇÕES ADEQUADAS À PUNIÇÃO DOS ATOS ÍMPROBOS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC.

1. Recurso especial no qual se discute a suficiência das sanções aplicadas pelo Tribunal de origem a ex-prefeita do Município de Potiretama/CE, com apoio no art. 12, inciso II e III, da Lei n. 8.429/1992, ante a gravidade dos atos ímprobos praticados por agente político, todos resultantes da malversação de verbas recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

2. O TRF da 5ª Região, atento ao conjunto fático-probatório, concluiu que a ré praticou ato ímprobo descrito no art. 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992; e, decidindo pela configuração de conduta dolosa, na ausência de prestação de contas perante o Tribunal de Contas do Estado, entendeu configurado o ato ímprobo do art. 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/1992. Com relação à condenação, decidiu: *"dou provimento, em parte, à Apelação, apenas para reduzir a suspensão dos direitos políticos de 05 (cinco) para 03 (três) anos e para excluir da condenação a pena de impossibilidade de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoas jurídicas da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos."*

3. Não viola o art. 535 do Código de Processo Civil o acórdão que adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

4. De acordo com o que estabelece o art. 12 da Lei n. 8.429/1992, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido que as sanções estabelecidas no referido artigo podem ser aplicadas cumulativamente ou não, a depender das peculiaridades fáticas do caso. Nesse sentido, dentre outros: AgRg no REsp 1319480/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 22/8/2013.

5. Considerando que a recorrida terá que ressarcir ao erário a quantia de R\$ 181.142,27 e pagar multa civil de R\$ 20.000,00, a redução da pena de suspensão dos direitos políticos de 5 para 3 anos não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

caracteriza violação do princípio da razoabilidade, uma vez que as sanções impostas se mostram adequadas à punição das condutas ímprobas praticadas pela ré.

Recurso especial improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Na origem, cuida-se de ação civil por ato de improbidade administrativo proposta pelo Ministério Público Federal contra Maria Lioza da Silva, ex-gestora do Município de Potiretama-CE, por irregularidades na administração de recursos do FUNDEF, consistentes na dispensa ilegal de procedimentos licitatórios, na ausência de prestação de contas e na falta de documentação comprobatória de receitas e despesas.

A sentença de primeiro grau **julgou procedente o pedido** para;

a) *"com fundamento nos artigos 10, VIII, 11, VI e 12, II, da Lei nº 8.429/92, condenar a ré a ressarcir integralmente ao FUNDEF o valor corresponde a R\$ 181.142,27 (cento e oitenta e um mil cento e quarenta e dois reais e vinte e sete centavos), acrescidas de juros de mora 0,5% (meio por cento) ao mês, a contar da citação, e correção monetária pelos índices, de conformidade com o Manual de cálculos do Conselho da Justiça Federal, a partir de cada competência em que se deu o pagamento indevido."* (fls.423-424, e-STJ);

b) tendo em conta a extensão do dano causado à Administração Pública, decretar *"a suspensão dos direitos políticos da requerida pelo prazo de 05 (cinco) anos, proibindo-lhe de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo mesmo prazo"*; (fl.424, e-STJ)

c) condenar a ré *"a pagar multa civil no montante de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com acréscimo de correção monetária (Lei 6.899/1981) e juros de mora de! 1% a.m), a partir da data desta sentença."* (fl.424, e-STJ)

Todavia, o juízo sentenciante deixou de decretar a perda da função



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pública, pois "não mais exercida pela requerida." (fl.424, e-STJ).

O Tribunal de origem, no que interessa, atento ao conjunto fático-probatório, concluiu que a ré, ora recorrida, praticou ato ímprobo descrito no art. 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, e, decidindo pela configuração de conduta dolosa, na ausência de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado, entendeu configurado o ato ímprobo do art. 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/1992. Com relação à condenação, decidiu (fls. 511 e seguintes, e-STJ):

[...]

*Realmente como alegado pela Apelante, os elementos constantes dos autos não induzem à conclusão de que ela tenha se locupletado ou auferido qualquer benefício econômico com os autos praticados, **embora se possa inferir o prejuízo para a União**. Não se pode concluir por esses elementos que houve o enriquecimento ilícito por parte da então gestora municipal.*

*Além disso, foram constatados três atos ímprobos, cujo prejuízo em termos financeiros atingiu **R\$ 181.142,27 (cento e oitenta e um mil, cento e quarenta e dois reais e vinte e sete centavos)**, valor que deve ser restituído ao Erário, sendo razoável também a imputação da multa civil, arbitrada em **R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**.*

*Também mantenho a pena de suspensão de direitos políticos, porém, **considero suficiente a dita suspensão no mínimo legal de 03 (três) anos**.*

Excluo, todavia, a pena de proibição de impossibilidade de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais e creditícios, direta e indiretamente, ainda que por intermédio de pessoas/jurídicas da qual seja sócios majoritários, pelo prazo de (05) cinco anos.

Nem se argumente que a pena é insuficiente para a punição dos atos ímprobos em questão.[...]

*Ante o exposto, dou provimento, em parte, à Apelação, apenas para **reduzir a suspensão dos direitos políticos de 05 (cinco) para 03 (três) anos e para excluir da condenação a pena de impossibilidade de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoas jurídicas da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos**.*

Do que se observa, o acórdão *a quo* se pronunciou suficientemente, de forma clara, coerente e fundamentada sobre os fundamentos que entendeu relevantes para a solução da controvérsia, não se verificando, portanto, violação do art. 535 do CPC. Aliás, nota-se, nitidamente, que se manifestou a respeito da adequação da pena à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

gravidade da conduta, razão pela qual a tese sustentada pela União não merece prosperar.

Com relação à alegada violação **dos artigos 10, inciso VIII, e 12, inciso II, da Lei n. 8.429/1992**, deve-se fazer algumas anotações, antes da análise meritória.

O art. 12 da Lei n. 8.429/1992 estabelece o seguinte (grifo nosso):

*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:***

[...]

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Anota-se que, de acordo com o estabelece o art. 12 da Lei n. 8.429/1992, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido que as sanções estabelecidas no referido artigo podem ser aplicadas cumulativamente ou não, a depender das peculiaridades fáticas do caso. Nesse sentido, dentre outros: AgRg no REsp 1319480/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 22/8/2013.

No caso dos autos, considerando que a recorrida terá que ressarcir ao erário a quantia de R\$ 181.142,27 e pagar multa civil de R\$ 20.000,00, a redução da pena de suspensão dos direitos políticos de 5 para 3 anos, até porque esta última está expressamente prevista no inciso III do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, não caracteriza violação do princípio da razoabilidade, uma vez que as sanções impostas se mostram adequadas à punição das condutas ímprobas praticadas.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0368806-5

REsp 1.416.406 / CE

Números Origem: 001500010782010 15000001607200335 1500010782010 200481000007639
20048100000763901 509445 7633320044058100

PAUTA: 14/10/2014

JULGADO: 14/10/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

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

Subprocuradora-Geral da República

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

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : MARIA LIOZA DA SILVA
ADVOGADO : FRANCISCO MENDES CHAVES E OUTRO(S)
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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 Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.