



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.056 - DF (2010/0080571-5)

RELATOR : MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI
R.P/ACÓRDÃO : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
RECORRENTE : FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE
ADVOGADO : ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)
RECORRENTE : CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE
SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA
ADVOGADO : JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
INTERES. : HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO
INTERES. : COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CAESB

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. FORNECIMENTO DE LANCHES MATINAIS. DOLO NÃO CONFIGURADO. SUCESSIVA RENOVAÇÃO DO CONTRATO MOTIVADA EM FACE DAS PECULIARIDADES DO OBJETO LICITADO.

1. O STJ ostenta entendimento uníssono segundo o qual, 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. Precedentes: AgRg no AREsp 20.747/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/11/2011 REsp 1.130.198/RR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 15/12/2010; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/9/2010; REsp 1.149.427/SC, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 9/9/2010; EREsp 875.163/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 30/6/2010.

2. *In casu*, pretende-se a condenação dos réus, ora recorrentes, por suposto desrespeito aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei de improbidade Administrativa). Sucede que a Corte de apelação não indicou nenhum elemento de prova direto que evidenciasse o agir doloso do administrador, baseando-se o juízo de valor em presunção de dolo, de modo que é mister a reforma do acórdão recorrido.

3. Recursos especiais providos, divergindo do relator, Sr. Ministro Teori Albino Zavaski.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, dar provimento aos recursos especiais, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Benedito Gonçalves (voto-vista) os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho (voto-vista) e Francisco Falcão.

Não participou o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima (RISTJ, art.162, § 2º, primeira parte).
Brasília (DF), 17 de abril de 2012(Data do Julgamento)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator p/ Acórdão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0080571-5 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.192.056 / DF**

Números Origem: 1179510720048070001 20040111179517 20040111179517RES

PAUTA: 02/06/2011

JULGADO: 02/06/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE
ADVOGADO	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)
RECORRENTE	: CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA
ADVOGADO	: JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
INTERES.	: HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO
INTERES.	: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CAESB

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

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.056 - DF (2010/0080571-5)

RELATOR : **MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI**
RECORRENTE : **FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE**
ADVOGADO : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)**
RECORRENTE : **CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA**
ADVOGADO : **JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**
INTERES. : **HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO**
INTERES. : **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CAESB**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI:

Trazem os autos dois recursos especiais interpostos contra acórdão proferido em ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgou procedentes os pedidos, aplicando aos réus as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, pois demonstrado que houve um conluio para fornecimento de refeições a trabalhadores vinculados à CAESB através de negociação não formalizada por contrato, enquanto o procedimento licitatório para a prestação do serviço era deliberadamente adiado por inúmeras vezes, inclusive em face do insucesso da tentativa de habilitação da empresa irregularmente contratada. Opostos embargos de declaração pelas ora recorrentes (fls. 957/970 e 972/981), restaram rejeitados (fls. 984/991).

Nas razões do recurso especial (fls. 995/1.015), Confere Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda. aponta ofensa aos seguintes dispositivos: (a) art. 535, II, do CPC, pois, mesmo com a oposição dos embargos de declaração, não foram sanados os vícios apontados; (b) art. 11 da Lei 8.429/92, pois não houve demonstração de dolo na conduta praticada pela empresa; e (c) art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92, pois a imposição de pena de proibição de contratar com o Poder Público por três anos é desproporcional, devendo ser reduzida.

Por sua vez, Fernando Rodrigues Ferreira Leite (fls. 1.175/1.200) alega divergência jurisprudencial e violação aos seguintes dispositivos: a) art. 535, II, do CPC, "com base apenas no princípio da eventualidade" (fl. 1.194), caso se considere não prequestionada a matéria controvertida; e (b) art. 11 da Lei 8.429/92, pois o acórdão confundiu conduta dolosa com conduta meramente ilícita, merecendo reforma porque "o administrador que pratica um ilícito, mas não causa dano ao erário nem aufere para si vantagem indevida - premissas reconhecidas no v. acórdão - não praticou uma conduta capaz de ofender os bens jurídicos protegidos pela lei de improbidade, por não ter agido com o dolo específico de lesar os cofres públicos ou de obter vantagem indevida, de onde - e somente de onde - poder-se-ia ter como configurada a tipicidade estrita exigida pela Lei de Improbidade" (fl. 1.186). Contra-razões a fls. 1.252/1.260.

O Parecer do Ministério Público Federal, a fls. 1.283/1.291, é pelo improvimento dos recursos.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.056 - DF (2010/0080571-5)

RELATOR : **MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI**
RECORRENTE : FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE
ADVOGADO : ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)
RECORRENTE : CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE
SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA
ADVOGADO : JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS
INTERES. : HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO
INTERES. : COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL -
CAESB

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. CONSTATAÇÃO, PELO ACÓRDÃO RECORRIDO, DA EXISTÊNCIA DE DOLO NA CONDUTA DOS RÉUS. REVISÃO DE PENA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. MATÉRIAS FÁTICAS. SÚMULA 07/STJ. RECURSOS ESPECIAIS PARCIALMENTE CONHECIDOS E DESPROVIDOS.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI (Relator):

1. Não há nulidade por omissão no acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, decide de modo integral e com fundamentação suficiente a controvérsia posta. No caso dos autos, o Tribunal de origem julgou, com fundamentação suficiente, a matéria devolvida à sua apreciação.

