



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0001011-17.2011.4.01.3815/MG

V O T O

O JUIZ FEDERAL JOSÉ ALEXANDRE FRANCO - RELATOR CONVOCADO: 1. A ação civil é a via processual adequada para se apurar e pretender a condenação de agentes públicos e particulares pela prática de ato de improbidade administrativa caracterizado por ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições que importem em enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário público e atentem contra os princípios da Administração Pública (Lei 8.429/1992).

2. A responsabilidade por atos de improbidade administrativa encontra fundamento na Constituição da República de 1988 – CR/1988 quando impõe obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*), destacando que importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o resarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º).

3. A improbidade administrativa distingue-se das responsabilidades tanto civil como administrativa e penal por apresentar nítida autonomia e fundamento constitucional de maneira a obrigar a correção do agente público quanto aos princípios da Administração. Difere da responsabilidade penal, não obstante haja previsão de sanção que pode acarretar ao extremo a cassação dos direitos políticos (CR/1988, art. 15, V).

1

É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual o conceito de agente público estabelecido no art. 2º da Lei n. 8.429/92 abrange os agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/67, com a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa e respectivas sanções civis. (AgRg no REsp 1300764/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/04/2016, DJe 26/04/2016)

Aquele de pratica ato ímparo está submetido às diferentes esferas de responsabilidade previstas pelo ordenamento jurídico - administrativa e judicial, civil ou penal, não havendo falar em dupla punição, nos termos do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa. (AC 0008349-93.2002.4.01.3900 / PA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS OLAVO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.157 de 24/06/2011)

Em razão da independência das instâncias é perfeitamente possível a condenação, pelo mesmo fato, nas instâncias penal, civil e administrativa, não havendo que se falar em dupla punição tipificadora do bis in idem. (AC

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
APELAÇÃO CÍVEL N. 0001011-17.2011.4.01.3815/MG

0034858-66.2012.4.01.3300 / BA, Rel.Conv. JUIZ FEDERAL HENRIQUE GOUVEIA DA CUNHA (CONV.), QUARTA TURMA, e-DJF1 de 11/10/2016)

4. Reputa-se agente público todo aquele que exercer, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por qualquer forma de investidura, vínculo ou função, seja servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual (Lei 8.429/1992, art. 1º e 2º).

5. Sujeitam-se às sanções da lei de improbidade, no que couber, aquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. EX-PREFEITO. LICITAÇÃO PARA COMPRA DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE. ADITAMENTO DE CONTRATO. DANO AO ERÁRIO. COMPROVAÇÃO. DEMONSTRAÇÃO CULPA GRAVE. DOSIMETRIA. RAZOABILIDADE. PROPORCIONALIDADE. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. 1. O caráter sancionador da Lei 8.429/1992 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e 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. 2. Para a configuração do ato de improbidade não basta apenas a presença de uma das hipóteses acima elencadas, sendo imperiosa a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa grave, nas hipóteses do art. 10, de sorte que a improbidade administrativa não se caracteriza por meio de responsabilização objetiva dos agentes públicos (MS 16385/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe de 13/06/2012). 3. Ficou demonstrado o dano ao erário e violação aos princípios que regem a administração pública pelas diversas irregularidades na licitação e no pagamento da empresa contratada. 4. No caso, indiscutível a presença, ao menos, de culpa grave pela inobservância de regras básicas da Administração Pública pelo apelante. 5. As penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 podem ser aplicadas de forma cumulativa, ou não, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando a gravidade do ato, a extensão do dano e o benefício patrimonial obtido. 6. Diminuída para 05 (cinco) anos a pena de suspensão dos direitos políticos, bem como para 05 (cinco) anos a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, as quais somadas às outras fixadas pelo juízo a quo são suficientes para a reprimenda do ato ímparo, garantindo-se assim o restabelecimento da ordem jurídica. 7. Apelação parcialmente provida. (AC 0005026-49.2008.4.01.4101 / RO, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, Rel.Conv. JUIZ FEDERAL GUILHERME MENDONÇA DOEHLER (CONV.), TERCEIRA TURMA, e-DJF1 de 07/07/2017)

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
APELAÇÃO CÍVEL N. 0001011-17.2011.4.01.3815/MG

6. A sentença está bem fundamentada nos seguintes termos, revelando, com precisão os fatos e os motivos que levaram à procedência do pedido formulado pelo Ministério Público Federal – MPF (f. 248/259):

Pois bem, no caso concreto, o requerente está com a razão quando diz que o requerido violou os princípios "da impessoalidade, moralidade, legalidade, igualdade, imparcialidade e lealdade à instituição", frustrando a licitude do concurso público promovido pela UFSJ.

