



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 604.301 - PB (2014/0277815-1)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
AGRAVANTE : DAVID SAMPAIO FALCÃO
ADVOGADO : NEWTON NOBEL SOBREIRA VITA E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
REPR. POR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : ALFREDO JOSE DE ATAIDE SEGUNDO NETO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECONHECIDO PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL **A QUO** QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA CARACTERIZAÇÃO DO DOLO, NA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO, BEM COMO PELA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.429/92. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz das provas dos autos, houve "a presença de deslealdade na conduta perpetrada pelos apelantes, pois estes, mesmo cientes o tempo todo do seu dever de boa fé para com o Poder Público, agiram de forma desleal para com os aparatos administrativo e judicial, forjando a nomeação para cargo público municipal inexistente com a finalidade de fraudar o acesso igualitário e universal a instituição pública de ensino superior". Concluiu, ainda, pela manutenção de duas penalidades impostas (multa civil e suspensão dos direitos políticos) aos apelantes, "por considerá-las razoáveis para a punição do ato ímprobo praticado". Assim, a alteração do entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ (AgRg no REsp 1.513.451/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/06/2015; AgRg no AREsp 597.359/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/04/2015; AgRg no AREsp 532.658/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/09/2014).

II. 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. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Og Fernandes (Presidente) e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília (DF), 15 de setembro de 2015 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 604.301 - PB (2014/0277815-1)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo Regimental, interposto por DAVID SAMPAIO FALCÃO, contra decisão de minha lavra, que conheceu do Agravo, para negar seguimento ao Recurso Especial, nos seguintes termos:

"Trata-se de Agravo, interposto por David Sampaio Falcão, em face de decisão que inadmitiu Recurso Especial, manejado contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado:

'AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. NOMEAÇÃO PARA CARGO PÚBLICO INEXISTENTE. TRANSFERÊNCIA DO CURSO DE MEDICINA PARA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. DESVIO DE FINALIDADE CONFIGURADO. PRESENÇA DE DOLO. DANO AO ERÁRIO NÃO COMPROVADO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. **Sentença que analisou, detalhadamente, todas as questões suscitadas pelas partes, concluindo irrepreensivelmente que os recorrentes DAVID SAMPAIO FALCÃO e ALFREDO JOSÉ DE ATAÍDE SEGUNDO NETO, ao forjarem, em conluio, a nomeação deste último para o exercício de cargo público comissionado, no intuito, apenas, de facilitar a sua transferência do curso de medicina para a UFPB, praticaram, de forma dolosa, ato visando fim proibido em lei, tipificado no art. 11, I, da Lei 8.429/92.**

2. O dano reconhecido na sentença sequer chegou a ser imputado pelo MPF na inicial, não tendo a UFPB se pautado em critérios objetivos para a aferição do prejuízo apontado por ela às fls. 457 e 468. Trata-se, apenas, do custo médio por aluno naquela instituição, não servindo, segundo penso, como prova concreta da alegada lesão aos cofres públicos.

3. **Isso não impede, todavia, a condenação imposta aos recorrentes pela prática de ato ímprobo tipificado no art. 11, I, da Lei 8.429/92, em razão do que prevê o art. 21, I, do mesmo diploma legal, devendo ser afastada, no caso em apreço, apenas a sanção de ressarcimento ao erário, ante a ausência de efetivo prejuízo aos cofres públicos.**

4. **Mantidas as demais penalidades (multa civil e**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

suspensão dos direitos políticos) aplicadas na sentença recorrida, por serem razoáveis para a punição do ato de improbidade configurado.

5. Apelações parcialmente providas' (fl. 707e).

As razões do Apelo Especial apontam, além de divergência jurisprudencial, negativa de vigência ao art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, ao argumento de que é imprescindível a comprovação da existência de dolo para configuração da improbidade administrativa descrita no art. 11 da Lei.

Sustenta o recorrente que o Tribunal deveria ter realizado a adequação punitiva do caso em deslinde, e não ter sentenciado de forma genérica e abstrata, porquanto a conduta dos réus foi distinta. A insurgência, todavia, não merece prosperar.