2. Não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, nas do art. 10 (v.g.: REsp 734.984/SP, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJe de 16.06.2008; AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; REsp 658.415/RS, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp 626.034/RS, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006; REsp 604.151/RS, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006).

Na presente hipótese, o acórdão recorrido fez um extenso exame da conduta dos réus,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

descrevendo minuciosamente os elementos de prova que indicam a existência de dolo, nos seguintes termos:

Com efeito, em 23 de junho de 1999 foi assinado pela Caesb e pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Distrito Federal - Sindágua o Segundo Termo Aditivo ao Acordo Coletivo de Trabalho envolvendo a categoria representada pelo referido sindicato.

Restou pactuado naquele aditivo, no que interessa para o presente caso, que a Caesb forneceria 'lanche matinal, composto de pão com manteiga e um copo de leite, para cada servidor que trabalhe nas unidades operacionais ou nas frentes de trabalho de campo' (fl. 515).

Para o cumprimento dessa cláusula do acordo coletivo de trabalho foi aberto procedimento licitatório nº. 0092 1999 006868 (fls. 517/534), cujo início ocorreu somente em 22 de dezembro de 1999, sendo que ao final decidiu-se pela dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, XII, da Lei 8.666/93, tendo sido contratada a empresa requerida para prestar o aludido serviço pelo prazo de 120 dias, contados de 10 de janeiro de 2000 (fl. 536).

Após essa data, o serviço contratado foi renovado com a mesma empresa sempre com dispensa de licitação. Isso ocorreu em 26/05/2000 (fl. 24), 06/12/2000 (fl. 27), 03/01/2001 (fl. 30), 09/01/2001 (fl. 33), 07/03/2001 (fl. 39), 11/04/2001 (fl. 42), 14/05/2001 (fl. 45), 12/07/2001 (fl. 50), 22/08/2001 (fl. 53), 19/10/2001 (fl. 56), 09/11/2001 (fl. 59), 31/12/2001 (fl. 62), 08/02/2002 (fl. 65), 16/05/2002 (fl. 71), 21/05/2002 (fl. 74), 11/06/2002 (fl. 77), 23/07/2002 (fl. 80 e 05/09/2002 (fl. 83/84).

Vale destacar, por oportuno, que durante esse período foi determinada a abertura de outro procedimento licitatório, o qual tramitou entre 16/03/2000 (fl. 89) e 16/01/2001 (fl. 268), findando com a revogação da Concorrência, em razão da inabilitação das empresas participantes, entre elas a requerida.

Posteriormente, entre 21/09/2001 (fl. 269/270) e 22/07/2002 (fl. 479), tramitou novo procedimento administrativo tendo por objeto a contratação de empresa para o fornecimento dos mencionados lanches matinais, resultando na contratação da empresa Panificadora Latagui LTDA com vigência a partir de 01/08/2002.

Tais fatos são incontroversos.

(...)

Com efeito, já foi registrado em linhas passadas que o acordo de trabalho celebrado entre a Caesb e os empregados representados pelo Sindágua foi firmado em 23 de junho de 1999. A partir dessa data já deveria ser iniciado o procedimento interno visando atender o compromisso firmado.

Todavia, pelo que dos autos consta, somente em 06 de dezembro de 1999 (fl. 519) o estudo foi iniciado para definir a quantidade e os locais que deveriam ser entregues os citados lanches.

Causa maior perplexidade ainda o fato de que, a despeito do tempo que o estudo demandaria para ser realizado e as amplas considerações tecidas pela própria Divisão de Administração da Caesb, segundo a qual não estaria definida com precisão a quantidade e onde estão lotados os trabalhadores que necessitariam do lanche, logo em 21 de dezembro de 1999 foi apresentada proposta para a prestação de serviço pela empresa apelante, sendo dispensada a licitação em 10 de janeiro de 2000.

Ora, apresenta-se paradoxal a afirmação do apelante de que foi dispensada a licitação porque não era possível definir o objeto com precisão em prazo tão curto, diante da contratação do serviço, à título emergencial, com objeto definido.

(...)

Essas constatações constituem os primeiros indícios da vontade deliberada dos apelantes em não atender o princípio da legalidade, notadamente no que tange à regra da licitação consagrada constitucionalmente no artigo 37, XXI, da Carta Política brasileira, denotando a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

gravidade da norma violada.

Não é só. Gera também certo espanto o fato de ter sido juntada aos autos do citado procedimento administrativo licitatório proposta de prestação de serviços confeccionada pela empresa apelante sem que qualquer pedido tenha sido feito.

Acresça-se, ademais, que ainda que a alegada greve tenha justificado a contratação emergencial da empresa apelante, todo o argumento desenvolvido pelos apelantes no sentido de não haver dolo cai por terra quando se vislumbra que a mesma empresa contratada em caráter emergencial em razão da greve continuou prestando o serviço por cerca de 2 (dois) anos.

Há que se destacar, por fim, que a vontade dos Administradores da Caesb em deixar que a empresa apelante continuasse fornecendo os lanches resta sobejamente demonstrada quando se analisa que a referida empresa, apesar de inabilitada no segundo procedimento licitatório, mesmo após a interposição de recurso administrativo (fls. 256/257), continuou a prestar o serviço em caráter emergencial (fls. 926/934).

