



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.140.544 - MG (2009/0175240-1)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : MARIA DE LOURDES FERNANDES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : MAURO JORGE DE PAULA BOMFIM E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA – AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS – OFENSA AOS PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – NÃO-CARACTERIZAÇÃO – AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO GENÉRICO).

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. O art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/92 tipifica como ato de improbidade administrativa deixar o agente de prestar contas, quando obrigado a fazê-lo.

3. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/92 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte.

4. Exige-se, para enquadramento em uma das condutas ofensivas aos princípios da administração pública (art. 11 da Lei 8.429/1992), a demonstração do elemento subjetivo, dolo genérico. Precedente do STJ.

5. Recurso especial não 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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins (Presidente), Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 15 de junho de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.140.544 - MG (2009/0175240-1)

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : MARIA DE LOURDES FERNANDES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : MAURO JORGE DE PAULA BOMFIM E OUTRO(S)

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recurso especial, fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão assim ementado (fl. 346, e-STJ):

Ação Civil por ato de Improbidade Administrativa - Convênio firmado pelo Município e Secretaria de Estado da Educação - Objeto do contrato cumprido - Alegação de ausência de prestação de contas - Mera irregularidade - Não comprovação do dano ao erário público - Improcedência do pedido - Confirmação da sentença.

Os embargos de declaração foram rejeitados (fl. 397, e-STJ).

O recorrente aponta violação dos seguintes dispositivos:

a) art. 535, II, do CPC – houve omissão no acórdão recorrido "sobre a ocorrência de dano ao erário consistente na restrição imposta ao Município de firmar novos convênio e de receber recursos; bem como sobre a aplicação do disposto nos arts. 11, VI, 12, III, e 21, I, da Lei 8.429/92" (fl. 409, e-STJ);

b) arts. 11, VI, 12, III, e 21, I, da Lei 8.429/1992 – "a conduta omissiva da recorrida gerou evidente prejuízo ao Município, uma vez que culminou com sua restrição no SIAFI, impedindo-o de firmar outros convênio e receber recursos" (fl. 411, e-STJ);

Afirma que, mesmo inexistindo prejuízo ao erário, não se afasta, por este fato, a tipificação do ato de improbidade; afastar-se-ia, tão-somente, a possibilidade de se impor a sanção de ressarcimento (fl. 412, e-STJ).

Requer, ao final, a reforma do acórdão, para que o pedido inicial seja julgado procedente (fl. 419, e-STJ).

Nesta instância, o Ministério Público Federal pronunciou-se pelo conhecimento do recurso e seu provimento, consoante parecer assim ementado (fl. 411, e-STJ):

Processual civil. Recurso especial, alínea "a" da CF/88. Ex-prefeita do Município de São João do Oriente/PR. Ausência de prestação de contas. TCU. Improbidade administrativa. Lesão aos princípios administrativos. Sentença julgada improcedente na ACP. Condenação às demais sanções. Possibilidade (art. 12 da LIA).

2. Acórdão da 3ª Câmara Cível do TJ-MG omissa ao art. 535, II, do CPC, e arts. 11, VI, 12, III e 21, I da Lei 8.429/92. Irregularidades administrativas praticadas pelo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

agente público (ex-prefeita) do Município de São Jorge do Oriente/PR. Convênio nº 98/96, firmado com a Secretaria do Estado da Educação. Ausência de prestação de contas. Inscrição do Município de São João do Oriente junto ao SIAFI.

3. Parecer do Ministério Público Federal opina pelo conhecimento e provimento do recurso para reformar o acórdão por violação ao art. 535, II do CPC e arts. 11, VI, 12, III e 21, I da Lei 8.429/92, julgar procedente a Ação Civil Pública do Ministério Público estadual.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.140.544 - MG (2009/0175240-1)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : MARIA DE LOURDES FERNANDES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : MAURO JORGE DE PAULA BOMFIM E OUTRO(S)

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): Cuida-se, originariamente, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público Estadual contra ex-prefeita do Município de São João do Oriente, no quadriênio de 1997/2000, em razão de convênio firmado pelo prefeito antecessor entre esse município e o Estado de Minas Gerais, no qual foi repassado o total de R\$ 320.390,66, em nove parcelas, cujo objeto, a construção da Escola Estadual Vitalino de Oliveira Ruela, foi devidamente alcançado.

O *parquet*, na inicial, considerando não ter a requerida prestado contas das três últimas parcelas recebidas, entende ter havido dano, na medida em que houve lançamento do Município no SIAFI do Estado.

O juízo de 1º grau julgou improcedente o pedido, sob os seguintes fundamentos:

- a) os atos imputados à ré são apenas irregularidades formais;
- b) inexistência de lesão ao erário, pois o objeto do convênio em questão foi devidamente concluído;
- c) não restou demonstrado nos autos que a ex-Prefeita agiu com dolo ou culpa de modo a causar prejuízos ao município; e
- d) o eventual prejuízo causado ao município, em razão da restrição no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, não restou demonstrado.

