



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.775.747 - RS (2018/0280280-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **ODONE SANGUINE**
ADVOGADO : **LUCIANO ADEMIR JOSÉ D AVILA - RS009496**
INTERES. : **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. CONCURSO. MERA AVALIAÇÃO DO EXAMINADOR. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. SÚMULA 7/STJ. IMPOSSIBILIDADE DE LITISCONSÓRCIO.

1. Cuida-se de inconformismo contra o Acórdão de origem que indeferiu a Inicial de Ação de Improbidade Administrativa.

2. A Corte Regional concluiu que os atos imputados pelo *Parquet* não constituem ato de improbidade administrativa, mas mera apresentação de opinião e avaliação do professor acerca dos candidatos que estavam sendo avaliados pela banca examinadora do concurso.

3. Dispõe o § 8º do art. 17 da Lei 8.429/1992 que, *"recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita"*.

4. O juízo de delibação exercido pelo magistrado da causa avaliará, de acordo com cada caso concreto, se haveria ou não indícios suficientes para o processamento da Ação de Improbidade, evitando que fatos atípicos ou subsumíveis a outra esfera de responsabilidade (civil, administrativa) sejam apurados sob a égide repressora da Lei 8.429/1992, a qual fixa sanções severas que merecem ser utilizadas com comedimento e cautela.

5. Observa-se que o julgado do Tribunal de origem, para rejeitar a Petição Inicial, considerou as circunstâncias fáticas que sugeriam a inexistência da prática de ato de improbidade administrativa pela parte recorrida, em relação à avaliação de examinador durante o concurso, tendo expressamente consignado que inexistia ato de improbidade a ser examinado, referindo-se a depoimento em contrário àqueles que sustentaram a denúncia.

6. É inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se, portanto, o óbice da Súmula 7/STJ. (REsp 1.673.275/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/8/2018, DJe 20/11/2018).

7. Por outro lado, deve-se reconhecer a violação aos artigos 114, 141, 319 e 492 do CPC/2015, porquanto a hipótese não exige a formação de litisconsórcio passivo, como equivocadamente entendeu o TRF4. Ora, considerando que a própria conclusão do TRF4 dá-se exclusivamente sobre a conduta do professor e sobre a prerrogativa de opinar e avaliar os candidatos na condição de examinadores, inexistindo a inclusão dos demais avaliadores no polo passivo da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

demanda, haja vista que não sofrerão nenhuma repercussão jurídica com a decisão.

8. Tampouco se justifica a inclusão do candidato aprovado em 1º lugar e supostamente beneficiado pela avaliação do professor, pois a Ação Civil Pública não pretendia a nulidade do concurso – que foi anulado por decisão administrativa –, mas a condenação do acusado às sanções do artigo 12, III, da LIA, não tem poder de atingir terceiro que não participou do processo.

9. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). DENISE VINCI TULIO - SUBPROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA, pela parte RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL"

Brasília, 06 de junho de 2019(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.775.747 - RS (2018/0280280-0)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : ODONE SANGUINE
ADVOGADO : LUCIANO ADEMIR JOSÉ D AVILA - RS009496
INTERES. : UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL E PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. CONCURSO. NÃO COMPETE AO PODER JUDICIÁRIO, NO CONTROLE DE LEGALIDADE, SUBSTITUIR BANCA EXAMINADORA PARA AVALIAR RESPOSTAS DADAS PELOS CANDIDATOS E NOTAS A ELAS ATRIBUÍDAS.

1. Esta Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa afronta o tema 485 de Repercussão Geral RE 632.853/CE, in verbis: "Não compete ao Poder Judiciário substituir a banca examinadora para reexaminar o conteúdo das questões e os critérios de correção utilizados, salvo ocorrência de ilegalidade ou de inconstitucionalidade."

2. Refiro, ainda, quando da análise dos requisitos da petição inicial, constantes nos incisos do artigo 319 do NCPC, fonte subsidiária da Lei 8.429/92 que a exordial da Ação Civil Pública apresenta lacunas, uma vez que, considerando o fato de a banca ter tido avaliadores, e a soma de suas notas conduziram ao resultado, haveria por constar no polo passivo os três integrantes, em litisconsórcio passivo necessário. Ademais, no polo passivo, haveria de constar o suposto beneficiário do ato - o candidato aprovado em primeiro lugar.

