



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 176.178 - PI
(2012/0096678-3)**

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : ANTÔNIO COSTA COELHO
ADVOGADO : JAIR SOARES JÚNIOR - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
AGRAVADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA
PROCURADOR : JOSÉ CARLOS RODRIGUES SILVA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES APLICADAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. À luz de abalizada doutrina: *"A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...)." in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.*

2. A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, *"a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente"* (conforme previsão expressa no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não (Precedente: AgRg no REsp 1.242.939/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24.5.2011, DJe 30.5.2011).

3. A aplicação das sanções ocorreu de forma



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fundamentada e razoável, incidindo, no caso, a Súmula 7/STJ. Precedentes: REsp 1.173.845/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 08/06/2010, DJe 27/04/2011; AgRg no AREsp 19.850/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011.

Agravo regimental 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 agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque e em bloco." Os Srs. Ministros Herman Benjamin (Presidente), Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 26 de junho de 2012(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 176.178 - PI
(2012/0096678-3)**

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : ANTÔNIO COSTA COELHO
ADVOGADO : JAIR SOARES JÚNIOR - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
AGRAVADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA
PROCURADOR : JOSÉ CARLOS RODRIGUES SILVA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO

RELATÓRIO

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

Cuida-se de agravo regimental interposto por ANTÔNIO COSTA COELHO a desfavor da decisão monocrática de minha relatoria que negou provimento ao agravo, nos termos da seguinte ementa (fl. 1714, e-STJ):

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES APLICADAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. AGRADO IMPROVIDO."

Extrai-se dos autos que o agravante interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, cuja ementa guarda os seguintes termos (e-STJ, fl. 1.615):

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. EX-PREFEITO. IRREGULARIDADES EM EXECUÇÃO DE CONVÊNIO DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – FUNASA. IRREGULARIDADES COMPROVADAS. DANO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI 8.429/92, ART. 10, CAPUT, E ART. 11, CAPUT, INCISO I. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. PAGAMENTO DE MULTA CIVIL. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS. SANÇÕES PROPORCIONAIS AO ATO PRATICADO. NÃO SUJEIÇÃO DOS EX-PREFEITOS À LIA. PRELIMINAR REJEITADA. JUSTIÇA GRATUITA DEFERIDA. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE VERBA HONORÁRIA.

1. A orientação do STF é a de que, como algumas sanções



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

previstas na Lei 8.429/92 são também previstas em normas especiais como penas aplicáveis pela prática de delitos político-administrativos, a competência para fixá-las seria do STF, nos termos da alínea 'c' do inciso I do art. 101 da Constituição. Logo, os prefeitos e ex-prefeitos não estão de fora da abrangência da LIA, porque não há foro privilegiado no caso.

2. As irregularidades na execução do convênio objeto da presente ação foram confirmadas em acórdão do Tribunal de Contas da União (fls. 968/978), não tendo o réu conseguido afastá-las, mesmo com o contraditório que lhe foi assegurado, na esfera administrativa e judicial, configurando-se ato de improbidade administrativa.

3. As sanções impostas mostram-se proporcionais e adequadas ao ato de improbidade praticado, vez que fixadas de acordo com o art. 12, II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, tendo o sentenciante, inclusive, deixado de condenar o réu em ressarcimento ao erário porque já havia condenação nesse sentido, no âmbito do Tribunal de Contas da União.

4. Justiça gratuita deferida, à conta da situação de hipossuficiência do réu, acolhendo-se o pedido de suspensão de condenação em honorários advocatícios, nos termos do art. 12 da Lei nº 1.060/50.

5. Apelação parcialmente provida."

O agravante alega que a matéria trazida pelo especial, quanto à interpretação do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade aplicado à dosimetria da pena, prescinde do revolvimento das provas nos autos, haja vista que houve erro na valoração das provas (e-STJ, fls. 1732). Ainda, que as penas aplicadas como sanção ao ato de improbidade administrativa seriam desproporcionais.

Pugna, por fim, caso não seja reconsiderada a decisão agravada, submeta-se o presente agravo à apreciação da Turma.

Dispensada a oitiva dos agravados.

