



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.337.757 - DF (2012/0166358-3)

RELATORA : MINISTRA MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO)
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : VALDIR PEREIRA GOMES
ADVOGADO : IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR E OUTRO(S)
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAL CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DO ATO DE IMPROBIDADE. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 7/STJ. INCIDÊNCIA.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que os atos de improbidade descritos no art. 11 da Lei 8.429/92 dependem da presença de dolo, ainda que genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a administração pública ou enriquecimento ilícito do agente.
2. Hipótese em que a instância ordinária - soberana na apreciação da matéria fático-probatória - concluiu pela inexistência do ato de improbidade e do elemento subjetivo doloso na conduta do agente público.
3. A reforma do acórdão recorrido é inviável, por demandar o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, vedado pela Súmula nº 7/STJ, bem como por estar em consonância ao entendimento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto aos elementos necessários para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.
4. Agravo regimental desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente) e Regina Helena Costa votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 05 de maio de 2015 (Data do Julgamento).

MINISTRA MARGA TESSLER



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO)
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.337.757 - DF (2012/0166358-3)

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO) (Relator):

O agravo regimental ataca a seguinte decisão, *in verbis*:

Trata-se de recurso especial interposto, com fundamento no art. 105, III, a, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAL CIVIL. HOMICÍDIO CONTRA A ESPOSA. CRIME PASSIONAL. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CARACTERIZADO.

- 1. A Lei 8.429/92 define o ato de improbidade administrativa como todo aquele que, à custa da Administração Pública e do interesse da coletividade, importa em enriquecimento ilícito (art. 9º); que causa prejuízo ao erário (art. 10); e que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11).*
- 2. Nos termos do art. 11 da citada Lei, 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.*
- 3. O ato praticado pelo réu - homicídio contra a esposa -, a despeito de sua gravidade, não guarda nenhuma relação com o exercício de sua função de policial civil, haja vista que os injustos penais não podem ser confundidos com condutas ímprobas, não tendo restado demonstrado o elemento subjetivo consubstanciado na vontade de transgredir os seus deveres para com a Polícia Civil.*
- 4. Recurso desprovido (fl. 694).*

As razões do recurso especial dizem violados os arts. 11, caput, e 12, III, da Lei nº 8.429, de 1992. Sustenta, em síntese, que "o cometimento do ilícito cogitado - homicídio praticado contra a própria esposa com arma de fogo da instituição, ainda que fora da função - por policial civil cuja função é, justamente, proteger a sociedade e sua incolumidade indica evidente quebra de lealdade com a instituição a que integra configura ato de improbidade administrativa, nos precisos termos do art. 11 da Lei nº 8.429/92" (fls. 711/725).

O Ministério Público Federal, na pessoa da Subprocuradora-Geral da República, Dra. Gilda Pereira de Carvalho, opinou pelo provimento do recurso especial (fls. 759/771).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o relatório. Decido.

Na origem, trata-se ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios contra Valdir Pereira Gomes, objetivando a condenação por atentar contra os princípios da administração pública (fls. 4/11).

No caso, a sentença julgou improcedente o pedido (fls. 613/621).

Por sua vez, o tribunal a quo manteve a decisão à base da seguinte fundamentação:

A questão controvertida consiste em saber se a conduta perpetrada pelo réu, policial civil do Distrito Federal – homicídio contra a sua esposa – se caracteriza como ato de improbidade administrativa hábil a justificar a perda do cargo público.

O douto magistrado singular julgou improcedentes os pedidos, por entender que, em que pese a gravidade da conduta delituosa praticada pelo réu, não pode ser caracterizada como ato de improbidade administrativa a justificar a perda da função pública de policial civil do Distrito Federal e as demais penalidades previstas na lei de regência.

A tese recursal do Ministério Público consiste na desnecessidade de que o ato tido por ímprobo tenha se concretizado no exercício ou em razão da função pública, uma vez que o ordenamento jurídico pátrio espera do agente público conduta reta e ilibada sempre, inclusive em sua vida privada, sobretudo em se tratando de policial.

(...)

Ora, da análise detida que fiz dos autos estou convicto de que o ato praticado pelo réu, a despeito de sua gravidade, e pelo qual está respondendo na esfera penal, não guarda nenhuma relação com o exercício de sua função, valendo destacar que o fato de ter utilizado a arma da corporação não se mostra suficiente para caracterizar crime funcional, pois, consideradas as circunstâncias fáticas, o réu teria cometido o crime mesmo se não estive de porte daquela.

