

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.582.014 - CE (2016/0029102-7)**

**RELATOR** : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RECORRIDO** : **RAIMUNDO VIANA DE QUEIROZ**  
**ADVOGADO** : **DIRCEU COSTA LIMA FILHO**  
**INTERES.** : **FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

**EMENTA**

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LEI 8.429/92. FIXAÇÃO AQUÉM DO MÍNIMO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Recurso especial proveniente de ação civil pública, por improbidade administrativa, em decorrência de ausência de prestação de contas de recursos do PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, firmado com o FUNDEF.

2. A sentença de Primeiro Grau julgou procedente os pedidos do Ministério Público Federal, reconhecendo a existência de atos de improbidade administrativa, condenando o recorrido nas disposições do art. 11, VI, da Lei 8.429/92, fixando a dosimetria, em conformidade com o art. 12, III, da referida lei.

3. O Tribunal de origem, ao revisar a condenação, deu parcial provimento à apelação, para reduzir a suspensão dos direitos políticos 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, para dois anos.

4. No caso dos autos, ao fixar a condenação baseado no art. 12, III, da Lei 8.429/92, não poderia o acórdão regional revisar para aquém do mínimo legal a penalidade imposta, qual seja, dois anos, por manifesta ausência de previsão legal.

Recurso especial 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, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." O Sr. Ministro Herman Benjamin, as Sras. Ministras Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi

# *Superior Tribunal de Justiça*

(Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Dr(a). MARIO LUIZ BONSAGLIA, pela parte RECORRENTE:  
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Brasília (DF), 07 de abril de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.582.014 - CE (2016/0029102-7)**

**RELATOR** : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RECORRIDO** : **RAIMUNDO VIANA DE QUEIROZ**  
**ADVOGADO** : **DIRCEU COSTA LIMA FILHO**  
**INTERES.** : **FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA**  
**EDUCAÇÃO - FNDE**

**RELATÓRIO**

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

Cuida-se de recurso especial interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, com fundamento nas alíneas "a" e "c", do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado (fls. 514/515, e-STJ):

*"ADMINISTRATIVO. AÇÃO .CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. EX-PREFEITO DE IBARETAMA-CE. FUNDEF. PNATE. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOLO CONFIGURADO COM A CONTUMÁCIA INEXPLICÁVEL E AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DOS GASTOS EFETIVADOS. CONFIGURAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. REDUÇÃO DAS SANÇÕES PARA ATENDER AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. .*

*1. Apelação interposta pelo ex-prefeito do Município de Ibaretama-CE, em razão da sentença que reconheceu como ato de improbidade administrativa a não prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE (2006-2007) no prazo acordado, condenando-o ao ressarcimento ao erário no valor integral do dano apurado (R\$ 126.224,71), à suspensão dos direitos políticos e à proibição de contratar com o Poder Público por três anos, além de multa no valor de duas vezes o valor da remuneração que percebia como prefeito (arts. 11, VI e 12 da Lei nº 8:429/92).*

*2. A constitucionalidade da Lei nº 8.429/92 deriva das disposições do art 37, § 4º, da CF, sendo meio legal hábil para coibir atos ímprobos dos agentes da Administração Pública nos níveis federal, estadual e municipal. Referida Lei não. padece de inconstitucionalidade, tendo sido tal diploma legal elaborado de acordo com. os ditames constitucionais. Precedentes (TRF 5, AG 489381/PEi 2ª Turma/- Rei. Francisco Barros Dias. DJE*

# *Superior Tribunal de Justiça*

19/08/2010 e TRF 5, AC 473122/CE, 4ª Turma, Rei. Lázaro Guimarães, DJE 12/05/2011). Preliminar não acolhida.

3. Encontrando-se o processo maduro, não há necessidade de produção de mais provas para convicção do órgão julgador. Está, portanto, a sentença regular e em observância às regras da legislação processual vigente.

4 A ação de improbidade administrativa é um tipo de ação civil pública, regida também pelos dispositivos da Lei da Ação Civil Pública, portanto, como lei especial que é, tem precedência na aplicação ante a lei geral.

5. A ausência, de prestação de contas de forma intencional, já que há comprovação nos autos da contumácia inexplicável do réu e da ausência de documentos comprobatórios dos gastos efetivados, mesmo ciente de sua obrigação, configura ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11. VI, da Lei nº 8 429/92, independente da existência de lesão material ao erário ou enriquecimento ilícito do agente. Todavia, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade deve ser reduzida a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público para 2 (dois) anos, mantendo-se o ressarcimento ao erário em prol do FUNDEF e a multa aplicada na sentença.

6. Preliminares não acolhidas. Apelação parcialmente provida."

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fl. 561, e-STJ).

No recurso especial, alega a parte recorrente, preliminarmente, ofensa ao art. 535, II, do CPC, porquanto, apesar da oposição dos embargos de declaração, o Tribunal de origem não se pronunciou sobre pontos necessários ao deslinde da questão.

No mérito do recurso especial, alega violação do art. 12, III, da Lei 8.429/92.