O Tribunal de origem, em apelação do Ministério Público, confirmou a sentença *in totum*.

Sobreveio, então, recurso especial do *parquet* com base em violação do art. 535, II, do CPC e dos arts. 11, VI, 12, III, e 21, I, da Lei 8.429/1992.

Preliminarmente, afasto a alegada contrariedade ao art. 535, II, do CPC, tendo em vista que o Tribunal de origem decidiu, fundamentadamente, as questões essenciais à solução da controvérsia, consoante se observa no acórdão recorrido.

Ademais, constato que as ditas omissões apontadas pelo recorrente se confundem



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com o próprio mérito da questão, que já foi resolvido com o julgamento da apelação, referente à inexistência de comprovação de danos ao erário público, pela inscrição no SIAFI, ou mesmo condenação da parte por improbidade administrativa, em razão de ofensa a princípio da administração pública.

No mérito, verifico que se busca neste recurso definir se a ausência de prestação de contas constitui ato de improbidade administrativa ou mera irregularidade.

A dicção literal do art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/92 dispõe que constitui ato de improbidade administrativo deixar de prestar contas quando o agente estiver obrigado a fazê-lo. Cuida-se de ato que atenta contra os princípios da Administração Pública – qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Assim preceitua o dispositivo:

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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. (grifei)

Percebe-se a preocupação do legislador em ressaltar a importância das prestações de contas dos gastos públicos, o que afasta a tese de que se estaria diante de mera irregularidade administrativa, afinal, trata-se de importante mecanismo de controle da Administração Pública, inerente à toda organização administrativa.

Superado esse ponto, passo a analisar a situação concreta dos autos, a fim de verificar o correto enquadramento da conduta do agente tido por ímprobo ao previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992.

Sobre o contexto fático, cito trecho da sentença de 1º grau, que bem delimitou a questão (fl. 344, e-STJ):

Os fatos articulados na inicial e que, no entender do autor, consistiriam em ato de improbidade administrativa, podem ser resumidos da seguinte forma: Em 13/03/1996 o Município de São João do Oriente firmou o Convênio nº 98/96 com a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Secretaria de Estado da Educação, para construção da Escola Estadual Vitalino de Oliveira Ruela, sob a administração do então prefeito Alonso de Oliveira de Ruela, sendo que a requerida assumiu o Poder Executivo no quadriênio, assim como o citado ajuste. **O recurso foi utilizado pela requerida na construção supracitada, não tendo, no entanto, prestado contas das três últimas parcelas dos valores que lhes foram repassados**, o que culminou com a exigência de prestação de contas e impossibilidade de obtenção de novos recursos pelo Município, tendo em vista a inscrição do mesmo no SIAFI do Estado. (grifei).

Constato, assim, que em razão da ausência de prestação de contas de 3 parcelas, de um total de 9 prestações, pela ex-prefeita, de recursos oriundos de convênio, imputa-lhe o cometimento de ato de improbidade.

Ressalta-se que é fato incontroverso nos autos, que os recursos públicos objeto do convênio firmado entre o Município e o Governo do Estado foram utilizados devidamente para a sua finalidade, qual seja, a construção de escola estadual.

Contudo, será que a simples ausência de prestação de contas impõe a condenação do agente público por ato de improbidade, conforme prevê o art. 11 da LIA?

A resposta é negativa, pois entende-se necessária a comprovação de elemento subjetivo, a título de dolo genérico.

A matéria antes controvertida, hoje encontra-se pacificada na Segunda Turma que, por ocasião do julgamento do Recurso Especial 765.212/AC, da relatoria do Ministro Herman Benjamin, firmou entendimento de que, para caracterização dos atos previstos no art. 11 da Lei 8.429/1992, basta a configuração de dolo *lato sensu* ou genérico.

Pensar de forma diversa seria penalizar os agentes públicos por qualquer insucesso da máquina administrativa, mesmo nos casos em que seus dirigentes atuem rigorosamente sob os ditames legais, caracterizando responsabilidade objetiva dos administradores, o que é rejeitado pela jurisprudência pacífica desta Corte.

Nessa esteira de pensamento, cito precedentes:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TERMOS DE ADITAMENTO AO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SUPOSTA ILEGALIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO À CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. TIPICIDADE DAS CONDUTAS ÍMPROBAS.

(...)

8. A jurisprudência desta Corte já se manifestou no sentido de que se faz necessária a comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10), **afastando-se a possibilidade de punição com base tão somente na atuação do mal administrador** ou em supostas contrariedades aos ditames legais referentes à licitação, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

agentes públicos.

9. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, providos, para julgar-se improcedentes os pedidos iniciais, nos termos da fundamentação do voto, considerando-se prejudicados os demais temas discutidos nos autos.

(REsp 997.564/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/03/2010, DJe 25/03/2010, grifei)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA "8.429/92". AUSÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. DEMISSÃO DE PROFESSOR. ATO INTERNA CORPORIS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INÉPCIA DA INICIAL.