O ato ímprobo, mais do que um ato ilegal, é um ato de desonestidade do servidor ou agente público para com Administração, e, portanto, não prescinde de dolo ou culpa grave, evidenciadora de má-fé, para que se possa configurar. Assim, a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. O ato de improbidade é um ato ilegal, mas nem todos os atos ilegais são atos de improbidade.

A ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do servidor.

Desse modo, alterar o entendimento do Tribunal de origem, no sentido de que há, nos autos, provas suficientes, capazes de demonstrar o ato de improbidade administrativa, ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte.

A propósito, confirmam-se os seguintes julgados:

'ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. NÃO ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGO 11 DA LIA. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PREFEITO MUNICIPAL. AUTOPROMOÇÃO. CONFIGURAÇÃO DO DOLO E DO DANO AO ERÁRIO. SÚMULA. 83/STJ. REVISÃO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

1. Não foi cumprido o necessário exame do artigo invocado pelo acórdão recorrido, apto a viabilizar a pretensão recursal da parte recorrente, a despeito da oposição dos embargos de declaração. Incidência da Súmula 211/STJ.

2. Imprescindível a alegação de violação do artigo 535 do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Código de Processo Civil, quando da interposição do recurso especial com fundamento na alínea 'a' do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal, quando o recorrente entende persistir algum vício no acórdão impugnado, sob pena de incidir no óbice da ausência de prequestionamento.

3. O recurso especial se origina de ação civil pública na qual se apura ato de improbidade administrativa (art. 11 da Lei n. 8.429/1992) com ressarcimento do dano material, contra ato de autopromoção do então prefeito municipal.

4. O Tribunal a quo, mantendo a sentença, entendeu que houve dolo do agente ao praticar condutas de autopromoção, ferindo os princípios da moralidade e impessoalidade previstos na Carta Magna, e concluiu pela configuração de ato de improbidade administrativa, em vista do comportamento doloso do recorrente.

5. O entendimento do STJ é no sentido de que, '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 artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.' v.g: AgRg no AgREsp 21.135/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/04/2013.

6. A revisão do conjunto fático-probatório, para o fim de investigar a ausência do elemento subjetivo do réu, não é possível em recurso especial, conforme entendimento da Súmula 7 do STJ.

Agravo regimental improvido' (STJ, AgRg no REsp 1.419.268/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/04/2014).

'ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALTERAÇÃO UNILATERAL DE OBJETO DE CONVÊNIO FIRMADO COM A UNIÃO FEDERAL. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONCLUI PELA AUSÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA OU CULPOSA. REVISÃO DE PREMISSA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA N. 7 DO STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça sedimentou o entendimento de que 'a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente; [sendo] indispensável para a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 10º (AIA. 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).

2. No caso, o Tribunal de origem, atento ao conjunto fático-probatório, consignou que não houve conduta dolosa do réu, por ocasião da alteração do projeto da obra objeto do convênio.

3. Isso considerado, não há como, em sede de recurso especial (Súmula n. 7 do STJ), rever-se a conclusão do Tribunal de origem, porquanto seria necessário o exame dos elementos de provas constantes dos autos para se verificar a existência de conduta dolosa por parte do réu. V.g.: REsp 1256232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 26/09/2013; REsp 1383649/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17/09/2013.

4. Agravo regimental não provido' (STJ, AgRg no REsp 1.393.398/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/11/2013).

Ante o exposto, com fundamento no art. 544, § 4º, II, **b**, do CPC, **conheço** do agravo para **negar seguimento** ao Recurso Especial" (fls. 1.011/1.014e).

Nas razões do Agravo Regimental, o recorrente alega que, "em nenhum momento, o Egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região descreve no Acórdão recorrido de que forma o ex- prefeito agiu, dolosamente, com má-fé para beneficiar o Sr. Alfredo José de Ataíde Segundo Neto visto que, conforme foi consignado na sentença ratificada pelo TRF, Alfredo José foi nomeado em 06 de janeiro de 1997 e exonerado em 15 de junho de 2006" (fl. 1.023e).