Assevera em síntese, que, "como se vê, a Lei 8429/92 regula a forma e a gradação das sanções relativas à suspensão dos direitos políticos e à proibição de contratar com o poder público decorrente de condenação por improbidade administrativa, devendo ser observado, sempre, o princípio da proporcionalidade na fixação da penalidade. No que diz respeito à gradação, há claros limites à discricionariedade do sentenciante, sendo necessário registrar que o decreto condenatório deve partir do mínimo legal. A regra, portanto, é a imposição da sanção nos limites mínimo e máximo previstos pelo legislador, não se mostrando possível ao julgador reduzir o Quantum sancionatório a um

# *Superior Tribunal de Justiça*

*patamar aquém do mínimo legal"* (fl. 576, e-STJ).

Aponta divergência jurisprudencial.

Não apresentadas contrarrazões, sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fl. 623, e-STJ).

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso especial (fls. 636/639, e-STJ):

*"Recurso Especial. Omissão jurisdicional configurada. Improbidade administrativa. Aplicação de sanções abaixo do mínimo legal. Impossibilidade. Pelo provimento da iniciativa."*

É, no essencial, o relatório.



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.582.014 - CE (2016/0029102-7)**

**EMENTA**

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LEI 8.429/92. FIXAÇÃO AQUÉM DO MÍNIMO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Recurso especial proveniente de ação civil pública, por improbidade administrativa, em decorrência de ausência de prestação de contas de recursos do PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, firmado com o FUNDEF.

2. A sentença de Primeiro Grau julgou procedente os pedidos do Ministério Público Federal, reconhecendo a existência de atos de improbidade administrativa, condenando o recorrido nas disposições do art. 11, VI, da Lei 8.429/92, fixando a dosimetria, em conformidade com o art. 12, III, da referida lei.

3. O Tribunal de origem, ao revisar a condenação, deu parcial provimento à apelação, para reduzir a suspensão dos direitos políticos 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, para dois anos.

4. No caso dos autos, ao fixar a condenação baseado no art. 12, III, da Lei 8.429/92, não poderia o acórdão regional revisar para aquém do mínimo legal a penalidade imposta, qual seja, dois anos, por manifesta ausência de previsão legal.

Recurso especial provido.

**VOTO**

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

Merece provimento o recurso.

Trata-se de ação civil pública, por improbidade administrativa, em decorrência de ausência de prestação de contas de recursos do PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, firmado com o FUNDEF.

A sentença de Primeiro Grau julgou procedente os pedidos do

# Superior Tribunal de Justiça

Ministério Público Federal, reconhecendo a existência de atos de improbidade administrativa, condenando o recorrido nas disposições do art. 11, VI, da Lei 8.429/92, assim fixada a dosimetria, em conformidade com o art. 12, III, da referida lei (fls. 431/432, e-STJ):

*"a) O ressarcimento integral do dano, no valor de R\$ 126.221,71 (cento e vinte e seis mil, duzentos e vinte e quatro reais e setenta e um centavos):*

*b) Suspensão de direitos políticos por 3 (três) anos;*

*c) Pagamento de multa civil correspondente a 2 (duas) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e*

*d) Proibição 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 igual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos".*

O Tribunal de origem, ao revisar a condenação, deu parcial provimento à apelação, para reduzir a suspensão dos direitos políticos 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, para dois anos, nos seguintes termos (fl. 512, e-STJ):

*"Todavia, entendo que a sentença merece reparos apenas no que concerne à aplicação das penas.*

*Entendo que a aplicação das penas deve ser feita sempre em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de modo que não seja severa demais ou muito branda, não revelando a verdadeira finalidade de sua aplicação. Desse modo, entendo que as penas aplicadas de suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público por 3 (três) anos são demasiadas, devendo ser reduzido o prazo para 2 (dois) anos. Ademais, devem ser mantidas as penas de ressarcimento ao erário no valor que não foi objeto da prestação de contas, R\$ 126.224,71 e o pagamento de multa no valor fixado na sentença, de duas vezes o valor da remuneração percebida quando exercia o cargo de prefeito, por ser compatível à gravidade da conduta do ato praticado."*

O art. 12 da Lei 8.429/92 fixa a condenação por improbidade administrativa nos seguintes termos:

*"Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:*

*I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos;*

*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**.*

*Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente." (grifo nosso)*

Ao fixar a condenação baseado no art. 12, III, da Lei 8.429/92, não poderia o acórdão regional revisar para aquém do mínimo legal, qual seja, dois anos, por manifesta ausência de previsão legal.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial para restabelecer a sentença de Primeiro Grau.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2016/0029102-7

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.582.014 / CE**

Números Origem: 00000619120124058105 619120124058105

PAUTA: 07/04/2016

JULGADO: 07/04/2016

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : RAIMUNDO VIANA DE QUEIROZ

ADVOGADO : DIRCEU COSTA LIMA FILHO

INTERES. : FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

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

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr(a). **MARIO LUIZ BONSAGLIA**, pela parte RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**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, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

O Sr. Ministro Herman Benjamin, as Sras. Ministras Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.