Ademais, e como bem ressaltou o MM. Juiz: 'o fato de ter praticado um crime de homicídio também não torna a sua conduta indigna para servir à polícia civil, isso porque se trata de situação peculiar, em que, após anos de ofensas pelas constantes traições, o réu comete crime passionai, por estar tomado de sentimentos. No entanto, como é cediço, os crimes passionais, comumente, são praticados pela emoção ou paixão do momento, não se tratando de condutas reiteradas na vida daquele que o comete'.

Com efeito, os injustos penais não podem ser confundidos com condutas ímprobas, sendo que, no caso concreto, o apelado, embora tenha cometido ilícito penal, não tinha a vontade de transgredir ou macular os princípios da Administração Pública, bem assim, de transgredir os seus deveres para com a Polícia Civil.

Tanto assim que a conclusão da sindicância instaurada no âmbito da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Polícia Civil com vistas a apurar eventual infração disciplinar foi pelo arquivamento, sem aplicação de qualquer penalidade, conforme se vê dos seguintes excertos extraídos do respectivo relatório, da lavra do Delegado Sindicante (fls. 230/234):

'Soa verossímil a afirmação do sindicato que suas ações foram em decorrência de forte emoção, não lhe sendo possível, naquele momento, avaliar as possíveis implicações de sua conduta na esfera disciplinar. Pelo que se depreende da narrativa do sindicato, dadas as circunstâncias, a arma do serviço que ele portava foi instrumento de mera oportunidade, pois se estivesse ele na posse de qualquer outro objeto capaz de produzir os resultados, no lugar da arma do serviço, esse teria sido usado' (fl. 232)

E, mais adiante, assevera a autoridade policial:

'Embora pareça clara a infração ao dispositivo legal pela exegese de sua letra, os atos cometidos pelo sindicato não foram motivados, ou agravados, pela sua condição de servidor. Também é cristalina a percepção que a utilização da arma que lhe fora confiada para o serviço teve participação meramente coadjuvante nas ações, posto que, dadas as circunstâncias, tanto o crime seria cometido com emprego de algum outro instrumento como a tentativa de ceifar a própria, esta por consequência direta daquela. Assim, não vislumbro a efetiva lesão à administração.

(...)

'Assim, além de inefetiva, entendo que a aplicação de pena disciplinar ao sindicato extrapolaria o limite do razoável, já que seus possíveis efeitos seriam desproporcionais à lesão provocada à administração e contrários ao seu interesse, estando longe de cumprir sua finalidade, valendo lembrar que o sindicato conta com praticamente 18 (dezoito) anos de bons serviços prestados à Instituição, soma 11 (onze) elogios e participou com êxito em mais de 06 (seis) cursos ou treinamentos, conforme registros em sua folha de serviço.

É clara a percepção que as ações do sindicato foram em razão de domínio por fortes emoções, com motivação pessoal e de alçada de sua vida privada, não ocorrendo em razão do serviço e, por estranho que pareça, não atingindo diretamente a sua vida funcional ou a instituição. Também parece claro que a aplicação de pena ao servidor não só não cumprirá sua finalidade como concorrerá para o distanciamento do seu retorno às atividades para as quais foi ele admitido e treinado, resultando inconvenientes e inoportunos para a Administração.

Mais vale para a Polícia Civil direcionar esforços no sentido de recuperar o servidor e resgatá-lo para retorno às atividades para as quais foi admitido e treinado, fazendo com que ele retome o bom desempenho que sempre apresentou, do que puni-lo e correr o grave risco de perdê-lo'.

Ensina a doutrina que são elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa, hábeis a acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas na Constituição Federal, o sujeito passivo e o ativo, o dolo ou a culpa, e a 'ocorrência de ato danoso



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública'.

Ora, na hipótese em comento, como restou demonstrado, não se vislumbra violação aos princípios da Administração Pública, a despeito do ilícito penal praticado (fls. 693/707).

No caso, as instâncias ordinárias concluíram que a conduta do recorrido não caracteriza ato de improbidade administrativa, porquanto não houve violação aos princípios da Administração Pública.