(...)

5. Ademais, no caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa.

(...)

8. Recurso Especial provido para reconhecer a inépcia da inicial da ação de improbidade.

(REsp 1035866/CE, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/12/2009, DJe 10/02/2010)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E LEGALIDADE. CONDUTA DOLOSA. TIPICIDADE DO NO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92.

1. O tipo previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente.

2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese da responsabilidade objetiva.

3. Recurso especial provido.

(REsp 626034/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2006, DJ 05/06/2006 p. 246)

Entretanto, outro extremo seria exigir, para fins de enquadramento no art. 11 da LIA, que o agente ímprobo agisse com dolo específico de infringir determinado preceito principiológico. Caso fosse essa a intenção do legislador, poderíamos dizer que as situações previstas nos incisos do mencionado dispositivo configurariam rol enumerativo das condutas reprováveis, o que é absolutamente inaceitável, diante da redação do *caput*, ao mencionar ações e omissões que "notadamente" são passíveis de sanção.

Dáí, indago: esteve configurado o elemento subjetivo de dolo genérico na conduta da agente, a fim de se configurar o ato de improbidade?

As instâncias ordinárias entenderam que não, consoante se verifica pelos seguintes trechos decisórios:

a) *Sentença* (fl. 345, e-STJ):



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(...)

Com efeito, a falta de prestação de contas do prefeito de uma gestão pode e deve ser suprida pelo Prefeito da gestão seguinte; da mesma maneira a Municipalidade pode, na pessoa de seu atual Prefeito, prestar as contas caso sejam solicitadas por qualquer órgão.

Sob a ótica da tipificação dos atos de improbidade, deve ser analisado o elemento volitivo do agente. Todos os atos emanados dos agentes públicos e que estejam em dissonância com os princípios norteadores da atividade estatal serão informados por um elemento subjetivo, o qual veiculará a vontade do agente com a prática do ato.

Apesar de o ato de deixar de prestar contas constituir um tipo previsto na Lei de Improbidade, somente poderá ser punido se presente o elemento subjetivo. **Sem um mínimo de má-fé não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.**

Na hipótese dos autos, **não restou demonstrado nos autos que a ex-Prefeita agiu com dolo ou culpa de modo a causar prejuízos ao Município de São João do Oriente.** (grifei).

b) *Acórdão recorrido* (fls. 382-384, e-STJ):

Os atos administrativos ilegais que não ostentam indícios de desonestidade ou má-fé, que constituem irregularidades sanáveis, não podem ser tidos como atos de improbidade administrativa.

(...)

Como isso, embora reconhecendo a existência de irregularidades na prestação de contas, estas, com efeito, podem ser sanadas pelo Prefeito da gestão seguinte, como bem assevera o ilustre Juiz de primeira instância, pelo que não justificam o ajuizamento da ação de ressarcimento.

Dessa forma, inexistente nos autos comprovação de que tal ato administrativo trouxe dano material ao patrimônio público, de modo a imputar à requerida a prática de ato de improbidade e a devida reparação.

Em detida análise dos julgamentos da instância *a quo*, constato que, para fins de condenação por ato de improbidade previsto no art. 11 da LIA, exigiu-se dois requisitos: má-fé ou dolo do agente e ocorrência de dano material ao patrimônio público.

Ora, esse último pressuposto não se sustenta, pois é assente a possibilidade de enquadramento de ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/92, mesmo que não haja dano ou lesão patrimonial ao erário (Nesse sentido: REsp 799.094/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 16/09/2008, DJe 22/09/2008; REsp 988.374/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 06/05/2008, DJe 16/05/2008; REsp 433.888/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 01/04/2008, DJe 12/05/2008; REsp 1.011.710/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 11/03/2008, DJe 30/04/2008; REsp 757.205/GO, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 27/02/2007, DJ 09/03/2007 p. 299; e REsp 695.718/SP, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

16/08/2005, DJ 12/09/2005 p. 234).

Contudo, conforme já mencionei anteriormente, é imprescindível a demonstração do elemento subjetivo do agente, pelo menos a título de dolo genérico, para fins de enquadramento da conduta às previsões do art. 11 da LIA.

In casu, entendo ser inviável a condenação da ex-prefeita, por carecer de comprovação quanto a esse último requisito (elemento subjetivo), com base na análise realizada pela instância ordinária, à luz do acervo fático-probatório dos autos. Ademais, a modificação desse entendimento no caso em apreço, esbarraria no óbice da Súmula 7/STJ.

Com essas considerações, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0175240-1

**REsp 1.140.544 /
MG**

Números Origem: 10309040042603001 10309040042603004 200802613354

PAUTA: 15/06/2010

JULGADO: 15/06/2010

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECORRIDO : MARIA DE LOURDES FERNANDES DE OLIVEIRA

ADVOGADO : MAURO JORGE DE PAULA BOMFIM E OUTRO(S)

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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

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

Brasília, 15 de junho de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária