



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 522.831 - AL (2014/0127350-8)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : VASCO RUFINO DA SILVA
ADVOGADO : MOACIR ROCHA SANTANA

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. REPASSE DE VERBAS FEDERAIS. INTEMPESTIVA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DA PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO E PELA REGULARIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11, inc. VI, da Lei n. 8.429/92, não basta o mero atraso na prestação de contas, sendo necessário demonstrar a má-fé ou o dolo genérico na prática de ato tipificado no aludido preceito normativo" (STJ, AgRg no REsp 1.223.106/RN, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/11/2014). Em igual sentido: STJ, AgRg no AREsp 488.007/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/05/2014; AgRg no AREsp 526.507/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/08/2014.

II. Na hipótese, o Tribunal de origem, após exame das provas e circunstâncias fáticas da causa, na qual se apurou a correta aplicação dos recursos oriundos do repasse de verba federal, decidiu que "não ficou demonstrada a conduta dolosa do agente, por ato de improbidade, que atente contra os princípios da administração, consistente em omissão do dever de prestar ou a prestação de contas tardia, sendo, por conseguinte, descabida condenação do agente como incurso nas reprimendas do art. 12, III, da LIA". A sentença – confirmada pelo acórdão ora recorrido – registrou que "não há nenhuma dúvida que o réu, enquanto Prefeito de Novo Lino, não apresentou no tempo devido prestação de contas dos valores recebidos do Programa Sentinela, em 2004, contudo resta verificar a presença de desonestidade, má-fé em sua conduta. Nos autos não há prova de que o réu tenha descumprido o dever de prestar contas por desonestidade ou má-fé, tanto que nos itens 7/10 da manifestação do Tribunal de Contas, as contas foram consideradas compatíveis com os recursos financeiros do Programa Sentinela (fls. 157/159) (...). Com efeito, denoto que as provas documentais aqui colacionadas (fls. 101/154; 157/161) são suficientes para formar meu convencimento, levando-me a crer que a omissão do réu em prestar contas não foi praticada por desonestidade, mas por desorganização e/ou negligência, o que afasta a existência de improbidade administrativa".

III. Nesse contexto, infirmar os fundamentos do acórdão, para acolher a pretensão do agravante e reconhecer a prática de ato de improbidade administrativa, demandaria o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reexame de matéria fática, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

IV. 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, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

A Sra. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora Convocada do TRF/3ª Região), os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 10 de março de 2016 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 522.831 - AL (2014/0127350-8)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo Regimental, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, contra decisão de minha lavra, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Agravo, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em face de decisão que inadmitiu Recurso Especial, manejado contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado:

'DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEVER DE PRESTAR CONTAS. ART. 11, VI, DA LEI 8.429/92. ATO QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OMISSÃO. CONDUTA DOLOSA.

1. 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 deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo. Inteligência do art. 11, VI, da Lei 8.429/92.

2. O dever de prestar contas deriva diretamente da Forma Republicana de Governo e constitui dever dos gestores de bens e interesses da coletividade. Por se tratar de um dever de suma a Constituição Federal criou, como órgão responsável pelo julgamento das contas, o TCU –Tribunal de Contas da União, ao qual compete o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

3. O ato de improbidade capitulado no art. 11, da Lei 8.429/92, tem por pressuposto a tão só vulneração em si dos princípios administrativos, sendo prescindível tanto o enriquecimento ilícito como o dano ao erário.

4. **O elemento subjetivo é, exclusivamente, o dolo, pois, não tendo a lei se referido, de modo expresso, a culpa, não se enquadra, como ato de improbidade, na moldura do art. 11, aquele praticado por imperícia, negligencia ou imprudência. Precedentes do STJ.**

5. **Não demonstrada a conduta dolosa do agente, por ato**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de improbidade, que atente contra os princípios da administração, consistente em omissão do dever de prestar ou a prestação de contas tardia, é descabida a condenação do agente como incurso nas reprimendas do art. 12, III, da LIA. Precedentes do STJ.

