



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.690.566 - SP (2017/0171702-9)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : WALDIMIR CORONADO ANTUNES
ADVOGADO : PAULO CELSO GONÇALES GALHARDO E OUTRO(S) - SP036707
RECORRIDO : ZILDA VAZ NOGUEIRA
ADVOGADO : CARLOS ALBERTO PEDROTTI DE ANDRADE - SP061988
RECORRIDO : CASA DE CARNES JULIANA IBIRAREMA LTDA - ME
ADVOGADO : EDSON ANTONIO RAMIRES - SP106375

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA AS ESCOLAS DO MUNICÍPIO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PROCEDIMENTO JUSTIFICADO. DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo proposta contra dois ex-prefeitos da cidade Ibirarema-SP e contra a empresa que contratou com a Administração Pública.

2. Discute-se a licitude do processo de aquisição de carnes para abastecer as escolas do município com dispensa de licitação.

3. Sobre o tema, assim se pronunciou a Corte local (fls. 1.089-1.092,e-STJ - grifo nosso): "O inconformismo do Ministério Público está centrado na afirmação de que o réus, no exercício do cargo de Prefeito Municipal de Ibirarema, adquiriram carnes da empresa Casa de Carnes Juliana Ibirarema Ltda. ME, sem o devido procedimento licitatório. No entanto, conforme demonstrado na r. sentença, a prova produzida nos presentes autos não se afigura suficiente para concluir pela efetiva ocorrência dos atos de improbidade. Pelo que se percebe, os procedimentos licitatórios eram realizados normalmente, via pregão, e somente em determinadas circunstâncias houve a compra de mercadorias fora do procedimento licitatório. Não há como se negar o fato de que o estoque de carne não é de fácil armazenamento, sendo um alimento altamente perecível. Por outro lado, restou efetivamente comprovada a entrega das mercadorias adquiridas para suprir a demanda da merenda escolar. Por outro lado, não houve qualquer indício de que o valor efetivamente pago à empresa ré tenha sido superfaturado ou não correspondido ao real valor da mercadoria entregue. Com efeito, a dispensa de licitação não gera automaticamente a tipificação de improbidade administrativa, malgrado a redação do art. 10, inciso VIII, da Lei 8.429/92, que prevê como ato de improbidade administrativa a dispensa indevida de processo licitatório. (...) Verifica-se, ainda, que **a realização da licitação pública era dispensada, nos exatos termos do art. 24, II, da Lei nº 8.666/93 e que as compras eram feitas em caráter de urgência, de acordo com as necessidades da Administração.** É evidente que, **existindo fundamentada justificativa acerca das compras de pequeno valor, e sem qualquer indício de que tenha havido pagamento em valor desproporcional ao preço de mercado,**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

penalizar os apelados com os rigores da Lei de Improbidade Administrativa é, demasiadamente, desproporcional, máxime porque os produtos foram efetivamente entregues, beneficiando as unidades escolares, bem como os administrados. Restou efetivamente demonstrado que a compra de carne era feita de acordo com a necessidade do Município, tendo em vista que o produto era consumido pelas Creches e Unidades Educacionais do Município. A improbidade administrativa compreende os seguintes atos, que são independentes entre si: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. No caso concreto, porém, inexistiu prejuízo ao erário público, não houve enriquecimento ilícito dos administradores e, da mesma forma, inexistiu violação aos Princípios da Administração Pública".

4. Entende o STJ que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é indispensável 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 o entendimento do STJ de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

5. No mais, não basta ao Tribunal *a quo* simplesmente afirmar a inexistência do elemento subjetivo, pois se impõe que a fundamentação cabal e adequadamente com base na prova dos autos. Tampouco é aceitável que, ao fazê-lo, viole a compreensão de fatos indiscutíveis, a ordem natural das coisas, ou haja afastamento do bom senso e razoabilidade que orientam e limitam os julgados.

6. No presente caso, a Corte local foi categórica ao afirmar que a aquisição de alimentos para abastecer as unidades educacionais do município se deu em conformidade com o disposto no art. 24, II, da Lei 8.666/1993, não tendo havido prejuízo ao Erário, enriquecimento ilícito dos agentes envolvidos ou desrespeito aos princípios que regem a administração pública.

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

8. Recurso Especial não conhecido.

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, não conheceu do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes."

Brasília, 16 de novembro de 2017(data do julgamento).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.690.566 - SP (2017/0171702-9)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : WALDIMIR CORONADO ANTUNES
ADVOGADO : PAULO CELSO GONÇALES GALHARDO E OUTRO(S) - SP036707
RECORRIDO : ZILDA VAZ NOGUEIRA
ADVOGADO : CARLOS ALBERTO PEDROTTI DE ANDRADE - SP061988
RECORRIDO : CASA DE CARNES JULIANA IBIRAREMA LTDA - ME
ADVOGADO : EDSON ANTONIO RAMIRES - SP106375

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF) interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo cuja ementa é a seguinte (fl. 1.088, e-STJ):

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPRA DE CARNE PARA CRECHES E UNIDADES ESCOLARES. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PROVA DO ATO DE IMPROBIDADE. MERCADORIA EFETIVAMENTE ENTREGUE, SEM QUALQUER INDÍCIO DE SUPERFATURAMENTO NO PREÇO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. FATO NÃO COMPROVADO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fl. 1.108, e-STJ).

O recorrente, nas razões do Recurso Especial, sustenta que ocorreu violação dos arts. 11, *caput*, e 12, II, da Lei 8.429/1992. Aduz, em suma, que a dispensa de licitação sem justificativa caracteriza ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da administração pública.

Transcorreu *in albis* o prazo para Contrarrazões.

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do Recurso Especial, *in verbis* (fl. 1.220, e-STJ):

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO DIVERSA DAS HIPÓTESES LEGAIS. PREJUÍZO AO ERÁRIO E



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
AGRESSÃO AOS ARTS. 11 E 12 DA LEI IMPROBIDADE
CONFIGURADA.

- Parecer pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.690.566 - SP (2017/0171702-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 12.9.2017.

Ressalto que o acórdão recorrido foi publicado na vigência do CPC/1973. Por isso, no exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, será observada a diretriz contida no Enunciado Administrativo 2/STJ, aprovado pelo Plenário do STJ na Sessão de 9 de março de 2016: "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça".

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, contra dois ex-prefeitos da cidade Ibirarema-SP e contra a empresa que contratou com a Administração Pública.

Discute-se a licitude do processo de aquisição de carnes para abastecer as escolas do município com dispensa de licitação.

Sobre o tema, assim se pronunciou a Corte local (fls. 1.089-1.092,e-STJ - grifo nosso):

O inconformismo do Ministério Público está centrado na afirmação de que o réus, no exercício do cargo de Prefeito Municipal de Ibirarema, adquiriram carnes da empresa Casa de Carnes Juliana Ibirarema Ltda. ME, sem o devido procedimento licitatório.

No entanto, conforme demonstrado na r. sentença, a prova produzida nos presentes autos não se afigura suficiente para concluir pela efetiva ocorrência dos atos de improbidade.

Pelo que se percebe, os procedimentos licitatórios eram realizados normalmente, via pregão, e somente em determinadas circunstâncias houve a compra de mercadorias fora do procedimento licitatório. Não há como se negar o fato de que o estoque de carne não é de fácil armazenamento, sendo um alimento altamente perecível.

Por outro lado, restou efetivamente comprovada a entrega das mercadorias adquiridas para suprir a demanda da merenda escolar. Por outro lado, não houve qualquer indício de que o valor efetivamente pago à empresa ré tenha sido superfaturado ou não correspondido ao real valor da mercadoria



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

entregue. Com efeito, a dispensa de licitação não gera automaticamente a tipificação de improbidade administrativa, malgrado a redação do art. 10, inciso VIII, da Lei 8.429/92, que prevê como ato de improbidade administrativa a dispensa indevida de processo licitatório.