O voto do Desembargador Revisor, por sua vez, acrescentou que:

De nada vale, portanto, a justificativa de que a iminência de uma greve é que justificou a dispensa de licitação e esta dita dispensa seria mera irregularidade administrativa (...).

Neste caso, a negligência dos administradores públicos em iniciar o procedimento administrativo em tempo hábil a evitar a greve dos empregados (e eles tiveram quase 6 (seis) meses para tanto) embute o dolo de fraudar os princípios da licitação pública.

(...)

Não bastasse esta violação aos ditames legais, está patente nos autos que não foi firmado contrato administrativo escrito com a contratada, tendo os administradores públicos se limitado a emitir nota de empenho por estimativa do valor mensal (...).

Está claro, portanto, que não houve uma simples irregularidade administrativa, mas uma verdadeira prática de fraude à Licitações (...).

(...) mesmo que não necessária tal prova [quanto à ocorrência de lesividade aos cofres públicos], o Ministério Público cuidou de fazê-la e a respeitável sentença guerreada a demonstrou corretamente, quando disse que a CAESB obteve proposta apresentada pelo SESI/DF em valores inferiores aos praticados no mercado (folhas, 284, 085 e 711).

É notório pelo exposto no documento de folha 285, que somente no ano de 2002, pela projeção feita, teria havido um superfaturamento da ordem de R\$ 394.113,72, ou seja, 300% (trezentos por cento).

(...)

Nesse sentido, não tenho dúvidas de que a decisão de condenação contida na sentença atacada é irretocável, porque, como já demonstrado, os Apelantes Fernando Rodrigues Ferreira Leite e Humberto Ludovico de Almeida Filho agiram em conluio com a Apelante Manchester Refeições Industriais Ltda., hoje Confere Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda., no sentido de:

- a) retardar processo licitatório, destinado a justificar, posteriormente, a dispensa de licitação;
- b) fraudar processo licitatório através de dispensa de concorrência pública, em descompasso com a lei;
- c) superfaturar preços;
- d) não formalizar contrato administrativo; e
- e) pagar fornecedores sem contrato administrativo formalizado.

(...)

Com efeito, é visível que os administradores e a contratada, não desejavam realizar o processo licitatório (...).

Também caracteriza o dolo de fraudar a Lei nº 8.666/1993 e, portanto, de violar o Art.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

11, da Lei nº 8.429/1992 o fato de a ora Apelante Confere Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda., então Manchester - Refeições Industriais Ltda., ter sido inabilitada no processo licitatório para o fornecimento do objeto, que estava a fornecer para a CAESB e, mesmo assim, ter sido mantida a relação contratual existente entre ela e aquela empresa pública, quando o dever dos administradores, ora Apelantes e também da empresa, também ora Apelante deveria ter sido de interromper imediatamente a dita relação contratual (...).

Quando a diretoria da CAESB se iniciou processo licitatório destinado a fornecer o lanhe matinal aos seus empregados, em 06/12/1999 (processo nº 0092.1999.006868 - folhas 517 e seguintes), mesmo sem ser convidada a então Manchester Refeições Industriais Ltda., hoje Confere Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda., se apresentou no processo com proposta coincidentemente no valor sugerido pela Administração. Dias depois, houve a dispensa de licitação e o início do fornecimento sem contratação formal, como determinam os Arts. 60 e seguintes, da Lei nº 8.666/1993. Esta relação promíscua e ilegal perdurou até 31/07/2001, quando entrou em vigor o contrato com a Panificadora Latagui Ltda (folhas 558 a 563).

Estas atitudes da ora Apelante mostram que seu comportamento não foi nada passivo, como afirma, mas sim que contribuiu ativamente para o conluio e para a fraude à licitação, dos quais participaram também os demais apelantes.

Ademais, o superfaturamento já demonstrado alhures, de um lado, trouxe grandes prejuízos para o Erário e, de outro, grandes lucros indevidos à ora Apelante (fls. 937/951).

Como se percebe, a condenação foi imposta com base no reconhecimento de violação ao art. 11, I, da Lei 8.429/92, ou seja, em face de violação a princípios da administração pública, constatando-se "prática de ato visando fim proibido em lei" (fl. 929). Segundo afirmou o acórdão recorrido a partir das diversas circunstâncias fáticas relativas à contratação, a hipótese ultrapassa a simples inépcia administrativa, ocorrendo má-fé dos envolvidos na medida em que estes, deliberadamente, praticaram diversos atos às margens dos padrões de conduta exigidos, com o claro objetivo de prolongar relação contratual formada em bases que sabiam ser inaceitáveis diante dos princípios da moralidade e da legalidade. Não se trata, como se vê, de argumento meramente retórico da existência de dolo. O acórdão afirmou, inequivocamente, que houve deliberada e sistemática dispensa de licitação e retardamento de novo certame, com o objetivo de beneficiar empresa contratada emergencialmente, à qual foram pagos, sem contrato formal, preços superfaturados, com prejuízo ao erário e com ganhos indevidos pela contratada. Esses são os fatos.

Refutar essas afirmações demanda a reapreciação do conjunto fático-probatório dos autos, o que não é cabível no âmbito do recurso especial, conforme estabelece a Súmula 7 do STJ. Quanto a esses aspectos, portanto, é soberano o juízo formulado pelo tribunal recorrido, razão pela qual, no particular, os recursos especiais não podem ser conhecidos.