6. Apelação a que se nega provimento' (fls. 294/295e).

Sustenta o Agravante, em síntese, desnecessidade de reexame factual para análise da sua pretensão recursal, uma vez que versa matéria eminentemente de direito.

Requer o provimento do Agravo, a fim de ser admitido e provido o Recurso Especial, no qual aponta, em síntese, violação aos arts. 11, VI e 12 da Lei 8.429/92, diante do não reconhecimento da prática de improbidade administrativa, ainda que comprovado o dolo genérico no atraso de prestação de contas, conforme se verifica pela base fática descrita nos autos.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral da República, SANDRA CUREAU, opinou pelo provimento do Agravo e do Recurso Especial (fls. 343/348e).

Decido.

A decisão não merece reforma.

O Tribunal de origem não admitiu o Recurso Especial com fundamento no óbice sumular 7/STJ (fl. 317e).

Com efeito, 'a jurisprudência atual desta Corte é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Logo, para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do art. 10' (STJ, AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/8/2014)".

Por outro vértice, assestada, no caso concreto, a ausência do elemento volitivo (fls. 288/291e), a pretensão de infirmar os fundamentos do acórdão recorrido com o fito de se caracterizar ato de improbidade administrativa, demandaria o revolvimento de matéria fática, incidindo, assim, como óbice ao Recurso Especial, a Súmula 7 desta Corte, **in verbis**: 'a Pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial'.

Confirmam-se:

'ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ÍMPROBO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGO 11 DA LEI 8.429/1992. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DEIXA DE SINDICAR SOBRE A ATUAÇÃO DOLOSA DA RÉ. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO ATO REPUTADO ÍMPROBO AO TIPO PREVISTO NO INDIGITADO DISPOSITIVO. ANÁLISE SOBRE A EXISTÊNCIA DO DOLO. NECESSIDADE DE REEXAME. SÚMULA N. 7 DO STJ.

1. Agravo regimental contra decisão que negou provimento ao agravo em recurso especial em que se discute se a contratação temporária de agente epidemiológico pelo Município de Lagarto/SE, sem concurso público, para trabalhar na Secretaria de Saúde, caracteriza ato ímprobo.

2. **No caso dos autos, o Tribunal de origem, atento ao conjunto fático-probatório, decidiu que a contratação temporária para o cargo de agente epidemiológico, sem a realização de concurso público, não configurou ato ímprobo, em razão da não comprovação do comportamento doloso e do prejuízo ao erário, na medida em que "[...] os fatos articulados na inicial não induzem a existência de atos de improbidade, tampouco má-fé do agente e, por conseguinte, não justificam o recebimento da ação, devendo ser rejeitada a petição inicial, na forma do parágrafo 9º do mesmo dispositivo legal. Verifica-se, in casu, mera irregularidade, uma vez que a contratada recebeu pelos serviços efetivamente prestados à Municipalidade, não havendo enriquecimento ilícito do gestor ou prejuízo ao erário. [...]"**.

3. Nesse contexto, a pretensão recursal não merece ser acolhida, à luz da Súmula n. 7 do STJ, porquanto a constatação da existência do dolo e do dano ao erário necessita do reexame fático-probatório.

4. Agravo regimental não provido' (STJ, AgRg no AREsp 160.407/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/10/2013).

'IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADO POR VEREADOR. CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE DE ÁGUA. MUNICÍPIO ATINGIDO PELA SECA. ESTADO EMERGENCIAL. AUSÊNCIA DE DOLO. ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PARA CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Não resta evidenciada a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida.

2. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem, soberano em matéria de fatos e provas, concluiu que não estava delineado o dolo em praticar o ato de improbidade administrativa, uma vez que as ações do vereador buscaram amenizar o problema da seca na região, sem indícios de enriquecimento ilícito e dano ao erário, sendo que os serviços contratados foram efetivamente prestados.