Sustenta ser inaplicável a Súmula 7 do STJ, pois "não se trata de análise de elementos probatórios, somente que se verifica, de plano a ausência do dolo do recorrente que não estava ciente da trama do Sr. Alfredo José Ataíde Segundo Neto" (fl. 1.024e).

No seu entendimento, "houve afronta ao art. 12, parágrafo único, da Lei de Improbidade Administrativa, visto que a própria lei determina que o Juiz deve levar em consideração na aplicação da pena a extensão do dano causado bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (fls. 1.027/1.028e).

Defende que "deve ser conhecido e provido para realizar a adequação do contexto fático ao enquadramento das sanções com base nos princípios da razoabilidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

e proporcionalidade afastando a pena de suspensão de direitos políticos, pois só aplicadas aos casos graves, bem como minorando a pena de multa já que não houve dano tampouco proveito patrimonial do agente" (fl. 1.028e).

Pede, assim, a reconsideração da decisão agravada e, caso assim não se entenda, a sua reforma, pelo Colegiado.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 604.301 - PB (2014/0277815-1)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Não assiste razão ao agravante.

Não há como analisar a tese defendida pelo recorrente, objetivando a descaracterização do ato de improbidade administrativa, bem como o reconhecimento de que as sanções que lhe foram impostas não obedecem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pois tal implicaria no reexame dos aspectos fático-probatórios do caso em análise.

Com efeito, o Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, assim consignou:

"A juíza de primeiro grau entendeu que os apelantes praticaram ato ímprobo tipificado no art. 11, I, da Lei 8.429/92.

Não posso deixar de ressaltar – embora deveria ser desnecessário – que a ação civil para apuração de ato de improbidade administrativa, a despeito de não visar à apuração de delito ou crime, tem forte eficácia sancionadora ou marcadamente restritiva de direitos.

Em assim sendo, inegável observância ao princípio da tipicidade, a reclamar a previsão em lei formal, de forma objetiva, de conduta que se aponta como ímproba.

A segurança jurídica, a qual se afigura como nota indispensável ao Estado de Direito, exige uma certeza do direito, o que pressupõe normas jurídicas dotadas de precisão, principalmente quando de colorido punitivo.

Assim se impõe na definição de atos de improbidade administrativa, a não ser que o progresso da ciência jurídica nacional queira retroagir à concepção dominante no direito penal do *Ancién Régime*, no qual grassava total insegurança devido à não exigência de prévia definição em lei dos delitos puníveis, cuja definição competia aleatoriamente aos detentores do poder, fenômeno objeto de acerbos críticas de VOLTAIRE e de BECCARIA.

Por isso, tenho, quanto às condutas do art. 11 da Lei 8.429/92, que a compreensão do tipo da improbidade pressupõe a junção da descrição constante do caput com alguma das situações definidas nos seus sete incisos.

A douta magistrada a quo, Dra. CRISTIANE MENDONÇA LAGE, com amparo na robusta prova presente nos autos, fez diversas considerações sobre os fatos narrados pelo MPF, concluindo que os recorrentes DAVID SAMPAIO FALÇÃO e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ALFREDO JOSÉ DE ATAÍDE SEGUNDO NETO, ao forjarem, em conluio, a nomeação deste último para o exercício de cargo público comissionado, no intuito, apenas, de facilitar a sua transferência do curso de medicina para a UFPB, praticaram ato visando fim proibido em lei. Pela clareza da sentença, alguns de seus trechos são, a seguir, transcritos:

'[...]

Quanto ao mérito, alega a parte autora que o réu DAVID, na qualidade de prefeito municipal de Lucena/PB, forjou nomeação do co-réu ALFREDO, para cargo de confiança, a fim de que este último lograsse transferir seu curso de medicina, de Honduras, para universidade pública brasileira (UFPB), sem aprovação em vestibular.

Com efeito, em meados da década de 90, havia corrente jurisprudencial que entendia que o servidor público tinha direito à transferência para a universidade pública na localidade em que fora nomeado, ainda que se tratasse de cargo em comissão, de livre exoneração.