3. No tocante à fixação da pena imposta a Confere Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda., aduz o recorrente, ainda, violação ao art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92, por considerar que "a imposição da sanção de proibição de contratação com o Poder Público, por tão longo período [três anos], foi desproporcional" (fl. 1.011). Ocorre que as sanções foram justificadas pelo acórdão à luz do contexto fático probatório, cujo reexame depende, em princípio, de novo juízo a respeito dos fatos da causa, o que não é admitido pela Súmula 7/STJ. Apreciando caso análogo, a 1ª Turma desta Corte, decidiu que "a necessária observância da lesividade e reprovabilidade da conduta do agente, do elemento volitivo da conduta e da consecução do interesse público, para a dosimetria da sanção por ato de improbidade, adequando-a à finalidade da norma, demanda o reexame de matéria fática, insindicável, por esta



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Corte, em sede de recurso especial, ante a incidência do verbete sumular n.º 07/STJ" (RESP 505068/PR, Min. Luiz Fux, DJ de 29.09.2003). Citam-se ainda os julgados RESP 825673/MG, Min. Francisco Falcão, DJ de 25.05.2006; REsp 713.537/GO, 1ª Turma, Min. Luiz Fux, DJ de 22.11.2007; REsp 971737/PR, 1ª Turma, Min. Francisco Falcão, DJ de 10.03.2008; AgRg no Ag 934867/SP, 2ª Turma, Min. Eliana Calmon, DJ de 21.02.2008, este último assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS - ART. 12 DA LEI 8.429/92 - DOSIMETRIA DA PENA - SÚMULA 7/STJ - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO.

(...)

3. A revisão da pena e a observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade esbarram no óbice da Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental não provido.

4. Diante do exposto, conheço em parte dos recursos e, nessa parte, lhes nego provimento. É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0080571-5

PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.192.056 / DF

Números Origem: 1179510720048070001 20040111179517 20040111179517RES

PAUTA: 02/06/2011

JULGADO: 07/06/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE
ADVOGADO	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)
RECORRENTE	: CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA
ADVOGADO	: JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
INTERES.	: HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO
INTERES.	: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CAESB

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. EMILIANO ALVES AGUIAR, pela parte RECORRENTE: FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE, Dr. JOSÉ GERARDO GROSSI, pela parte RECORRENTE: CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA e a Exma. Sra. Dra.. DENISE VINCI TULIO, Subprocuradora-Geral da República, pela parte RECORRIDA: MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS.

CERTIDÃO

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator conhecendo parcialmente dos recursos especiais e, nessas partes, negando-lhes provimento, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Benedito Gonçalves. Aguarda o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.056 - DF (2010/0080571-5)

RELATOR : **MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI**
RECORRENTE : **FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE**
ADVOGADO : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)**
RECORRENTE : **CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE
SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA**
ADVOGADO : **JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**
INTERES. : **HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO**
INTERES. : **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL -
CAESB**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. FORNECIMENTO DE LANCHES MATINAIS. DOLO NÃO CONFIGURADO. SUCESSIVA RENOVAÇÃO DO CONTRATO MOTIVADA EM FACE DAS PECULIARIDADES DO OBJETO LICITADO.

1. O STJ ostenta entendimento uníssono segundo o qual, 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. Precedentes: AgRg no AREsp 20.747/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/11/2011 REsp 1.130.198/RR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 15/12/2010; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/9/2010; REsp 1.149.427/SC, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 9/9/2010; EREsp 875.163/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 30/6/2010.

2. *In casu*, pretende-se a condenação dos réus, ora recorrentes, por suposto desrespeito aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei de improbidade Administrativa). Sucede que a Corte de apelação não indicou nenhum elemento de prova direto que evidenciasse o agir doloso do administrador, baseando-se o juízo de valor em presunção de dolo, de modo que é mister a reforma do acórdão recorrido.

3. Recursos especiais providos, divergindo do relator, Sr. Ministro Teori Albino Zavascki.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Tratam-se de recursos especiais da relatoria de Sua Excelência o Ministro Teori Albino Zavascki, que assim relatou a *quaestio iuris, in verbis*:

Trazem os autos dois recursos especiais interpostos contra acórdão proferido em ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgou procedentes os pedidos, aplicando aos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

réus as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, pois demonstrado que houve um conluio para fornecimento de refeições a trabalhadores vinculados à CAESB através de negociação não formalizada por contrato, enquanto o procedimento licitatório para a prestação do serviço era deliberadamente adiado por inúmeras vezes, inclusive em face do insucesso da tentativa de habilitação da empresa irregularmente contratada. Opostos embargos de declaração pelas ora recorrentes (fls. 957/970 e 972/981), restaram rejeitados (fls. 984/991).

Nas razões do recurso especial (fls. 995/1.015), Confere Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda. aponta ofensa aos seguintes dispositivos: (a) art. 535, II, do CPC, pois, mesmo com a oposição dos embargos de declaração, não foram sanados os vícios apontados; (b) art. 11 da Lei 8.429/92, pois não houve demonstração de dolo na conduta praticada pela empresa; e (c) art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92, pois a imposição de pena de proibição de contratar com o Poder Público por três anos é desproporcional, devendo ser reduzida.

Por sua vez, Fernando Rodrigues Ferreira Leite (fls. 1.175/1.200) alega divergência jurisprudencial e violação aos seguintes dispositivos: a) art. 535, II, do CPC, "com base apenas no princípio da eventualidade" (fl. 1.194), caso se considere não prequestionada a matéria controvertida; e (b) art. 11 da Lei 8.429/92, pois o acórdão confundiu conduta dolosa com conduta meramente ilícita, merecendo reforma porque "o administrador que pratica um ilícito, mas não causa dano ao erário nem auferir para si vantagem indevida - premissas reconhecidas no v. acórdão - não praticou uma conduta capaz de ofender os bens jurídicos protegidos pela lei de improbidade, por não ter agido com o dolo específico de lesar os cofres públicos ou de obter vantagem indevida, de onde - e somente de onde - poder-se-ia ter como configurada a tipicidade estrita exigida pela Lei de Improbidade" (fl. 1.186). Contra-razões a fls. 1.252/1.260.

O Parecer do Ministério Público Federal, a fls. 1.283/1.291, é pelo improvimento dos recursos.

O relator afastou a afronta ao art. 535 do CPC por entender que inexistiu omissão a ser sanada pela Corte de origem.

Quanto ao *meritum causae*, Sua Excelência consigna que o Tribunal de Justiça de Brasília, diante do acervo probatório constante dos autos, assentou que os recorrentes agiram dolosamente. Diante disso, mantém a condenação em virtude da prática das condutas descritas no inciso I do art. 11 da Lei n. 8.429/92 e assevera a impossibilidade de revisar o entendimento adotado pela Corte de origem em face do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

Foi quando solicitei vista dos presentes autos para análise mais detida da *quaestio iuris*.

Pois bem, o Sr. relator, para manter o acórdão impugnado, assenta o que segue, *litteratim*:

Como se percebe, a condenação foi imposta com base no reconhecimento de violação ao art. 11, I, da Lei 8.429/92, ou seja, em face de violação a princípios da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administração pública, constatando-se "prática de ato visando fim proibido em lei" (fl. 929). Segundo afirmou o acórdão recorrido a partir das diversas circunstâncias fáticas relativas à contratação, a hipótese ultrapassa a simples inépcia administrativa, ocorrendo má-fé dos envolvidos na medida em que estes, deliberadamente, praticaram diversos atos às margens dos padrões de conduta exigidos, com o claro objetivo de prolongar relação contratual formada em bases que sabiam ser inaceitáveis diante dos princípios da moralidade e da legalidade.

Refutar essas afirmações demanda a reapreciação do conjunto fático-probatório dos autos, o que não é cabível no âmbito do recurso especial, conforme estabelece a Súmula 7 do STJ. Quanto a esses aspectos, portanto, é soberano o juízo formulado pelo tribunal recorrido, razão pela qual, no particular, os recursos especiais não podem ser conhecidos.

Sob esse ângulo, ressoa, de forma inequívoca, que argumentação do Sr. relator prestigia a análise exercida pela Corte de apelação à luz dos fatos e das provas constantes dos autos. Tanto assim, que, antes da concluir o entendimento supra, o Sua Excelência transcreve trechos dos votos (do relator e do revisor) que examinaram os recursos de apelo.

É de bom alvitre trazer à colação novamente esse excertos que, frise-se, referem-se ao julgamento dos recursos de apelação:

Com efeito, em 23 de junho de 1999 foi assinado pela Caesb e pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Distrito Federal - Sindágua o Segundo Termo Aditivo ao Acordo Coletivo de Trabalho envolvendo a categoria representada pelo referido sindicato.

Restou pactuado naquele aditivo, no que interessa para o presente caso, que a Caesb forneceria 'lanche matinal, composto de pão com manteiga e um copo de leite, para cada servidor que trabalhe nas unidades operacionais ou nas frentes de trabalho de campo' (fl. 515).

Para o cumprimento dessa cláusula do acordo coletivo de trabalho foi aberto procedimento licitatório nº. 0092 1999 006868 (fls. 517/534), cujo início ocorreu somente em 22 de dezembro de 1999, sendo que ao final decidiu-se pela dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, XII, da Lei 8.666/93, tendo sido contratada a empresa requerida para prestar o aludido serviço pelo prazo de 120 dias, contados de 10 de janeiro de 2000 (fl. 536).

Após essa data, o serviço contratado foi renovado com a mesma empresa sempre com dispensa de licitação. Isso ocorreu em 26/05/2000 (fl. 24), 06/12/2000 (fl. 27), 03/01/2001 (fl. 30), 09/01/2001 (fl. 33), 07/03/2011 (fl. 39), 11/04/2001 (fl. 42), 14/05/2001 (fl. 45), 12/07/2001 (fl. 50), 22/08/2001 (fl. 53), 19/10/2001 (fl. 56), 09/11/2001 (fl. 59), 31/12/2001 (fl. 62), 08/02/2002 (fl. 65), 16/05/2002 (fl. 71), 21/05/2002 (fl. 74), 11/06/2002 (fl. 77), 23/07/2002 (fl. 80 e 05/09/2002 (fl. 83/84). Vale destacar, por oportuno, que durante esse período foi determinada a abertura de outro procedimento licitatório, o qual tramitou entre 16/03/2000 (fl. 89) e 16/01/2001 (fl. 268), findando com a revogação da Concorrência, em razão da inabilitação das empresas participantes, entre elas a requerida.

Posteriormente, entre 21/09/2001 (fl. 269/270) e 22/07/2002 (fl. 479), tramitou novo procedimento administrativo tendo por objeto a contratação de empresa para o fornecimento dos mencionados lanches matinais, resultando na contratação da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

empresa Panificadora Latagui LTDA com vigência a partir de 01/08/2002. Tais fatos são incontroversos.

[...]

Com efeito, já foi registrado em linhas passadas que o acordo de trabalho celebrado entre a Caesb e os empregados representados pelo Sindágua foi firmado em 23 de junho de 1999. A partir dessa data já deveria ser iniciado o procedimento interno visando atender o compromisso firmado.

Todavia, pelo que dos autos consta, somente em 06 de dezembro de 1999 (fl. 519) o estudo foi iniciado para definir a quantidade e os locais que deveriam ser entregues os citados lanches.

Causa maior perplexidade ainda o fato de que, a despeito do tempo que o estudo demandaria para ser realizado e as amplas considerações tecidas pela própria Divisão de Administração da Caesb, segundo a qual não estaria definida com precisão a quantidade e onde estão lotados os trabalhadores que necessitariam do lanche, logo em 21 de dezembro de 1999 foi apresentada proposta para a prestação de serviço pela empresa apelante, sendo dispensada a licitação em 10 de janeiro de 2000.

Ora, apresenta-se paradoxal a afirmação do apelante de que foi dispensada a licitação porque não era possível definir o objeto com precisão em prazo tão curto, diante da contratação do serviço, à título emergencial, com objeto definido.

[...]

Essas constatações constituem os primeiros indícios da vontade deliberada dos apelantes em não atender o princípio da legalidade, notadamente no que tange à regra da licitação consagrada constitucionalmente no artigo 37, XXI, da Carta Política brasileira, denotando a gravidade da norma violada.

Não é só. Gera também certo espanto o fato de ter sido juntada aos autos do citado procedimento administrativo licitatório proposta de prestação de serviços confeccionada pela empresa apelante sem que qualquer pedido tenha sido feito.

Acresça-se, ademais, que ainda que a alegada greve tenha justificado a contratação emergencial da empresa apelante, todo o argumento desenvolvido pelos apelantes no sentido de não haver dolo cai por terra quando se vislumbra que a mesma empresa contratada em caráter emergencial em razão da greve continuou prestando o serviço por cerca de 2 (dois) anos.

Há que se destacar, por fim, que a vontade dos Administradores da Caesb em deixar que a empresa apelante continuasse fornecendo os lanches resta sobejamente demonstrada quando se analisa que a referida empresa, apesar de inabilitada no segundo procedimento licitatório, mesmo após a interposição de recurso administrativo (fls. 256/257), continuou a prestar o serviço em caráter emergencial.

De nada vale, portanto, a justificativa de que a iminência de uma greve é que justificou a dispensa de licitação e esta dita dispensa seria mera irregularidade administrativa (...).

Neste caso, a negligência dos administradores públicos em iniciar o procedimento administrativo em tempo hábil a evitar a greve dos empregados (e eles tiveram quase 6 (seis) meses para tanto) embute o dolo de fraudar os princípios da licitação pública.

[...]

Não bastasse esta violação aos ditames legais, está patente nos autos que não foi firmado contrato administrativo escrito com a contratada, tendo os administradores públicos se limitado a emitir nota de empenho por estimativa do valor mensal (...).

Está claro, portanto, que não houve uma simples irregularidade administrativa, mas uma verdadeira prática de fraude à Licitações (...).

(...) mesmo que não necessária tal prova [quanto à ocorrência de lesividade aos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cofres públicos], o Ministério Público cuidou de fazê-la e a respeitável sentença guerreada a demonstrou corretamente, quando disse que a CAESB obteve proposta apresentada pelo Sesi/DF em valores inferiores aos praticados no mercado (folhas, 284, 085 e 711).

É notório pelo exposto no documento de folha 285, que somente no ano de 2002, pela projeção feita, teria havido um superfaturamento da ordem de R\$ 394.113,72, ou seja, 300% (trezentos por cento).

[...]

Nesse sentido, não tenho dúvidas de que a decisão de condenação contida na sentença atacada é irretocável, porque, como já demonstrado, os Apelantes Fernando Rodrigues Ferreira Leite e Humberto Ludovico de Almeida Filho agiram em conluio com a Apelante Manchester Refeições Industriais Ltda., hoje Confere Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda., no sentido de:

- a) retardar processo licitatório, destinado a justificar, posteriormente, a dispensa de licitação;
- b) fraudar processo licitatório através de dispensa de concorrência pública, em descompasso com a lei;
- c) superfaturar preços;
- d) não formalizar contrato administrativo; e
- e) pagar fornecedores sem contrato administrativo formalizado.

[...]

Com efeito, é visível que os administradores e a contratada, não desejavam realizar o processo licitatório (...).

Também caracteriza o dolo de fraudar a Lei nº 8.666/1993 e, portanto, de violar o Art. 11, da Lei nº 8.429/1992 o fato de a ora Apelante Confere Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda., então Manchester - Refeições Industriais Ltda., ter sido inabilitada no processo licitatório para o fornecimento do objeto, que estava a fornecer para a CAESB e, mesmo assim, ter sido mantida a relação contratual existente entre ela e aquela empresa pública, quando o dever dos administradores, ora Apelantes e também da empresa, também ora Apelante deveria ter sido de interromper imediatamente a dita relação contratual (...).