3. Diante das premissas assentadas na instância ordinária, cuja revisão importa em violação da Súmula 7 desta Corte, inviável concluir noutro sentido senão aquele adotado pelo juízo anterior, qual seja: de que não configurado o elemento subjetivo necessário à caracterização de ato de improbidade administrativa.

4. O exame do arcabouço fático-probatório deduzido nos autos é defeso a esta Corte Superior, uma vez que lhe é vedado atuar como terceira instância revisora ou tribunal de apelação reiterada.

(Precedente: AgRg no Ag 1414470/BA, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 16/02/2012, DJe 23/02/2012).

Agravo regimental improvido' (STJ, AgRg no AREsp 175.631/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/06/2012).

'ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO ÍMPROBO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGO 11 DA LEI 8.429/1992. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DEIXA DE SINDICAR SOBRE A ATUAÇÃO DOLOSA DA RÉ. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO ATO REPUTADO ÍMPROBO AO TIPO PREVISTO NO INDIGITADO DISPOSITIVO. ANÁLISE SOBRE A EXISTÊNCIA DO DOLO. NECESSIDADE DE REEXAME. SÚMULA N. 7 DO STJ.

1. Agravo regimental contra decisão que negou provimento ao agravo em recurso especial em que se discute se a contratação temporária de agente epidemiológico pelo Município de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Lagarto/SE, sem concurso público, para trabalhar na Secretaria de Saúde, caracteriza ato ímprobo.

2. No caso dos autos, o Tribunal de origem, atento ao conjunto fático-probatório, decidiu que a contratação temporária para o cargo de agente epidemiológico, sem a realização de concurso público, não configurou ato ímprobo, em razão da não comprovação do comportamento doloso e do prejuízo ao erário, na medida em que "[...] os fatos articulados na inicial não induzem a existência de atos de improbidade, tampouco má-fé do agente e, por conseguinte, não justificam o recebimento da ação, devendo ser rejeitada a petição inicial, na forma do parágrafo 9º do mesmo dispositivo legal.

Verifica-se, in casu, **mera irregularidade, uma vez que a contratada recebeu pelos serviços efetivamente prestados à Municipalidade, não havendo enriquecimento ilícito do gestor ou prejuízo ao erário.** [...]".

3. **Nesse contexto, a pretensão recursal não merece ser acolhida, à luz da Súmula n. 7 do STJ, porquanto a constatação da existência do dolo e do dano ao erário necessita do reexame fático-probatório.**

4. Agravo regimental não provido' (STJ, AgRg no AREsp 160.407/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/10/2013).

Pelo exposto, nego provimento ao Agravo, com fundamento no art. 544, § 4º, II, a, do CPC" (fls. 350/354e).

Inconformada, a parte agravante alega que:

"Com a devida vênia, tenho que a decisão agravada não merece prevalecer, pois a análise do recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal não encontra óbice na Súmula 07/STJ, já que os fatos são incontroversos e estão devidamente delineados no acórdão impugnado.

(...)

Portanto, é incontroverso que o agravado não prestou contas de recursos públicos federais, repassados por meio de convênio, dando ensejo à instauração de Tomada de Contas Especial perante o Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, a análise da tese veiculada no recurso especial (negativa de vigência ao art. 11, inc. VI, e ofensa ao art. 12, ambos da Lei 8.249/92) não demanda o reexame de fatos e provas, pois as



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

circunstâncias fáticas necessárias ao exame da pretensão recursal estão delineadas no acórdão recorrido.

(...)

Ultrapassada a questão, os fatos descritos no acórdão evidenciam que o recorrido agiu com dolo.

Dolo, segundo ensina a doutrina penal, é a vontade de realizar os elementos objetivos e normativos do tipo. Compõe-se, segundo Zaffaroni & Pierangelli, de dois elementos: (i) conhecer previamente e (ii) querer (elemento volitivo) 3 . Na espécie, portanto, a configuração do dolo estará devidamente caracterizada caso demonstrada a vontade de praticar as condutas descritas no art. 11, I, III e VI, da Lei de Improbidade Administrativa, bem como o conhecimento do agente sobre a ilegalidade de sua conduta.

E, na situação dos autos, ao afastar-se o gestor público da disciplina legal que, na hipótese, lhe impunha condutas obrigatórias – prestação de contas no tempo devido –, evidencia-se a vontade de obter um fim dissociado do interesse público, circunstância a revelar a existência de dolo, ao menos em sua modalidade genérica.

Ademais, tenho que, sob pena de fragilizar-se de maneira excessiva o preceito constitucional da probidade administrativa, não se deve exigir, para caracterização da improbidade, a existência de dolo específico, pois, considerada a supremacia do princípio da legalidade, a configuração do dolo deve ficar adstrita à vontade de descumprir determinado preceito legal, circunstância evidente no caso dos autos. Nesse contexto, é oportuna a lição de Fábio Medina Osório:

(...)

Por fim, cabe destacar que a jurisprudência desse e. Superior Tribunal de Justiça tem admitido, em diversos precedentes, que "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico" (fls. 362/366e).

Ao final, requer:

"...reconsideração da decisão agravada, para que o recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal seja conhecido e provido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por fim, na hipótese de ser mantida a decisão agravada, requer a submissão do presente agravo ao Colegiado competente, na forma regimental" (fl. 366e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 522.831 - AL (2014/0127350-8)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Não obstante os argumentos da parte agravante, as razões deduzidas neste Agravo Regimental não são aptas a desconstituir os fundamentos da decisão atacada, que merece ser mantida.

Com efeito, em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011). Nesse sentido:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO AO ERÁRIO. SANÇÕES PREVISTAS NO ARTS. 10 E 12 DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA, *IN CASU*, DO ELEMENTO SUBJETIVO DE IMPROBIDADE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADA. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. DECISÃO IMPUGNADA CONFORME A ORIENTAÇÃO DO STJ.

1. Na origem, a empresa vencedora de certame licitatório formulou requerimento administrativo de devolução da multa que lhe fora aplicada pelo atraso na entrega dos produtos licitados. Diante do deferimento desse pleito, o Ministério Público postula a condenação do gerente financeiro da Conab pelas sanções do art. 10 da LIA.

2. **"A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10"** (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, dje 28.9.2011).

3. Ademais, a aplicação das sanções da LIA deve ser fundamentada, "levando-se em conta fatores como: a reprovabilidade da conduta, o ressarcimento anteriormente à propositura da Ação Civil Pública dos danos causados, a posição hierárquica do agente, o objetivo público da exemplaridade da resposta judicial e a natureza dos bens jurídicos secundários lesados (saúde, educação, habitação, etc.). (REsp 765.212/AC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

23.6.2010).

4. ***In casu***, todavia, o acórdão impugnado registra que o demandado não agiu de forma açodada ou desassistida, pois a devolução da multa se deu com base em "diversos despachos favoráveis ao pleito da Princesa Cereais" e em reuniões com o titular e o Superintendente da Gepro, quando constataram que a própria Conab possuía débitos perante a Princesa Cereais.

5. Ainda que a devolução dos valores não estivesse prevista no edital, a compensação idealizada pelo demandado encontra amparo legal no art. 40, XIV, alínea "d", da Lei 8.666/93, que estabelece ser obrigatória a indicação editalícia das condições de pagamento, prevendo "compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamento".

6. **Estando evidenciada, na espécie, a ausência de má-fé ou de desonestidade do demandado, não é o caso de tipificar sua conduta como ato de improbidade administrativa.**

7. Também não há como acolher a sustentada divergência jurisprudencial, uma vez que não realizado cotejo analítico.

8. Recurso Especial não provido" (STJ, REsp 1.420.979/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/10/2014).

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ENGENHEIRO, COM PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, EM RAZÃO DE ENTENDER-SE SINGULAR O SERVIÇO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONCLUI PELA NECESSIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, MAS CONSIGNA A DESNECESSIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DO DOLO E DO PREJUÍZO PARA A CARACTERIZAÇÃO DO ATO IMPROBO.

1. Recurso especial no qual se discute se a contratação de engenheiro, sem procedimento licitatório, por se entender singular o serviço, configura ato ímprobo descrito no artigos 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992.

2. No caso, o Tribunal de origem, entendendo ser desnecessária a demonstração do dolo e presumindo o prejuízo ao erário, considerou ilegítima a contratação de engenheiro, com procedimento de inexigibilidade, porque os serviços não seriam singulares, daí porque condenou os réus, pela prática de ato ímprobo enquadrado nos artigos 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992, na pena de ressarcimento.

3. **O STJ tem externado, pacificamente, que improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

conduta do agente, sendo "indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10 (AIA n. 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011). Nessa linha, não se sustenta a condenação dos recorrentes, seja pelo art. 10, seja pelo art. 11, da Lei n. 8.429/1992.

4. Recurso especial provido" (STJ, REsp 1.237.583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/09/2014).

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO NÃO CARACTERIZADO. PRECEDENTES.

1. Pleiteia o Ministério Público a condenação do agravado por improbidade administrativa, decorrente da celebração de "termos e aditivos sem o necessário procedimento licitatório e sem o devido procedimento de dispensa ou inexigibilidade de licitação por mais de dez anos".

2. As considerações feitas pelo Tribunal de origem afastam a prática do ato de improbidade por violação de princípios da administração pública, uma vez que não foi constatado o elemento subjetivo do dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que não permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

3. **O Tribunal a quo decidiu de acordo com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que "a caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico"** (EResp 772.241/MG, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 6/9/2011). Outros precedentes: AgRg nos EREsp 1.260.963/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 3/10/2012; e AgRg nos EAREsp 62.000/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 18/9/2012. Incidência da Súmula 83/STJ.

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 456.655/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2014).

No caso, o ora agravante ajuizou a presente Ação Civil Pública, postulando a condenação do agravado, ex-Prefeito de Novo Lino/AL, pela prática de ato de improbidade, consubstanciado na intempestiva prestação de contas de recursos federais repassados pelo Ministério da Assistência Social (R\$ 18.600,00).

A sentença julgou improcedente o pedido, com base na seguinte fundamentação:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"Não há nenhuma dúvida que o réu, enquanto Prefeito de Novo Lino, não apresentou no tempo devido prestação de contas dos valores recebidos do Programa Sentinela, em 2004, contudo resta verificar a presença de desonestidade, má-fé em sua conduta.

Nos autos não há prova de que o réu tenha descumprido o dever de prestar contas por desonestidade ou má-fé, tanto que nos itens 7/10 da manifestação do Tribunal de Contas, as contas foram consideradas compatíveis com os recursos financeiros do Programa Sentinela (fls. 157/1 59):

"(...) 7 - Em exame a documentação apresentada, verifica-se que a mesma contém os elementos necessários comprovação da aplicação dos recursos recebidos pela municipalidade para execução do Programa Sentinela.

8 - Observa-se que a documentação apresentada a título de prestação de contas, (fls. 78/1132) contém recibos de pagamentos a profissionais das áreas de educação, psicologia e assistência social e uma nota fiscal compra de alimentos; sendo tais despesas compatíveis como estabelecido no Programa Sentinela.

9 - As datas dos pagamentos efetuados são compatíveis com os extratos da conta específica para recebimento dos recursos financeiros do Programa Sentinela (fls. 89-95).

10 - **A apresentação intempestiva de suas contas, apta a demonstrar a boa e regular gestão dos recursos públicos, afasta o débito**, mas, no entanto, não elide a irregularidade pela omissão no dever de prestar contas, considerando-se que o responsável não apresentou nenhuma justificativa quanto a intempestividade no dever de prestar contas; apesar do ofício de Citação, (fls. 59-60), alertar para que o responsável deveria apresentar justificativa para a omissão no dever de prestar contas. (...)"

Com efeito, denoto que as provas documentais aqui colacionadas (fls. 101/154; 157/161) são suficientes para formar meu convencimento, levando-me a crer que **a omissão do réu em prestar contas não foi praticada por desonestidade, mas por desorganização e/ou negligência, o que afasta a existência de improbidade administrativa e, por conseguinte, de aplicação das respectivas sanções**" (fls. 250/251e).

Interposta Apelação, pelo ora agravante, foi improvida, em acórdão assim fundamentado:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"No caso *sub examine*, destaco, da Tomada de Contas Especial, o voto do relator, o Ministro Aroldo Cedraz, que **a condenação foi motivada não por aplicação irregular das verbas repassadas, mas em virtude da apresentação intempestiva e injustificada da prestação das contas**, o que, ainda que afaste a imputação de débito, caracteriza grave infração às disposições da Lei 8.443/92 e conduz a irregularidade das contas e à imposição de multa.

Eis a manifestação, do relator, naquela Corte de Contas:

9. O entendimento deste Tribunal é de que a apresentação intempestiva de suas contas apta a demonstrar a boa e regular gestão dos recursos públicos, pode afastar o débito, mas, no entanto, não elide, a irregularidade pela omissão no dever de prestar contas.

10. Assim, uma vez instaurada a TCE e o encaminhado processo ao TCU, não é mais possível descaracterizar a omissão na prestação de contas. Nesse caso, não pode haver, portanto, prestação de contas intempestiva. Os documentos apresentados a este Tribunal e que comprovem a regular aplicação dos recursos transferidos não elidem, por si só, a irregularidade das contas, caso subsista a omissão injustificada no dever de prestar contas junto ao órgão repassador. Nessa hipótese, a, manutenção da irregularidade fundamenta-se na omissão no dever de prestar contas (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal) e a conduta enseja, ainda, aplicação faz multa prevista no art. 58, I, da LO/TCU, conforme parágrafo único do art. 19 do mesmo normativo.

11. Desse modo, ainda que as contas apresentadas fora do prazo demonstrem a correta aplicação dos recursos, a irregularidade pela omissão persiste, devendo as contas ser julgadas irregulares.

Assim, não ficou demonstrada a conduta dolosa do agente, por ato de improbidade, que atente contra os princípios da administração, consistente em omissão do dever de prestar ou a prestação de contas tardia, sendo, por conseguinte, descabida condenação do agente como incurso nas reprimendas do art. 12, III, da LIA" (fls. 289/290e).

Nesse contexto, o Tribunal de origem decidiu em conformidade com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, "para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11, inc. VI, da Lei n. 8.429/92, não basta o mero atraso na prestação de contas, sendo necessário demonstrar a má-fé ou o dolo genérico na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prática de ato tipificado no aludido preceito normativo" (STJ, AgRg no REsp 1.223.106/RN, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/11/2014).

Além disso, nos termos em que a causa foi decidida, infirmar os fundamentos do acórdão, para acolher a pretensão do agravante e reconhecer a prática de ato de improbidade administrativa – fato expressamente negado, pelo acórdão recorrido, após o exame dos aspectos concretos da causa –, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Nesse sentido:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, INC. VI, DA LEI N. 8.429/92. MERO ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE DOLO E MA-FÉ AFIRMADO PELA CORTE DE ORIGEM COM BASE NO CONJUNTO PROBATÓRIO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11, inc. VI, da Lei n. 8.429/92, não basta o mero atraso na prestação de contas, sendo necessário demonstrar a má-fé ou o dolo genérico na prática de ato tipificado no aludido preceito normativo. Precedentes: REsp 1161215 / MG, Rel. Ministra Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, DJe 12/12/2014, AgRg no REsp 1223106 / RN, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20/11/2014, AgRg no REsp 1382436 / RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/08/2013.