(...)

Verifica-se, ainda, que **a realização da licitação pública era dispensada, nos exatos termos do art. 24, II, da Lei nº 8.666/93 e que as compras eram feitas em caráter de urgência, de acordo com as necessidades da Administração.** É evidente que, existindo fundamentada justificativa acerca das compras de pequeno valor, e sem qualquer indício de que tenha havido pagamento em valor desproporcional ao preço de mercado, penalizar os apelados com os rigores da Lei de Improbidade Administrativa é, demasiadamente, desproporcional, máxime porque os produtos foram efetivamente entregues, beneficiando as unidades escolares, bem como os administrados.

Restou efetivamente demonstrado que a compra de carne era feita de acordo com a necessidade do Município, tendo em vista que o produto era consumido pelas Creches e Unidades Educacionais do Município.

A improbidade administrativa compreende os seguintes atos, que são independentes entre si: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. No caso concreto, porém, inexistiu prejuízo ao erário público, não houve enriquecimento ilícito dos administradores e, da mesma forma, inexistiu violação aos Princípios da Administração Pública.

O *Parquet*, nas razões do Recurso Especial, defende que está evidenciado, pelo contexto fático fornecido pelo acórdão recorrido, o fato de que houve dispensa de licitação sem apresentação de justificativa, o que configura ato de improbidade administrativa por desrespeito aos princípios da administração pública.

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.

É pacífico o entendimento desta Corte de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

Não basta ao Tribunal *a quo* simplesmente afirmar a inexistência do elemento subjetivo, pois se impõe que a fundamente cabal e adequadamente com base na prova dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

autos. Tampouco é aceitável que, ao fazê-lo, viole a compreensão de fatos indiscutíveis, a ordem natural das coisas, ou haja afastamento do bom senso e razoabilidade que orientam e limitam os julgados.

No presente caso, a Corte local foi categórica ao afirmar que a aquisição de alimentos para abastecer as unidades educacionais do município se deram em conformidade com o disposto no art. 24, II, da Lei 8.666/1993, não tendo havido prejuízo ao Erário, enriquecimento ilícito dos agentes envolvidos ou desrespeito aos princípios que regem a administração pública.

Assim, é inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial, a qual busca afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos. Aplica-se o óbice da Súmula 7/STJ. A propósito:

(...) AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONCURSO PÚBLICO. CONDUTA ÍMPROBA EXPRESSAMENTE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. (...)

1. *A acolhida da pretensão recursal, no sentido da não configuração de ato de improbidade administrativa, com a consequente reversão dos fundamentos do acórdão impugnado, exige o reexame de matéria fático-probatório presente nos autos, o que é inviável em sede de recurso especial, em face do óbice da Súmula 7/STJ.*

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1437256/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 30/09/2014, grifei).

(...) AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. (...) 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.

(...)

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.

(AgRg no AREsp 532.658/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 09/09/2014, grifei).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por tudo isso, **não conheço do Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0171702-9

REsp 1.690.566 / SP

Números Origem: 00000852220118260415 852220118260415 90/2011 902011

PAUTA: 16/11/2017

JULGADO: 16/11/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO	: WALDIMIR CORONADO ANTUNES
ADVOGADO	: PAULO CELSO GONÇALES GALHARDO E OUTRO(S) - SP036707
RECORRIDO	: ZILDA VAZ NOGUEIRA
ADVOGADO	: CARLOS ALBERTO PEDROTTI DE ANDRADE - SP061988
RECORRIDO	: CASA DE CARNES JULIANA IBIRAREMA LTDA - ME
ADVOGADO	: EDSON ANTONIO RAMIRES - SP106375

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

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, não conheceu do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.