Quando a diretoria da CAESB se iniciou processo licitatório destinado a fornecer o lanche matinal aos seus empregados, em 06/12/1999 (processo nº 0092.1999.006868 - folhas 517 e seguintes), mesmo sem ser convidada a então Manchester Refeições Industriais Ltda., hoje Confere Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda., se apresentou no processo com proposta coincidentemente no valor sugerido pela Administração. Dias depois, houve a dispensa de licitação e o início do fornecimento sem contratação formal, como determinam os Arts. 60 e seguintes, da Lei nº 8.666/1993. Esta relação promíscua e ilegal perdurou até 31/07/2001, quando entrou em vigor o contrato com a Panificadora Latagui Ltda (folhas 558 a 563).

Estas atitudes da ora Apelante mostram que seu comportamento não foi nada passivo, como afirma, mas sim que contribuiu ativamente para o conluio e para a fraude à licitação, dos quais participaram também os demais apelantes.

Ademais, o superfaturamento já demonstrado alhures, de um lado, trouxe grandes prejuízos para o Erário e, de outro, grandes lucros indevidos à ora Apelante (fls. 937/951).

O acórdão guerreado, para concluir que houve atuação dolosa, consigna, em síntese, os seguintes pontos: **(i)** o primeiro procedimento licitatório (n. 0092 1999 006868) se iniciou em 22 de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dezembro de 1999, quase seis meses após ter sido celebrado o segundo termo aditivo ao acordo coletivo de trabalho, o qual previa o fornecimento dos lanches matinais; **(ii)** todavia, o indigitado procedimento não foi ultimado, já que se decidiu por dispensar a licitação com espeque no inciso XII do art. 24 da Lei n. 8.666/93 e contratar a empresa recorrente, que começou a prestar o serviço em 10 de janeiro de 2000; **(iv)** o contrato foi pactuado pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, mas foi indevidamente renovado por 18 (dezoito) vezes, no período compreendido entre 26 de maio de 2000 a 5 de setembro de 2002; **(v)** no curso das renovações contratuais, foi iniciado outro procedimento licitatório em 16 de março de 2000, que findou em 16 de janeiro de 2001 com a revogação da concorrência, porquanto todas as empresas concorrentes foram inabilitadas, dentre elas a empresa recorrente; **(vi)** somente em 22 de julho de 2002, foi contratada a empresa Panificadora Latagui Ltda. para o fornecimentos dos lanches matinais aos servidores da Companhia de Saneamento do Distrito Federal - CAESB. Esse é o cenário fático assentado pela Corte de origem.

Sob esse ângulo, é de bom alvitre mencionar as supostas condutas dolosas consignadas pela Corte de origem: **(a)** somente em 6 de dezembro de 1999, ou seja, após quase 6 (seis meses) após a celebração do segundo termo aditivo ao acordo coletivo de trabalho, é que fora iniciado os estudos concernentes à quantidade e aos locais de entrega dos lanches; **(b)** estranhamente, a proposta de fornecimento dos lanches apresentada pela recorrente ocorreu em 21 de dezembro de 1999; data próxima ao início dos estudos realizados pela CAESB, sem que tenha sido definido a quantidade dos lanches e os locais de lotação dos servidores que deveriam receber esses lanches; **(c)** é paradoxal a assertiva de que o procedimento licitatório foi dispensado em razão da impossibilidade de ser definido, em prazo tão exíguo, o objeto da licitação, para justificar a contratação do serviço a título emergencial; **(d)** é espantoso que a empresa recorrente tenha juntado, no bojo do primeiro procedimento licitatório, a proposta de prestação dos serviços em questão, sem nenhuma solicitação formal para tanto; **(e)** o argumento de que a contratação emergencial fora justificada em razão da greve dos servidores não procede, na medida em que a empresa recorrente continuou fornecendo os lanches por cerca de 2 (dois) anos, já que o contrato foi sucessivamente prorrogado; **(f)** apesar de inabilitada no segundo certame, mesmo após a interposição de recurso administrativo, a empresa recorrente continuou prestando o serviço em caráter emergencial; **(g)** caracteriza negligência dos administradores e consequentemente a sua atuação dolosa não iniciar o procedimento administrativo em tempo hábil, a fim de evitar a deflagração da greve; **(h)** não foi celebrado contrato entre a CAESB e a empresa recorrente, tendo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

os administradores emitido nota de empenho por estimativa do valor mensal; **(g)** ainda que seja prescindível no presente caso, houve a efetiva comprovação de lesividade aos cofres públicos, na medida em que foi oferecida proposta de fornecimento dos lanches por preço inferior àquele cobrado pela recorrente (fls. 284, 285 e 711).

Pois bem, analisando, uma a uma, as condutas supra, constato o seguinte:

Inicialmente, quanto à dispensa de licitação, insta expor que, a despeito de o acórdão guerreado ter asseverado a ocorrência de conduta dolosa quanto a esse particular, fez menção à contratação em si, e não ao cumprimento do acordo coletivo de trabalho, o qual, dentre outros pontos, estabeleceu a obrigação de o empregador fornecer os lanches matinais aos empregados, sendo que o indigitado acordo coletivo foi o ato motivador do movimento grevista e supostamente o da contratação direta.