2. No caso dos autos, o acórdão a quo consignou que não houve má-fé no ato praticado pelo ex-prefeito. Sendo assim, 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. Precedentes: AgRg no REsp 1337757 / DF, Rel. Ministra Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, DJe 13/05/2015, AgRg no AgRg no REsp 1484630 / PE, Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 25/03/2015.

3. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.420.875/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 09/06/2015).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOLO NÃO COMPROVADO. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. O entendimento deste Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que não configura ato ímprobo o mero atraso na prestação de contas pelo gestor público, sendo necessário, para a adequação da conduta ao artigo 11, inciso VI, da Lei n.º 8.429/1992, a demonstração da conduta dolosa.

2. E se assim o é, a verificação de que o réu agiu dolosamente, liberando verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influiu de qualquer forma para a sua aplicação irregular, demanda reexame de prova, o que é vedado em sede de Recurso Especial, a teor do Enunciado Sumular 7/STJ.

3. Recurso especial não conhecido" (STJ, REsp 1.161.215/MG, Rel. Ministra MARGA TESSLER (Desembargadora Convocada do TRF/4ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/12/2014).

"PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO NÃO CARACTERIZADO. PRECEDENTES.

1. Cinge-se a controvérsia dos autos a saber se a compra de uma unidade móvel de saúde tipo médico/odontológica, em vez de ambulância simples, conforme convênio assinado pelo Município de Ouricuri e a União, e a prestação de contas com atraso, caracteriza improbidade administrativa.

2. As considerações feitas pelo Tribunal de origem afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que não foi constatado o elemento subjetivo do dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que não permite o reconhecimento de ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

3. O Tribunal *a quo* decidiu de acordo com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que "a caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico" (EREsp 772.241/MG, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 6/9/2011). Outros precedentes: AgRg nos EREsp 1.260.963/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 3/10/2012; e AgRg nos EAREsp 62.000/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 18/9/2012. Incidência da Súmula 83/STJ.

Aggravamento regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 526.507/PE, Rel.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/08/2014).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO NO RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, INCISO VI, DA LEI Nº 8429/92. PRESTAÇÃO DE CONTAS TARDIA. DOLO NÃO DEMONSTRADO. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. O prequestionamento não exige que haja menção expressa dos dispositivos infraconstitucionais tidos como violados, entretanto, é imprescindível que no aresto recorrido a questão tenha sido discutida e decidida fundamentadamente, sob pena de não preenchimento do requisito do prequestionamento, indispensável para o conhecimento do recurso.

2. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que a apresentação tardia da prestação de contas pode configurar o ato de improbidade administrativa descrito no referido dispositivo legal ("deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo") somente quando comprovada a conduta dolosa do agente público. Nesse sentido, os seguintes precedentes: AgRg no AREsp 409.732/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Og Fernandes, DJe de 16.12.2013; AgRg no REsp 1.295.240/PI, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 10.9.2013; AgRg no REsp 1.382.436/RN, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 30.8.2013; AgRg no REsp 1.287.027/GO, 1ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 21.9.2012.

3. No presente caso, o Tribunal a quo, ao analisar a conduta do agente, consignou expressamente que não houve má fé por parte do agente público, não tendo sido demonstrada a aplicação irregular da verba pública, dano financeiro ao erário ou qualquer violação aos princípios da Administração Pública. A reversão do entendimento exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é inviável em sede de recurso especial, tendo em vista o disposto na Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 488.007/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/05/2014).

Ante todo o exposto, **nego provimento** ao Agravo Regimental.
É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0127350-8

AgRg no
AREsp 522.831 / AL

Números Origem: 00031999020124058000 111000000994201013 201401273508 31999020124058000
558065

PAUTA: 10/03/2016

JULGADO: 10/03/2016

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : VASCO RUFINO DA SILVA

ADVOGADO : MOACIR ROCHA SANTANA

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : VASCO RUFINO DA SILVA

ADVOGADO : MOACIR ROCHA SANTANA

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(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região), os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.