Valendo-se deste entendimento jurisprudencial, o réu ALFREDO impetrou mandado de segurança perante a 1ª Vara Federal desta Seção Judiciária, para se transferir do curso de medicina da Universidade Nacional Autônoma de Honduras para o mesmo curso da UFPB, tendo obtido a segurança (cópia da sentença do processo nº. 97.5282-6 às fls. 440/446).

Como é notório, o curso de medicina, mormente em universidade pública, é aquele com ingresso mais difícil, seja em virtude do número de candidatos por vaga, seja em razão do elevado nível dos vestibulandos. Assim, vários brasileiros que não conseguiam ser aprovados nos vestibulares de medicina em nosso país, emigravam para outros países das Américas do Sul e Central, com intuito de, passados os primeiros semestres, tentarem obter transferência para as universidades brasileiras, esquivando-se, dessa forma, da aprovação em vestibular.

Obviamente, o simples fato de o réu ALFREDO, mediante assunção de cargo comissionado municipal, ter obtido transferência de universidade estrangeira para universidade brasileira pública - apesar de não mais admitido pela jurisprudência mais recente - não configura ato de improbidade, já que estava albergado por decisão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

judicial.

Todavia, os réus, em conluio, forjaram a nomeação/aceitação para o exercício de cargo público comissionado, unicamente para lograr obter a transferência do curso de medicina.

As provas existentes nos autos são contundentes neste sentido.

Muito embora o réu DAVID, ex-prefeito do Município de Lucena, tenha afirmado que a nomeação do réu ALFREDO se deu com base em lei municipal, há diversas incongruências fáticas que deixam bem claro que a nomeação se deu sem qualquer respaldo legal.

Em primeiro lugar, o réu ALFREDO foi nomeado, pelo réu DAVID, para exercer o cargo comissionado de Assistente Intermediário I, no dia 06 de janeiro de 1997. Ao passo que a 'Lei Municipal' nº. 292, que criou o cargo em apreço, foi editada em 04 de março de 1997. Ou seja, a cronologia está invertida: primeiro houve nomeação e depois a criação do cargo.

E pior, a 'Lei Municipal' nº. 292/97, pelo que consta dos autos, é mero simulacro de lei, já que não há indícios de que tenha sido aprovada pela Câmara de Vereadores. Embora pertença ao chefe do Executivo Municipal a iniciativa de lei criadora de cargos da Administração Direta, simetricamente à previsão do art. 61, §1º, inc. II, 'a' da CF/88, seria indispensável a aprovação, pelo Poder Legislativo, do projeto de lei encaminhado pelo Prefeito; pois iniciativa de lei não se confunde com outorga de lei (fls. 30/43).

Assim, a nomeação para o exercício de cargo público se deu sem qualquer respaldo legal, existindo sérias dúvidas sobre a validade da lei editada *a posteriori*, ficando a nítida impressão de que a Lei nº. 292/97 serviu para tentar expurgar a fraude da nomeação.

Não convence a alegação do réu DAVID, de que não teria como saber que o réu ALFREDO iria se valer da nomeação para o cargo público para se transferir para o Brasil.

Tratando-se de nomeação de cargo de confiança, presume-se que, no mínimo, o réu DAVID mantivesse bom relacionamento com o réu ALFREDO, pois tais nomeações são sempre realizadas de comum acordo entre a autoridade nomeante e o nomeado. Daí seria



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impossível que DAVID não soubesse que ALFREDO havia se mudado para Honduras, para cursar medicina. Reputo também, impossível, que o réu DAVID acreditasse que ALFREDO deixaria o curso de medicina para trabalhar como assessor municipal, auferindo a módica remuneração de um salário- mínimo mensal (fl. 44).

Portanto, houve desvio de finalidade na nomeação do réu ALFREDO pelo réu DAVID, ferindo-se o princípio constitucional da legalidade administrativa (art. 37 da CF/88), conforme esclarece Celso Antônio Bandeira de Melo:

'Assim, o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução (...) É que a lei, ao habilitar uma dada conduta, o faz em vista de um certo escopo. Não lhe é indiferente que se use, para perseguir dado objetivo, uma ou outra competência, que se estribe em uma ou outra competência conferida pela lei, pois, na imagem feliz do precitado Caio Tácito: 'A regra de competência não é um cheque em branco.'

(...)

Pelo quanto se disse, já se nota que a raiz constitucional do princípio da finalidade encontra-se na própria consagração do princípio da legalidade, estampado no art. 37 da Lei Magna. (Curso de Direito Administrativo, Malheiros: São Paulo, 2004).

Fundamentando-se na assunção de cargo público, o réu DAVID, requereu administrativamente, à UFPB, pedido de transferência para o curso de medicina, o qual foi negado.

Ato seguinte - e aqui não se fala mais em co-participação do réu DAVID - o réu ALFREDO ingressou com mandado de segurança, afirmando falsamente ser servidor público municipal, já que, na época da impetração, já havia sido exonerado.

Mediante consulta ao sistema público de informações processuais (disponível em www.jfspb.gov.br), verifiquei que o mandado de segurança nº. 97.0005282-6 foi autuado em 27 de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

junho de 1997, ao passo que o réu ALFREDO foi exonerado do cargo comissionado poucos dias antes, em 15.06.1997.

Da sentença proferida no writ - na qual se transcreveu, *ipsis literis* parte da petição inicial - se extrai que o pedido de transferência de curso foi amparado na necessidade de mudança de retorno ao país para assunção de cargo em comissão no Município de Lucena (fls. 440/441).

Portanto, convenientemente o réu ALFREDO deixou de comunicar ao Juízo sua exoneração, certamente instruindo o mandamus apenas com cópia de portaria de sua nomeação.

Isto torna mais cristalino que o réu ALFREDO nunca se interessou em exercer de fato cargo em comissão para o qual foi nomeado pelo ex- prefeito DAVID, também conhecedor desta circunstância.' (fls. 480/484)

Ressalte-se que o recorrente ALFREDO JOSÉ DE ATAÍDE SEGUNDO NETO, muito embora não seja considerado agente público, deve responder pelas condutas ilícitas acima descritas, uma vez que concorreu para a prática de tais atos ímprobos, deles se beneficiando, nos termos do art. 3º da Lei 8.429/92.

É importante que se mencione a presença de deslealdade na conduta perpetrada pelos apelantes, pois estes, mesmo cientes o tempo todo do seu dever de boa fé para com o Poder Público, agiram de forma desleal para com os aparatos administrativo e judicial, forjando a nomeação para cargo público municipal inexistente com a finalidade de fraudar o acesso igualitário e universal a instituição pública de ensino superior.

Por sua vez, os recorrentes não demonstraram que tal remate se encontrava equivocado. Nem mesmo por ocasião do apelo conseguiram abalar os sólidos argumentos esposados pela juíza sentenciante, a qual analisou, detalhadamente, todas as questões propostas, concluindo irrepreensivelmente pela prática, por parte dos réus, de ato ímprobo tipificado no art. 11, I, da Lei 8.429/92.

Por outro lado, não vislumbro a ocorrência, na hipótese em apreço, de dano ao erário.

É que não foi apontado pelo MPF, nem por aproximação, qual o prejuízo que sofreu o erário em razão das condutas praticadas pelos demandados. Ora, os apelantes não se apropriaram do dinheiro público, não o tomaram para si, além de não ter havido desvio de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recursos em proveito próprio ou de outrem. Houve, ao contrário, prestação de serviços educacionais pela UFPB, não podendo, a meu ver, ser caracterizados como prejuízo ao erário os recursos empenhados em tal mister. Se assim o fosse, não seria a UFPB instituição pública, mas privada.

Ademais, o dano reconhecido na sentença sequer chegou a ser imputado pelo MPF na inicial, não tendo a UFPB se pautado em critérios objetivos para a aferição do prejuízo apontado por ela às fls. 457 e 468. Trata-se, apenas, do custo médio por aluno naquela instituição, não servindo, segundo penso, como prova concreta da alegada lesão aos cofres públicos. Soma-se a isso o fato de que o apelante ALFREDO JOSÉ DE ATAÍDE SEGUNDO NETO cursou apenas três semestres do curso de medicina, conforme se vê à fl. 459.