Ora, o requerido participou da bibliografia e elaborou parcela considerável de prova aplicada no certame, tendo convidado [REDACTED] para participar, pessoa com quem mantinha não apenas estreita relação de amizade, mas relação amorosa que resultou no nascimento de uma filha, inclusive. E mais, sua namorada logrou alcançar primeiro lugar. Evidente a frustração da licitude do concurso, pois quebrou-se o princípio da igualdade entre os candidatos inscritos. Tudo com base nas provas colhidas.

Por certo, o contato no meio acadêmico entre candidatos e membros professores da banca examinadora de concurso público, por si só, não se mostra bastante para comprovar a quebra do princípio de igualdade entre os candidatos inscritos e afastar a impessoalidade que deve permeiar o concurso público. Entretanto, o caso em pauta encerra claro impedimento por parte do requerido.

Insta salientar que não há que se falar em boa-fé no que tange à conduta do requerido. O que restou demonstrado é que o requerido tinha a intenção de ter a sua namorada junto dele, nesta cidade.

3

Da mesma forma, o fato de [REDACTED] ter sido nomeada e empossada no cargo, mas não ter entrado em exercício, não desnatura o ato ímpenso.

(...)

7. É injustificável que o requerido figure como responsável pela formulação das questões de concurso em que constava a inscrição de candidata com quem mantinha estreito relacionamento, que extrapolava aquele meramente acadêmico, própria da relação professor e aluno.

8. Tal situação já é forte indício de irregularidade quanto à condução do certame, regido pelos princípios da impessoalidade e isonomia, que terminou por ficar plenamente configurada após a conquista da primeira colocação no processo seletivo pela candidata [REDACTED].

9. O depoimento prestado por [REDACTED] deixa claro que manteve, de forma sólida e duradoura, por aproximadamente 4 anos, relação amorosa com o requerido, desde sua formatura na UNICSUL, da qual inclusive resultou uma filha. Também confirma que já estavam juntos na época do concurso público (f. 172/173).

10. Inverídica, portanto, a alegação do requerido de que sua filha fora gerada de uma relação fortuita com a candidata, ocorrida após a realização do certame, o que acaba se mostrando como uma açodada tentativa de descharacterizar o dolo em sua conduta.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
APELAÇÃO CÍVEL N. 0001011-17.2011.4.01.3815/MG

11. Ainda que o requerido não tenha integrado formalmente a banca examinadora do concurso, o fato é que a ele foi confiado o encargo de formular mais da metade das questões da prova de conhecimento específico, de maior peso na classificação dos candidatos, não havendo dúvida do seu poder de influência no resultado classificatório.

12. A conduta do requerido configura violação aos princípios da Administração Pública, pois comprovado o favorecimento de candidato em processo seletivo para cargo vinculado ao Departamento de Ciências e Educação Física e Saúde da UFSJ, com infringência do art. 11, caput e inciso V, da Lei 8.42992.

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

V - frustrar a licitude de concurso público;

13. Para a procuradoria regional da República também ficou clara a prática de ato de improbidade, que sanciona o agente que frustra a licitude de concurso público, hipótese dos autos, destacando que o fato de a candidata não ter assumido o cargo não exime o recorrente de responsabilidade (Parecer – f. 313/317):

Veja-se que, em hipóteses como a dos autos, a mera existência do estreito vínculo entre a candidata e o agente público designado para atuar no concurso público (especialmente aquele incumbido de realizar funções primordiais, como elaboração de provas e definição de bibliografia) já gera presunção legal de parcialidade/pessoalidade, caracterizando situação de impedimento/suspeição do agente público, impondo-lhe o dever funcional, jurídico e ético, de se declarar impedido/suspeito e, por consequência, afastar-se do exercício de tal atividade.

14. O requerido, em suas razões de apelação, preocupa-se em apontar supostas contradições nos depoimentos do professor [REDACTED], que o delatou perante a Universidade Federal de São João Del Rei – UFSJ, e a relação que este último mantinha com a candidata e ex-aluna [REDACTED], porém não foi capaz de afastar os argumentos que recaem sobre sua conduta e que realmente constituem o objeto da presente ação de improbidade administrativa.

15. No mesmo sentido deste julgado, citem-se os seguintes precedentes:

(...) Sendo o concurso público certame de que todos podem participar nas mesmas condições e cujo objetivo é a escolha dos melhores candidatos, necessária a observância dos princípios da igualdade (disputa da vaga em condições idênticas para todos), da moralidade administrativa (vedação de adoção de favorecimentos e perseguições pessoais, prevalecendo o escopo da Administração de selecionar os melhores candidatos) e da competição. (AC

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
APELAÇÃO CÍVEL N. 0001011-17.2011.4.01.3815/MG

0000871-87.2008.4.01.3200 / AM, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, SEXTA TURMA, e-DJF1 de 11/05/2016)

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA- ARTIGO 11, INCISOS I E V DA LEI 8.429/92- DOLO GENÉRICO- CONCURSO PÚBLICO - MESTRADO - FACULDADE DE DIREITO DA UFGO - BANCA EXAMINADORA - EXISTÊNCIA DE PARENTESCO, POR AFINIDADE, ENTRE EXAMINADOR E CONCURSANDA- AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DOS ENVOLVIDOS - BURLA À LICITUDE DE CONCURSO PÚBLICO CONFIGURADA, ANTE A VERIFICAÇÃO OBJETIVA DE QUE O RÉU PARTICIPOU ATIVAMENTE DA BANCA EXAMINADORA E ATRIBUIU NOTA MÁXIMA NA PROVA DE LÍNGUA ESTRANGEIRA A SUA SOGRA, PROPICIANDO-LHE , ASSIM, OCUPAR UMA DAS VAGAS OFERECIDAS NO CONCURSO - PENALIDADES - ARTIGO 12, INCISO III, DA LEI 8.429/92- PROPORCIONALIDADE ENTRE ATO E SANÇÃO -RAZOABILIDADE . I- Para configuração de Improbidade Administrativa, sob qualquer das modalidades tratadas na lei 8.429/92, basta que esteja demonstrado o dolo genérico, ou seja, basta que os envolvidos tivessem conhecimento da existência de impedimento para a prática da conduta que cometem para que se configurasse o enquadramento 'típico'. No caso, em se tratando de um professor graduado da Universidade de Goiás e de uma candidata ao curso de mestrado, afasta-se possível alegação de desconhecimento, seja da relação de parentesco que os une, seja dos vários dogmas e normas, constitucionais, legais e administrativas, que dispõem sobre a impossibilidade de sua co-participação, como examinador e examinanda, em um mesmo concurso público. II- A conduta praticada pelos demandados configura ato de improbidade administrativa descrito nos incisos I e V do artigo 11 da lei 8.429/92, porquanto, pelo que restou apurado, burlaram a licitude do concurso de mestrado realizado pela Faculdade de Direito da UFGO, do qual ambos participaram de maneira irregular. III- A condenação pela prática de improbidade administrativa independe da existência de prejuízo material ou lesão ao erário (artigo 21 da lei 8.429/92). IV- A configuração de conduta considerada como 'ato de improbidade administrativa' não induz à aplicação cumulativa das sanções previstas no inciso III do artigo 12 da lei 8.429/92, sendo imperativo que seja resguardada a proporcionalidade entre o ato e a sanção respectiva. Necessário, também, que haja razoabilidade no momento de se fazer essa correlação entre fato e sanção, para que não se configurem situações extravagantes, decorrentes da aplicação de sanções exacerbadas (ou ínfimas). V- Penalidade imposta ao réu (suspensão de direitos políticos) substituída por pena de multa civil equivalente a 10 (dez) vezes o valor da última remuneração percebida pelo réu junto à UFG, antes de sua aposentadoria. Penalidade imposta à ré (afastamento do curso de mestrado) mantida, já que apropriada para penalização da envolvida e saneadora da instituição (UFGO) onde ocorreram os fatos. (AC 0016826-78.2001.4.01.3500 / GO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL ITALO FIORAVANTI SABO MENDES, Rel.Acor. DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS OLAVO, QUARTA TURMA, DJ p.46 de 28/09/2007)

5

DA SANÇÃO IMPOSTA AO REQUERIDO

16. As penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 podem ser aplicadas de forma cumulativa, ou não, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando a gravidade do ato, a extensão do dano e o benefício patrimonial obtido.