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 176.178 - PI
(2012/0096678-3)**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES APLICADAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. À luz de abalizada doutrina: *"A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...)." in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.*

2. A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, *"a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente"* (conforme previsão expressa no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não (Precedente: AgRg no REsp 1.242.939/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24.5.2011, DJe 30.5.2011).

3. A aplicação das sanções ocorreu de forma fundamentada e razoável, incidindo, no caso, a Súmula 7/STJ. Precedentes: REsp 1.173.845/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 08/06/2010, DJe 27/04/2011; AgRg no AREsp 19.850/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011.

Agravo regimental improvido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

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

Não prospera o recurso, haja vista que a parte não trouxe motivos aptos a ensejar a reforma da decisão agravada, que deve ser mantida *in totum*.

A questão nos autos refere-se à dosimetria da sanção aplicada por ato de improbidade, por irregularidade em administração de convênio.

À luz de abalizada doutrina: "*A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...).*" in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, "*a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente*" (conforme previsão expressa no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não (Precedente: AgRg no REsp 1.242.939/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24.5.2011, DJe 30.5.2011).

No escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"(...)Princípio da proporcionalidade. Este princípio enuncia a idéia - singela, aliás, conquanto freqüentemente desconsiderada - de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que realmente seja demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujo conteúdo ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifique o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. Sobremodo quando a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administração restringe situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindendas, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar constringimentos em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público. Logo, o plus, o excesso acaso existente, não milita em benefício de ninguém. Representa, portanto, apenas um agravo inútil aos direitos de cada qual. Percebe-se, então, que as medidas desproporcionais ao resultado legitimamente almejavél são, desde logo, condutas ilógicas, incongruentes."

(in Curso de Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello, 25ª ed. Malheiros, 2008, p. 108/112.)

Há de se anotar, *in casu*, passagem da sentença que foi marcada pelo Tribunal de origem (fls. 1088/1096, e-STJ):

"Ao contrário do que quer fazer crer o réu, não se trata de irregularidades insignificantes e meramente formais, mas de vícios que atentam contra várias cláusulas do Convite e que deveriam ter ensejado, no mínimo, a inabilitação de licitantes.

Mesmo que não tenha concorrido diretamente para a prática dessas irregularidades, deveria o réu ter anulado o procedimento licitatório sob análise, o que não fez, embora tivesse plena consciência dos vícios que o inquinavam (dolo).

Entendo, no entanto, que a conduta do réu não pode ser enquadrada no art. 10, VIII, da lei nº 8.429/92, uma vez que não há provas nos autos de que as irregularidades no procedimento licitatório tenham resultado em dano ao erário.

Por outro lado, é de se reconhecer que, independentemente de dano ao erário, a conduta do réu violou os princípios que norteiam a Administração Pública, devendo ser enquadrada no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, in verbis:

'Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...].'

Por fim, tendo em vista que já houve condenação de ressarcimento ao erário no âmbito do TCU e que o acórdão respectivo já está sendo executado na 4ª Vara desta Seção Judiciária (fls. 468/482), entendo, em consonância com a jurisprudência do TRF - 1ª Região (veja-se: TRF - 1ª Região, Quarta Turma, AC



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

200240000068635, ReI. Hilton Queiroz, e-DJF1 07/07/2009), que não cabe a aplicação desta penalidade no presente processo.

A penalidade de perda da função pública resta inócua, uma vez que o réu não mais exerce o cargo de Prefeito Municipal.”

A propósito, também, excerto do acórdão recorrido que alude à questão trazida à presente Corte:

(...) verifica-se que o réu, na gestão do Município de Bela Vista do Piauí/PI, firmou convênio entre o respectivo Município e a FUNASA (convênio nº 2191/98 – fls. 38/44), tendo deixado de aplicar corretamente a verba objeto do respectivo convênio, conforme se colhe do Parecer Técnico produzido por técnico da FUNASA, de onde destaco:

'Os motivos que levaram ao não cumprimento total do objeto, deveu-se pela substituição do tipo da privada higiênica apresentada no bojo do Convênio, a ser construído em parede de tijolo de cerâmico por outro modelo em placas de concreto pré-moldadas (padrão FUNASA), assim como a não obediências dos itens 07.04.00 e 07.08.00, da planilha orçamentária (folha 06), assim como item 4.8 das especificações técnicas (folha 10) com a aplicação de material de qualidade inferior (madeira branca). Além do que sem consulta prévia, a Prefeitura executou 70 privadas higiênicas na Sede e 50 no meio Rural alterando assim o plano de trabalho (folha 04), que previa 40 unidades na Sede e 80 no meio Rural, contrariando a IN nº 01 da S.T.N. de 15.01.97, devendo também serem devolvidos os valores relativos aos serviços executados indevidamente no total de 30 privadas higiênicas, conforme quadro resumo anexo.' (fl. 686).

Em nova análise do processo de prestação de contas do convênio, em razão de manifestação contrária do réu (fls. 696/699) ao Parecer Técnico de fls. 686/687, novo Parecer Técnico da FUNASA (fls. 718/719), após esclarecer pontos levantados pelo réu quanto às irregularidades na prestação de contas, manteve o pontuado no parecer anterior, enfatizando que 'o resultado da análise sobre o cumprimento do convênio n. 2191/98, sob o ponto de vista técnico, permanece desfavorável, com aprovação parcial das contas e sendo necessária a devolução, como consta no Parecer anterior, de R\$ 42.088,50, acrescido dos valores previstos em Lei' (fl. 719).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ressalto que as irregularidades na execução do convênio objeto da presente ação foram confirmadas pelo acórdão do Tribunal de Contas da União (fls. 968/978), não tendo o réu conseguido afastá-los, mesmo com o contraditório que lhe foi assegurado, na esfera administrativa e judicial, configurando-se ato de improbidade administrativa.

Ademais, as sanções impostas ao réu mostram-se proporcionais e adequadas ao ato de improbidade pelo qual foi condenado, considerando que foram fixadas em observância aos parâmetros estabelecidos no art. 12, II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, tendo o sentenciante, inclusive, deixado de condenar o réu em ressarcimento ao erário, porque já havia condenação nesse sentido deferida pelo Tribunal de Contas da União."

As sanções aplicadas pelos atos acima explicitados foram (e-STJ, fls. 1.495) (a) suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado desta sentença; (b) pagamento de multa civil no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); (c) 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 5 (cinco) anos.

Considerando-se os fatos apontados, entende-se que a aplicação das sanções ocorreu de forma fundamentada e razoável, incidindo, no caso, a Súmula 7 desta Corte.

"A condenação foi devidamente motivada e se encontra dentro dos limites do art. 12 da Lei 8.429/1992, estando dosada segundo a avaliação razoável do Tribunal de origem. Portanto, não merece reforma em Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ."

(REsp 1.173.845/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 08/06/2010, DJe 27/04/2011.)

"Ademais, embora seja cediço nesta Corte Superior que as sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/92 não são necessariamente cumulativas e que cabe ao magistrado a sua dosimetria - conforme se depreende do parágrafo único do citado dispositivo -, também é certo que a pena fixada em juízo de proporcionalidade e com base em critérios como a extensão do dano e/ou o proveito patrimonial obtido pelo agente não pode ser revista por esta Corte em sede de recurso especial, ante o óbice da Súmula n. 7 do STJ. Nesse sentido: REsp 1021851/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 28.11.2008; REsp 713.537/GO, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 22.11.2007; e REsp 631.301/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJU 25.9.2006."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(AgRg no AREsp 19.850/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011.)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0096678-3

AgRg no
AREsp 176.178 / PI

Números Origem: 200440000054562 54539720044014000

PAUTA: 26/06/2012

JULGADO: 26/06/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Subprocuradora-Geral da República

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

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ANTÔNIO COSTA COELHO
ADVOGADO : JAIR SOARES JÚNIOR - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
AGRAVADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA
PROCURADOR : JOSÉ CARLOS RODRIGUES SILVA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : ANTÔNIO COSTA COELHO
ADVOGADO : JAIR SOARES JÚNIOR - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
AGRAVADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA
PROCURADOR : JOSÉ CARLOS RODRIGUES SILVA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO

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 agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque e em bloco."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin (Presidente), Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.