Isso não impede, todavia, a condenação imposta aos recorrentes pela prática de ato ímprobo tipificado no art. 11, I, da Lei 8.429/92, em razão do que prevê o art. 21, I, do mesmo diploma legal, devendo ser afastada, no caso em apreço, apenas a sanção de ressarcimento ao erário, ante a ausência de efetivo prejuízo aos cofres públicos.

Deixo de afastar ou minorar as demais penalidades impostas (multa civil e suspensão dos direitos políticos) aos apelantes na sentença recorrida, por considerá-las razoáveis para a punição do ato ímprobo praticado.

Com essas considerações, DOU PARCIAL PROVIMENTO às apelações, apenas para afastar a condenação de ressarcimento ao erário" (fls. 701/708e).

O acórdão recorrido demonstrou, transcrevendo a sentença, a participação do agravante nos fatos, de má-fé, consignando, expressamente, que "DAVID SAMPAIO FALCÃO e ALFREDO JOSÉ DE ATAÍDE SEGUNDO NETO, ao forjarem, em conluio, a nomeação deste último para o exercício de cargo público comissionado, no intuito, apenas, de facilitar a sua transferência do curso de medicina para a UFPB, praticaram ato visando fim proibido em lei (...). Assim, a nomeação para o exercício de cargo público se deu sem qualquer respaldo legal, existindo sérias dúvidas sobre a validade da lei editada *a posteriori*, ficando a nítida impressão de que a Lei nº. 292/97 serviu para tentar expurgar a fraude da nomeação". O acórdão recorrido registrou, na respectiva ementa: "Sentença que analisou, detalhadamente, todas as questões suscitadas pelas partes, concluindo irrepreensivelmente que os recorrentes DAVID SAMPAIO FALCÃO e ALFREDO JOSÉ DE ATAÍDE SEGUNDO NETO, ao forjarem, em conluio, a nomeação deste último para o exercício de cargo público comissionado, no intuito, apenas, de facilitar a sua transferência do curso de medicina para a UFPB, praticaram, de forma dolosa, ato visando fim proibido em lei, tipificado no art. 11, I, da Lei 8.429/92".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por sua vez, o acórdão impugnado excluiu a sanção de ressarcimento ao Erário, ante a ausência de efetivo prejuízo aos cofres públicos, deixando "de afastar ou minorar as demais penalidades impostas (multa civil e suspensão dos direitos políticos) aos apelantes na sentença recorrida, por considerá-las razoáveis para a punição do ato ímprobo praticado" (fl. 705e).

Assim sendo, a alteração do entendimento do Tribunal de origem – no sentido de que restou configurado o ato de improbidade administrativa, inclusive o elemento subjetivo de dolo e má-fé, e de serem razoáveis as penalidades aplicadas –, ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte.

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRARIEDADE A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AGENTE POLÍTICO. PREFEITO. SUBMISSÃO ÀS NORMAS DA LEI 8429/92. PRECEDENTES DO STJ. ART. 10 DA LEI 8429/92. ELEMENTO SUBJETIVO. CONFIGURAÇÃO DE CULPA. LESÃO AO ERÁRIO. CIRCUNSTÂNCIA EXPRESSAMENTE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

1. O Superior Tribunal de Justiça não é competente para analisar, em sede de recurso especial, eventual violação de dispositivos constitucionais, sob pena de usurpar-se da competência do Supremo Tribunal Federal.

2. 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. Incidência da Súmula 211/STJ.

3. Esta Corte Superior firmou entendimento no sentido da aplicabilidade das normas da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, haja vista que ela não se mostra incompatível com o Decreto-Lei 201/67.

4. A revisão do entendimento adotado no acórdão recorrido de que houve malversação dos recursos públicos, caracterizando a lesão ao Erário, demanda o reexame de matéria de fato, o que é inviável em sede de recurso especial,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tendo em vista o disposto na Súmula 7/STJ.