3. Irregularidades, vícios formais, questões disciplinares, falhas técnicas, não constituem improbidade administrativa, sendo um equívoco banalizar a utilização da Ação de Improbidade Administrativa para perquirir falhas, equívocos, constrangimentos, descortesia ou falta de urbanidade na condução de um concurso.

(...) É em demasia destituída de razoabilidade pretender acoimar de prática ímproba e fraude o ato de professor ao externar opinião, avaliação sobre candidatos em concurso.

O recorrente alega violação do art. 11, *caput* e V, da LIA e dos arts. 114, 141, 319 e 492 do CPC/2015.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Contrarrazões às fls. 157-169, e-STJ

O Recurso Especial foi admitido na origem, à fl. 172, e-STJ.

O Ministério Público Federal ofertou Parecer que recebeu a seguinte ementa:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL E PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. CONCURSO. NÃO COMPETE AO PODER JUDICIÁRIO, NO CONTROLE DE LEGALIDADE, SUBSTITUIR BANCA EXAMINADORA PARA AVALIAR RESPOSTAS DADAS PELOS CANDIDATOS E NOTAS A ELAS ATRIBUÍDAS.

1. Esta Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa afronta o tema 485 de Repercussão Geral RE 632.853/CE, in verbis: "Não compete ao Poder Judiciário substituir a banca examinadora para reexaminar o conteúdo das questões e os critérios de correção utilizados, salvo ocorrência de ilegalidade ou de inconstitucionalidade."

2. Refiro, ainda, quando da análise dos requisitos da petição inicial, constantes nos incisos do artigo 319 do NCPC, fonte subsidiária da Lei 8.429/92 que a exordial da Ação Civil Pública apresenta lacunas, uma vez que, considerando o fato de a banca ter tido avaliadores, e a soma de suas notas conduziram ao resultado, haveria por constar no polo passivo os três integrantes, em litisconsórcio passivo necessário. Ademais, no polo passivo, haveria de constar o suposto beneficiário do ato – o candidato aprovado em primeiro lugar.

3. Irregularidades, vícios formais, questões disciplinares, falhas técnicas, não constituem improbidade administrativa, sendo um equívoco banalizar a utilização da Ação de Improbidade Administrativa para perquirir falhas, equívocos, constrangimentos, descortesia ou falta de urbanidade na condução de um concurso. (...) É em demasia destituída de razoabilidade pretender acoimar de prática ímproba e fraude o ato de professor ao externar opinião, avaliação sobre candidatos em concurso.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.775.747 - RS (2018/0280280-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Cuida-se de inconformismo contra o Acórdão de origem que indeferiu a Inicial de Ação de Improbidade Administrativa.

A Corte Regional, ao dar provimento ao Agravo de Instrumento de Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, concluiu que os atos imputados pelo *Parquet* não constituem ato de improbidade administrativa, mas mera apresentação de opinião e avaliação do professor acerca dos candidatos que estavam sendo avaliados pela banca examinadora do concurso.

O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

É pacífico no STJ que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011).

Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo.

Dispõe o § 8º do art. 17 da Lei 8.429/1992 que, *"recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita"*.

O juízo de delibação exercido pelo magistrado da causa avaliará, de acordo com cada caso concreto, se haveria ou não indícios suficientes para o processamento da Ação de Improbidade, evitando que fatos atípicos ou subsumíveis a outra esfera de responsabilidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(civil, administrativa) sejam apurados sob a égide repressora da Lei 8.429/1992, a qual fixa sanções severas que merecem ser utilizadas com comedimento e cautela.

Observa-se que o julgado do Tribunal de origem, para rejeitar a Petição Inicial, considerou as circunstâncias fáticas que sugeriam a inexistência da prática de ato de improbidade administrativa pela parte recorrida, em relação à avaliação de examinador durante o concurso.

É inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se, portanto, o óbice da Súmula 7/STJ.

A propósito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. REQUERIMENTO DE LICENÇA MÉDICA. DEMORA DA ANÁLISE PELA AUTORIDADE COMPETENTE. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Federal, ora recorrente, contra Delegado da Polícia Federal, objetivando a condenação deste pela prática de ato ímprobo, consistente no retardamento indevido de ato de ofício.