Nessa linha, o acórdão recorrido está conformado à jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, de que é exemplo o seguinte julgado, in verbis:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES PENITENCIÁRIOS. AGRESSÃO CONTRA PARTICULAR. VIOLAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CONDUTA QUE NÃO SE ENQUADRA, CONTUDO, NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A Lei de Improbidade Administrativa visa a tutela do patrimônio público e da moralidade, impondo aos agentes públicos e aos particulares padrão de comportamento probo, ou seja, honesto, íntegro, reto.

2. A Lei 8.429/92 estabelece três modalidades de improbidade administrativa, previstas nos arts. 9º, 10 e 11, a saber, respectivamente: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios norteadores da Administração Pública.

3. A conduta prevista no art. 9º da LIA (enriquecimento ilícito) abrange, por sua amplitude, as demais formas de improbidade estabelecidas nos artigos subsequentes. Desta maneira, a violação aos princípios pode ser entendida, em comparação ao direito penal, como "soldado de reserva", sendo, aplicada, subsidiariamente, isto é, quando a conduta ímproba não se subsume nas demais formas previstas.

4. De acordo com Francisco Octávio de Almeida Prado (Improbidade Administrativa, Malheiros Editores, São Paulo, 2001, p. 37), "A improbidade pressupõe, sempre, um desvio ético na conduta do agente, a transgressão consciente de um preceito de observância obrigatória".

5. A improbidade administrativa, ligada ao desvio de poder, implica a deturpação da função pública e do ordenamento jurídico; contudo, nem toda conduta assim caracterizada subsume-se em alguma das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA.

6. Nesse sentido, Arnaldo Rizzardo (Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa, GZ Editora, 2009, p. 350): "Não se confunde improbidade com a mera ilegalidade, ou com uma conduta



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que não segue os ditames do direito positivo. Assim fosse, a quase totalidade das irregularidades administrativas implicariam violação ao princípio da legalidade. (...) É necessário que venha um nível de gravidade maior, que se revela no ferimento de certos princípios e deveres, que sobressaem pela importância frente a outros, como se aproveitar da função ou do patrimônio público para obter vantagem pessoal, ou favorecer alguém, ou desprestigiar valores soberanos da Administração Pública".

7. In casu, o fato praticado pelos recorridos, sem dúvida reprovável e ofensivo aos interesses da Administração Pública, não reclama, contudo, o reconhecimento de ato de improbidade administrativa, apesar de implicar clara violação ao princípio da legalidade. Assim fosse, todo tipo penal praticado contra a Administração Pública, invariavelmente, acarretaria ofensa à probidade administrativa.

8. Recurso não provido (Resp 1.075.882, MG, relator o Ministro Arnaldo Esteves Lima, Dje de 12.11.2010).

Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento no sentido de que "a configuração do ato de improbidade prevista no art. 11 da LIA exige a comprovação de que a conduta tenha sido praticada por Agente Público (ou a ele equiparado), atuando no exercício de seu munus público, devendo restar preenchidos, ainda, os seguintes requisitos: (a) conduta ilícita; (b) tipicidade do comportamento, ajustado em algum dos incisos do dispositivo; (c) dolo; (d) ofensa aos princípios da Administração Pública que, em tese, resulte um prejuízo efetivo e concreto à Administração Pública ou, ao menos, aos administrados, resultado este desvirtuado das necessidades administrativas" (AgRg no Resp 1.196.801, MG, relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Dje de 2.08.2014).

Dessa forma, aplica-se ao ponto o disposto na Súmula 83 do STJ cujo enunciado é o seguinte: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal e firmou no mesmo sentido da decisão recorrida".

Por fim, quanto à alegada violação do art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, não prospera a irresignação, pois não houve emissão de juízo acerca do dispositivo tido por violado, razão pela qual, à falta do indispensável prequestionamento inviabiliza o exame do recurso especial no ponto.

Diante do exposto, nego seguimento ao recurso especial (fls. 779/783).

A teor das razões:

Nos autos do REsp nº 1.075.882/MG, julgado em 4.11.2010, a Primeira Turma concluiu que não caracterizam ato de improbidade administrativa as agressões perpetradas por agentes penitenciários contra particular, quando dissociadas do ofício. Trata-se, aqui, de decisão proferida por Órgão fracionário, a qual não reflete o conteúdo normativo de julgados



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

harmônicos e iterativos, tampouco dispõe de aptidão para orientar o julgamento de casos semelhantes (até porque se desconhece quais seriam a natureza e a gravidade daquelas agressões).

Sob perspectiva diversa, a situação narrada no REsp nº 1.075.882/MG não guarda relação de similitude fático-jurídica com o caso dos autos. Naquele processo, um particular teria sido agredido por dois agentes penitenciários, mas por razões dissociadas do ofício. Já no caso dos autos, um agente de Polícia Civil, submetido a regime de dedicação em tempo integral, com o dever de garantir a ordem pública mesmo durante o período de descanso, incorreu na prática de homicídio doloso contra um particular, com arma de fogo pertencente à corporação policial.

Com efeito, existem, no caso em apreço, pelo menos três peculiaridades bastante relevantes, a saber: i) o agressor – agente policial – não poderia despir-se da condição de servidor público, mesmo fora de horário de trabalho; ii) a arma de fogo utilizada no homicídio consumado pertencia à corporação policial, que a tinha confiado ao agressor em razão do ofício; iii) o exercício do cargo de agente da Polícia Civil é manifestamente incompatível com a prática de crime doloso contra a vida.

O enunciado da Súmula 83/STJ deve ser afastado, de igual modo, porque em situação bem mais próxima, na qual um professor cometeu “agressões” contra particulares, mas valendo-se do ofício, o Superior Tribunal de Justiça considerou que o crime também caracterizava ato de improbidade administrativa, ao fundamento de que a conduta era incompatível com a natureza do cargo.

(...)

Noutro processo, que deve servir igualmente de parâmetro para o caso dos autos, o Superior Tribunal de Justiça concluiu que era justa a imposição da sanção de perda do cargo público ao policial militar condenado por homicídio simples.

(...)

Relativamente ao aresto prolatado nos autos do AgRg no REsp nº 1.196.801/MG, o posicionamento ali consagrado milita em favor da pretensão recursal do MINISTÉRIO PÚBLICO.

(...)

A conduta em questão foi praticada por agente de Polícia Civil, que nessa qualidade permanece 24 horas por dia, 7 dias por semana, durante todo o ano, em razão do regime de dedicação em tempo integral. O instrumento do ato ímprobo era uma arma de fogo pertencente à corporação policial. O uso de arma de fogo da corporação policial para a prática de homicídio constitui comportamento ilícito. Houve a intenção deliberada em atentar contra o princípio da lealdade às instituições, mencionado no art. 11, caput, da Lei 8.429/1992 (dolo genérico). E disso decorreu prejuízo efetivo e concreto a um dos administrados, que foi assassinado, e também à Administração, que teve a sua imagem quebrantada.

(...)

Finalmente, cumpre afastar o óbice da Súmula 211/STJ, em função do prequestionamento implícito do art. 12, III, da Lei 8.429/1992. Ao refutar a caracterização do ato de improbidade administrativa, o Tribunal de origem acabou se pronunciando, por vias transversas, sobre a inviabilidade de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aplicação das correspondentes sanções (art. 12, III, da Lei 8.429/1992). A propósito, consta do acórdão recorrido a citação expressa do aresto prolatado nos autos REsp nº 1.113.200/SP, no qual se afirmou que (fl. 700):

“(…). A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente pública, deve ser realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa (...). (...). No campo sancionatório, a interpretação deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e à correlação da sanção, critério que compõem a razoabilidade da punição (...)” (fl. 700).

Desde logo, vale ressaltar que o fato de VALDIR PEREIRA GOMES já ter se aposentado não importa em perda superveniente do interesse de agir.

Em verdade, a Primeira Seção consolidou o entendimento de que, embora a Lei 8.429/1992 não preveja a sanção de cassação de aposentadoria, tal condenação seria consequência lógica da sanção de perda do cargo público.

(...)

Todavia, para que não se incorra em supressão de instância ou em revolvimento de fatos e provas, é preciso determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios proceda à dosimetria das penalidades (REsp nº 1.377.703/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 3.12.2013, DJe 12.3.2014) (fls. 792/800).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.337.757 - DF (2012/0166358-3)

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO) (Relator):

Os autos dão conta de que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra Valdir Pereira Gomes, objetivando a condenação por atentar contra os princípios da administração pública (fls. 4/11).

O MM. Juiz de Direito Substituto, Dr. Fabrício Castagna Lunardi, julgou improcedentes os pedidos, diante da inexistência de ato de improbidade administrativa, e extinguiu o processo, com resolução de mérito, na forma do art. 269, I, do CPC (fls. 613/621).

Seguiu-se apelação (fls. 626/637), tendo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios negado provimento, em acórdão assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAL CIVIL. HOMICÍDIO CONTRA A ESPOSA. CRIME PASSIONAL. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CARACTERIZADO.

1. A Lei 8.429/92 define o ato de improbidade administrativa como todo aquele que, à custa da Administração Pública e do interesse da coletividade, importa em enriquecimento ilícito (art. 9º); que causa prejuízo ao erário (art. 10); e que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

2. Nos termos do art. 11 da citada Lei, 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.

3. O ato praticado pelo réu - homicídio contra a esposa -, a despeito de sua gravidade, não guarda nenhuma relação com o exercício de sua função de policial civil, haja vista que os injustos penais não podem ser confundidos com condutas ímprobas, não tendo restado demonstrado o elemento subjetivo consubstanciado na vontade de transgredir os seus deveres para com a Polícia Civil.

4. Recurso desprovido (fl. 694).

O recurso não merece prosperar.

Tal como dito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento no sentido de que "a configuração do ato de improbidade prevista no art. 11 da LIA exige a comprovação de que a conduta tenha sido praticada por Agente Público (ou a ele



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

equiparado), atuando no exercício de seu *munus* público, devendo restar preenchidos, ainda, os seguintes requisitos: (a) conduta ilícita; (b) tipicidade do comportamento, ajustado em algum dos incisos do dispositivo; (c) dolo; (d) ofensa aos princípios da Administração Pública que, em tese, resulte um prejuízo efetivo e concreto à Administração Pública ou, ao menos, aos administrados, resultado este desvirtuado das necessidades administrativas" (AgRg no Resp 1.196.801, MG, relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Dje de 2.08.2014).

Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que é obrigatória a demonstração do elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade, sendo necessário o dolo para os tipos dos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92 e, pelo menos, a culpa naqueles descritos no art. 10 do referido diploma legal.

Os atos de improbidade descritos no art. 11 da Lei 8.429/92 dependem da presença de dolo, ainda que genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a administração pública ou enriquecimento ilícito do agente.

Sobre o assunto, confirmam-se os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. RECURSO ESPECIAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS E REGIMENTAIS.

1. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).

2. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ.

(...)

4. Agravo regimental não provido (AgRg no AREsp nº 135.509/SP, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJe 18/12/2013).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXIGÊNCIA DO DOLO, NAS HIPÓTESES DO ARTIGO 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONSIGNA AUSÊNCIA DE CULPA E DE DOLO, AINDA QUE GENÉRICO, A CARACTERIZAR ATOS DE IMPROBIDADE. ALTERAÇÃO DAS PREMISSAS FÁTICAS CONSIGNADAS PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7/STJ.

1. O STJ ostenta entendimento uníssono segundo o qual, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. Precedentes: AgRg no AREsp 20.747/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/11/2011; REsp 1.130.198/RR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 15/12/2010; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/9/2010; REsp 1.149.427/SC, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 9/9/2010; e EREsp 875.163/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 30/6/2010.

2. No caso em exame, o Tribunal de origem com suporte em análise circunstancial do acervo fático-probatório, consignou que a conduta dos réus, ora agravados, não caracteriza nenhum dos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa.

3. A verificação da alegada violação dos artigos 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992 necessita de um reexame dos elementos fáticos-probatórios dos autos, o que não é possível aferir em sede de recurso especial ante o óbice da Súmula n. 7 desta Corte Superior. Precedentes: AgRg no REsp 1177579/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 19/08/2011; EDcl no REsp 1159147/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 24/08/2010; REsp 1036229/PR, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 02/02/2010.

4. Agravo regimental não provido (AgRg no AREsp 55.315, PE, relator o Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 26.02.2013).

Na espécie, a instância ordinária - soberana na apreciação da matéria fático-probatória - concluiu pela não caracterização de ato de improbidade administrativa, bem como não identificou a presença, no mínimo, de dolo genérico na conduta do agente público, elemento subjetivo indispensável para a configuração de ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992.

Com efeito, lê-se no acórdão recorrido:

A questão controvertida consiste em saber se a conduta perpetrada pelo réu, policial civil do Distrito Federal – homicídio contra a sua esposa – se caracteriza como ato de improbidade administrativa hábil a justificar a perda do cargo público.

O douto magistrado singular julgou improcedentes os pedidos, por entender que, em que pese a gravidade da conduta delituosa praticada pelo réu, não pode ser caracterizada como ato de improbidade administrativa a justificar a perda da função pública de policial civil do Distrito Federal e as demais penalidades previstas na lei de regência.

A tese recursal do Ministério Público consiste na desnecessidade de que o ato tido por ímprobo tenha se concretizado no exercício ou em razão da função pública, uma vez que o ordenamento jurídico pátrio espera do agente público conduta reta e ilibada sempre, inclusive em sua vida privada, sobretudo em se tratando de policial.

(...)

Pois bem. A Lei 8.429/92 define o ato de improbidade administrativa como todo aquele que, à custa da Administração Pública e do interesse da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

coletividade, importa em enriquecimento ilícito (art. 9º); que causa prejuízo ao erário (art. 10); e que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

No caso, alega o MP que a conduta do apelado constituiu ofensa aos princípios da moralidade e lealdade ao órgão Público, além do dever de honestidade e dos demais princípios norteadores da Administração Pública. Nos termos do art. 11 da citada Lei, 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:

"I - Praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - Revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - Negar publicidade aos atos oficiais;

V - Frustrar a licitude de concurso público;

VI - Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - Revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou, econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço;"

Ora, da análise detida que fiz dos autos estou convicto de que o ato praticado pelo réu, a despeito de sua gravidade, e pelo qual está respondendo na esfera penal, não guarda nenhuma relação com o exercício de sua função, valendo destacar que o fato de ter utilizado a arma da corporação não se mostra suficiente para caracterizar crime funcional, pois, consideradas as circunstâncias fáticas, o réu teria cometido o crime mesmo se não estive de porte daquela.

Ademais, e como bem ressaltou o MM. Juiz: 'o fato de ter praticado um crime de homicídio também não torna a sua conduta indigna para servir à polícia civil, isso porque se trata de situação peculiar, em que, após anos de ofensas pelas constantes traições, o réu comete crime passionai, por estar tomado de sentimentos. No entanto, como é cediço, os crimes passionais, comumente, são praticados pela emoção ou paixão do momento, não se tratando de condutas reiteradas na vida daquele que o comete'.

Com efeito, os injustos penais não podem ser confundidos com condutas ímprobas, sendo que, no caso concreto, o apelado, embora tenha cometido ilícito penal, não tinha a vontade de transgredir ou macular os princípios da Administração Pública, bem assim, de transgredir os seus deveres para com a Polícia Civil.

Tanto assim que a conclusão da sindicância instaurada no âmbito da Polícia Civil com vistas a apurar eventual infração disciplinar foi pelo arquivamento, sem aplicação de qualquer penalidade, conforme se vê dos seguintes excertos extraídos do respectivo relatório, da lavra do Delegado Sindicante (fls. 230/234):

'Soa verossímil a afirmação do sindicato que suas ações foram em decorrência de forte emoção, não lhe sendo possível, naquele momento, avaliar as possíveis implicações de sua conduta na esfera disciplinar. Pelo que se depreende da narrativa do sindicato, dadas as circunstâncias, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

arma do serviço que ele portava foi instrumento de mera oportunidade, pois se estivesse ele na posse de qualquer outro objeto capaz de produzir os resultados, no lugar da arma do serviço, esse teria sido usado' (fl. 232)

E, mais adiante, assevera a autoridade policial:

'Embora pareça clara a infração ao dispositivo legal pela exegese de sua letra, os atos cometidos pelo sindicato não foram motivados, ou agravados, pela sua condição de servidor. Também é cristalina a percepção que a utilização da arma que lhe fora confiada para o serviço teve participação meramente coadjuvante nas ações, posto que, dadas as circunstâncias, tanto o crime seria cometido com emprego de algum outro instrumento como a tentativa de ceifar a própria, esta por consequência direta daquela. Assim, não vislumbro a efetiva lesão à administração.

(...)

'Assim, além de inefetiva, entendo que a aplicação de pena disciplinar ao sindicato extrapolaria o limite do razoável, já que seus possíveis efeitos seriam desproporcionais à lesão provocada à administração e contrários ao seu interesse, estando longe de cumprir sua finalidade, valendo lembrar que o sindicato conta com praticamente 18 (dezoito) anos de bons serviços prestados à Instituição, soma 11 (onze) elogios e participou com êxito em mais de 06 (seis) cursos ou treinamentos, conforme registros em sua folha de serviço.

É clara a percepção que as ações do sindicato foram em razão de domínio por fortes emoções, com motivação pessoal e de alçada de sua vida privada, não ocorrendo em razão do serviço e, por estranho que pareça, não atingindo diretamente a sua vida funcional ou a instituição. Também parece claro que a aplicação de pena ao servidor não só não cumprirá sua finalidade como concorrerá para o distanciamento do seu retorno às atividades para as quais foi ele admitido e treinado, resultando inconvenientes e inoportunos para a Administração.

Mais vale para a Polícia Civil direcionar esforços no sentido de recuperar o servidor e resgatá-lo para retorno às atividades para as quais foi admitido e treinado, fazendo com que ele retome o bom desempenho que sempre apresentou, do que puni-lo e correr o grave risco de perdê-lo'.

Ensina a doutrina que são elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa, hábeis a acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas na Constituição Federal, o sujeito passivo e o ativo, o dolo ou a culpa, e a 'ocorrência de ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública'.

Ora, na hipótese em comento, como restou demonstrado, não se vislumbra violação aos princípios da Administração Pública, a despeito do ilícito penal praticado.

Desse modo, aplica-se perfeitamente ao caso vertente julgado do colendo Superior Tribunal de Justiça, da relatoria do Ministro Luiz Fux, o mais moderno e festejado membro da Corte suprema do Brasil. confira-se o excerto do julgado:

É de sabença o caráter sancionador da Lei 8.429/92 aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa. 3. A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu.(...) É cediço Nesta Corte de Justiça que: No campo sancionatório, a interpretação deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ. (RESP 505068/PR, desta relatoria, DJ de 29.09.2003)." (grifos nossos) (REsp 1113200/SP, ReI.Ministro LUIZ FUX,PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 06/10/2009).

(...)

Outro não é o entendimento firmado no seio deste egrégio Tribunal, verbis: "O conjunto fático-probatório carreado aos autos não demonstra que a suposta-conduta ímproba' atribuída aos réus tenha causado prejuízo ao erário ou lesão ao patrimônio público. Ausente, de igual modo, a comprovação do elemento o subjetivo do tipo descrito no art. 11 da Lei n. 8.429/92, não se configura o ato de improbidade administrativa" (20030110620063APC, Relator NÍDIA CORRÊA LIMA, 3ª Turma - Cível, julgado em 13/10/2010, DJ 28/10/2010 p. 106).

(...)

"IMPROBIDADE-ADMINISTRATIVA. POLICIAL. CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO ART. 11, CAPUT, DA LEI, Nº 8.429/92. NAO OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

Diante das peculiaridades do caso concreto, bem assim, em observância à razoabilidade e à proporcionalidade que deve pautar o magistrado ao enquadrar a conduta como de improbidade administrativa, mormente, em razão da severidade das sanções previstas ao ímprobo, impõe-se a manutenção da r. sentença que julgou improcedente o pedido.

(200050111216806APC, Relator CARMELITA BRASIL, 2ª Tuma Cível, julgado em 19/05/2010, DJ 08/06/2010 p. 114).

Com essas considerações, nego provimento ao recurso, prestigiando a r. Sentença hostilizada em todos os seus termos. Sem custas e sem honorários advocatícios (fls. 693/707).

Logo, a reforma do acórdão recorrido é inviável, por demandar o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, vedado pela Súmula nº 7/STJ, bem como por estar em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

consonância ao entendimento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto aos elementos necessários para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

Voto, por isso, no sentido de negar provimento ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2012/0166358-3

**AgRg no
REsp 1.337.757 / DF**

Números Origem: 20060110522265 20060110522265RES

EM MESA

JULGADO: 05/05/2015

Relatora

Exma. Sra. Ministra **MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª
REGIÃO)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

RECORRIDO : VALDIR PEREIRA GOMES

ADVOGADO : IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR E OUTRO(S)

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : VALDIR PEREIRA GOMES

ADVOGADO : IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR E OUTRO(S)

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

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 unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente) e Regina Helena Costa votaram com a Sra. Ministra Relatora.