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. REVALORAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS DESCritos NA ORIGEM. POSSIBILIDADE. ART. 11 DA LEI 8.429/92. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO. EXIGÊNCIA. VIOLAÇÃO CONFIGURADA. PENALIDADES. APLICAÇÃO ALTERNATIVA. MULTA. ADMISSIBILIDADE. (...) 6. O art. 12 da Lei 8.429/92 atribui ao Judiciário a realização da dosimetria da pena, tomando-se por base a gravidade da conduta, a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente. Nesse contexto, não há obrigatoriedade de aplicação cumulativa das sanções, cabendo ao magistrado fixar as penalidades em obediência aos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe. (...) 8. Recurso especial provido em parte. (REsp 1156564/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 08/09/2010).

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. GERENTE DE BANCO POSTAL DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE VALORES OBTIDOS EM RAZÃO DO CARGO. ART. 9º, CAPUT, LEI 8.429/92. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO ISOLADA. POSSIBILIDADE. 1. Nos termos do que dispõe o art. 9º, caput, da Lei n.º 8.429/92, "Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei". 2. Consolidou-se o entendimento de que o princípio da proporcionalidade deve servir de baliza na aplicação das penas previstas nos incisos do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, que poderão ser impostas de forma cumulativa, parcial ou isoladamente, conforme as peculiaridades do caso em análise. 3. No que diz respeito à aplicação das sanções pela prática de ato de improbidade, é preciso que haja razoabilidade no momento de se fazer essa correlação entre fato e sanção, para que não se configurem situações absurdas, desarrazoadas, decorrentes da aplicação de sanções exageradas ou ínfimas. 4. No caso, majorada a pena de multa para não se prestigiar a impunidade, notadamente porque aplicada de forma isolada. 5. Apelação parcialmente provida. (AC 0003227-91.2009.4.01.3500/GO, Rel. Des. Federal Carlos Olavo, Terceira Turma, e-DJF1 de 10/06/2011).

17. O resarcimento do dano causado é sanção obrigatória quando o ato ímparo causar lesão ao erário (Lei 8.429/92, art. 5º).

18. A multa civil não tem natureza indenizatória, mas simplesmente punitiva, de modo que o julgador deve considerar a gravidade do fato, a natureza do cargo, as responsabilidades do agente, o elemento subjetivo, a forma de atuação e os reflexos do comportamento ímparo na sociedade (FILHO, Marino Pazzaglini. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. São Paulo, 2011. Atlas. 5. ed. p. 145.).

19. A pena de suspensão dos direitos políticos consiste na privação do agente de votar e de ser votado por um período de tempo. Tal pena foi introduzida no rol daquelas a serem aplicadas pela prática de ato de improbidade administrativa em razão de que boa parte dos agentes que

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
APELAÇÃO CÍVEL N. 0001011-17.2011.4.01.3815/MG

praticam ato ímparo o faz durante o exercício de mandato eletivo, aproveitando dessa condição. A Lei 8.429/92 visa a coibir que aqueles que exercem mandato eletivo venham a praticar tais atos, sob pena de tornarem-se inelegíveis.

20. A pena de proibição de contratar com o Poder Público impede a parte de participar de licitações enquanto a proibição de receber benefícios ou incentivo fiscal, ou creditício, implica a não concessão de perdão de sanção tributária ou de débito tributário, de recebimento de subvenções e subsídios de entidades públicas, atingindo, inclusive, a pessoa jurídica da qual o condenado seja sócio.

21. A conduta objeto da persecução civil não envolve desvio de dinheiro público ou enriquecimento ilícito, e considerando o contexto fático em que a candidata favorecida não assumiu o cargo para o qual obteve classificação, afigura-se adequada e proporcional a sentença que aplicou a sanção de pagamento de multa civil no valor equivalente a três vezes o valor da última remuneração percebida pelo requerido na UFSJ.

22. Nego provimento à apelação de

[REDAÇÃO] É o voto.