5. A análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a consequente reversão do entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

6. Os recorrentes não cumpriram os requisitos recursais que comprovassem o dissídio jurisprudencial nos termos do art. 541, parágrafo único, do CPC e do art. 255 e parágrafos, do RISTJ, pois há a necessidade do cotejo analítico entre os acórdãos considerados paradigmas e a decisão impugnada, sendo imprescindível a exposição das similitudes fáticas entre os julgados.

7. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.513.451/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/06/2015).

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO DOLO GENÉRICO. CARACTERIZADO. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. DOSIMETRIA DA PENA. ART. 12 DA LEI N. 8.429/92. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. ANÁLISE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL PREJUDICADA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA.

1. Não é possível, em recurso especial, apreciar pedido de antecipação de tutela com a finalidade de atribuir efeito suspensivo ao próprio recurso, pois a análise dos requisitos previstos no art. 273, incisos I e II, do CPC, implica, em regra, o reexame de matéria de fato e de prova, o que é vedado pela Súmula 7 do STJ, sendo a medida cautelar, prevista no art. 288 do RISTJ, a sede adequada para pleitear a tutela antecipada com o objetivo de conferir efeito suspensivo ao recurso especial.

2. Não há a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da leitura do acórdão recorrido, que enfrentou, motivadamente, os temas abordados no recurso de apelação, ora tidos por omitidos e contraditórios.

3. No caso dos autos, ficou comprovada a improbidade administrativa, bem como o elemento subjetivo dolo na conduta do recorrente, ao omitir-se na regularização da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

situação jurídica da concessão de transporte público, qual seja, a prorrogação do contrato sem licitação pública, bem como, autorizando ilegal aumento de tarifa.

4. As considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública (II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício), uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa.

5. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em casos excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

6. Afastar o entendimento de que ficou caracterizado o dolo na conduta do recorrente demandaria, necessariamente, reexame de matéria fático-probatória, vedado pela Súmula 7/STJ.

7. Quanto à interposição pela alínea 'c', este Tribunal tem entendimento no sentido de que a incidência da Súmula 7/STJ impede o exame de dissídio jurisprudencial, uma vez que falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, tendo em vista a situação fática do caso concreto, com base na qual o Tribunal de origem deu solução à causa.

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 597.359/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/04/2015).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR. INÉPCIA DA INICIAL. INAPLICABILIDADE DA LEI 8.429/92 A AGENTES POLÍTICOS. REJEITADA. COMPROVAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. APLICAÇÃO DAS PENAS DO ART. 12, II, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPORCIONALIDADE. RAZOABILIDADE. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento de que a Lei n. 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Nesse sentido, vide: Rcl 2790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 4/3/2010.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. A Corte de origem, com amparo nos elementos de convicção dos autos, assentou que ficou configurada improbidade administrativa na conduta do agente público. Desse modo, inviável a revisão do referido entendimento, nesta via recursal, por demandar reexame de matéria fática, defeso em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 532.658/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/09/2014).

Assim, incensurável a decisão ora agravada, que deve ser mantida, por seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, nego provimento ao Agravo Regimental.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0277815-1

AgRg no
AREsp 604.301 / PB

Números Origem: 00035327819994058200 200505000222975 35327819994058200 484151 9900035321

PAUTA: 15/09/2015

JULGADO: 15/09/2015

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	: DAVID SAMPAIO FALCÃO
ADVOGADO	: NEWTON NOBEL SOBREIRA VITA E OUTRO(S)
AGRAVADO	: UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
REPR. POR	: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
AGRAVADO	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	: ALFREDO JOSE DE ATAIDE SEGUNDO NETO

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE	: DAVID SAMPAIO FALCÃO
ADVOGADO	: NEWTON NOBEL SOBREIRA VITA E OUTRO(S)
AGRAVADO	: UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
REPR. POR	: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
AGRAVADO	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	: ALFREDO JOSE DE ATAIDE SEGUNDO NETO

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)."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Og Fernandes (Presidente) e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.