2. O Tribunal de origem deu provimento ao Agravo de Instrumento para rejeitar a inicial da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa considerando o Relator "absurda a referência a meras divergências interna corporis para justificar um suposto dolo da autoridade administrativa de prejudicar Delegado da Polícia Federal", concluindo "não haver justa causa para a deflagração da ACP por ato de improbidade pois o atraso no trâmite do processo administrativo para apreciação de pedido de licença por doença de familiar, ao invés de configurar indício de prática de ato ilícito e doloso pela autoridade administrativa compatibiliza-se com uma tradicional atuação burocrática e conservadora da Administração Pública, comum às três esferas de Poder".

3. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

É pacífico no STJ que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011).

4. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

5. Dispõe o § 8º do art. 17 da Lei 8.429/1992 que, "recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita".

6. O juízo de delibação exercido pelo magistrado da causa avaliará, de acordo com cada caso concreto, se haveria ou não indícios suficientes para o processamento da ação de improbidade, evitando que fatos atípicos ou subsumíveis a outra esfera de responsabilidade (civil, administrativa) sejam apurados sob a égide repressora da Lei 8.429/1992, a qual fixa sanções severas que merecem ser utilizadas com comedimento e cautela.

7. Observa-se que o julgado do Tribunal de origem, para rejeitar a petição inicial, considerou as circunstâncias fáticas que sugeriam a inexistência da prática de ato de improbidade administrativa pela parte recorrida, em relação aos pedidos de licença médica formulados por servidor a ele vinculado.

8. É inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se, portanto, o óbice da Súmula 7/STJ.

9. Recurso Especial não conhecido.

(REsp 1.673.275/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/8/2018, DJe 20/11/2018).

O Tribunal de origem, após minuciosa apreciação dos fatos e provas juntados aos autos, consignou expressamente que inexistente ato de improbidade a ser examinado, referindo-se inclusive a depoimento em contrário àqueles que sustentaram a denúncia, entendimento que somente poderia ser reformado caso realizado novo reexame do contexto fático, o que é inviável em Recurso Especial, dado o óbice da Súmula 7/STJ.

Por outro lado, deve-se **reconhecer a violação aos artigos 114, 141, 319 e 492 do CPC/2015**, pois a hipótese não exige a formação de litisconsórcio passivo, como equivocadamente entendeu o TRF4.

Ora, considerando que a própria conclusão do TRF4 dá-se exclusivamente sobre a conduta do professor e sobre a prerrogativa de opinar e avaliar os candidatos na condição de examinador, não se exige a inclusão dos demais avaliadores no polo passivo da demanda, haja vista a conduta em apuração referir-se exclusivamente ao réu e não à banca avaliativa, que não sofrerá nenhuma repercussão jurídica com a decisão.

Tampouco se justifica a inclusão do candidato aprovado em 1º lugar e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

supostamente beneficiado pela avaliação do professor, pois a Ação Civil Pública não pretendia a nulidade do concurso – que foi anulado por decisão administrativa –, mas a condenação do acusado às sanções do artigo 12, III, da LIA, ou seja, não tem poder de atingir terceiro que não participou do processo.

Nesse ponto, portanto, ao contrário do que entendeu o Tribunal de origem, não há falar em formação de litisconsórcio passivo, sendo a hipótese de se reconhecer a ofensa à legislação federal invocada.

Nesse diapasão, ratifica-se o Parecer do Ministério Público:

Do exposto, o parecer é pelo conhecimento parcial do recurso especial e, nessa extensão, pelo provimento.

Pelo exposto, **conhece-se parcialmente do Recurso Especial e, nessa extensão, dá-se-lhe provimento.**

É o **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2018/0280280-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.775.747 / RS

Números Origem: 50026217720174047100 50449584120174040000

PAUTA: 06/06/2019

JULGADO: 06/06/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : ODONE SANGUINE
ADVOGADO : LUCIANO ADEMIR JOSÉ D AVILA - RS009496
INTERES. : UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). DENISE VINCI TULIO - SUBPROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA, pela parte
RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.