A partir desse ponto, o julgado recorrido tece uma séria de considerações, para concluir a atuação dolosa.

Ora, o não cumprimento do acordo de trabalho e a demora para iniciar os estudos técnicos quanto aos locais de entrega dos lanches podem ser justificados por uma série de acontecimentos, como, *v. g.*, entraves burocráticos ou a incapacidade técnica dos administradores. Com a devida *venia*, a atuação dolosa foi, à toda evidência, presumida pela Corte de origem. Ademais, a demora da Administração, *per si*, não pode caracterizar ato doloso. Para tanto, deveria ter sido assentado, objetivamente, os eventuais atos praticados no afã de retardar o certame, providência essa não tomada pela Corte de origem.

Sob esse ângulo, o próprio acórdão guerreado assevera que acordo coletivo de trabalho foi celebrado em 23/6/1999, enquanto que o procedimento licitatório n. 0092 1999 006868, criado para o cumprimento do referido dissídio, foi aberto em 22/12/99, ou seja, no decorrer de 6 (seis meses). Prazo bem razoável se levado em conta todos os trâmites burocráticos impostos pela Lei 8.666/93. Ademais, o Tribunal de origem não aponta, ainda que implicitamente, a quem interessaria essa inércia dolosa, haja vista que nesse período não houve nenhuma contratação.

Inclusive, o acórdão recorrido, nesse ponto, reputa as duas condutas supra como indícios



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(fl. 933). O Código de Processo Penal, em seu art. 239, conceitua ser "[...] indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias".

No caso concreto, tem-se que as circunstâncias consignadas pelo acórdão recorrido não podem ser consideradas indícios, na medida em que elas não induzem à constatação de dolo no cometimento de infração administrativa. Ademais, "[...] em sede de ação de improbidade administrativa da qual exsurgem severas sanções o dolo não se presume" (REsp 939.118/SP, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 1/3/2011).

No concernente à contratação direta em si, pode-se inferir claramente que a iminência do movimento grevista ensejou a contratação por dispensa de licitação, inicialmente com arrimo no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 e depois com supedâneo no inciso XII do mesmo dispositivo. Essa assertiva consta do próprio acórdão impugnado, ao consignar que, "[...] encerrado o movimento grevista, não se observa motivo legítimo para a dispensa da licitação e para a formalização do contrato (fl. 928)"

Confira-se, por oportuno, o que diz os indigitados dispositivos da Lei 9.666/93, *ipsis litteris*:

art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

[...]

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

A iminência de ser instaurada greve no âmbito do serviço público enseja a contratação direta com supedâneo no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, justamente por evidenciar situação emergencial, porquanto a prestação dos serviços de fornecimento de água e de captação de esgoto são, à toda evidência, essenciais. Logo, nessa hipótese, o administrador está autorizado a efetuar a compra, diretamente, dos gêneros alimentícios.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Some-se isso ao fato de que, durante todas as fases do certame, a contratação direta para o fornecimento dos lanches matinais pôde ser realizada à luz do inciso XII do art. 24 da Lei 8.666/93.

Advirta-se que a renovação sucessiva, por 2 (dois) anos, não é suficiente para evidenciar a intenção do cometimento do ilícito administrativo, máxime porque o acórdão recorrido parte da premissa de que a contratação direta renovada durante esse prazo configura, pura e simplesmente, ilícito administrativo, sem, no entanto, sindicatá-la a respeito de eventual atuação dolosa a partir dessa renovação sucessiva. Em outras palavras, omitiu-se o acórdão recorrido em exercer o juízo de valor quanto ao eventual ato ímprobo cometido com a prorrogação sucessiva do contrato por 2 (dois) anos.

A renovação contratual sucessiva deve ser, ainda, analisada com cautela. Isso porque, conforme consta do acórdão guerreado, em 22/12/99, foi inaugurado o procedimento licitatório n. 0092 1999 006868, como o escopo de cumprir o Segundo Termo Aditivo ao Acordo Coletivo de Trabalho, celebrado entre o Sindicato e a CAESB em 23/6/1999. Todavia, em razão da indefinição do objeto que seria licitado, a contratação foi realizada por dispensa de licitação, em 10/1/2000, até que fossem elaborados estudos acerca da quantidade e dos locais de entrega dos lanches matinais. Essa indefinição do objeto contratual, que é elemento essencial do edital convocatório, constitui obstáculo à instauração do certame.

Também é desarrazoado supor dolosa a juntada de proposta de fornecimento dos lanches no bojo do processo licitatório, sem que tenha sido expressamente consignado o efetivo ato doloso. A captação de clientes, inclusive no setor público, é atividade inerente à estratégia empresarial, não sendo possível vislumbrar conluio apenas pelo oferecimento do serviço.

À guisa de exemplo, caso fosse provado o vazamento de informação privilegiada em favor da empresa recorrente, no afã de viabilizar a contratação direta, aí, sim, a prática de ato doloso estaria configurada. Mas, na espécie, o acórdão recorrido nada fala acerca de informação privilegiada ou de tráfico de influência a justificar a existência de fraude.

Não se pode olvidar que os estudos quanto ao objeto do contrato fazem parte do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

procedimento licitatório. Dessarte, tenho os fatos relativos à primeira contratação não induzem ao cometimento de irregularidade, quiçá de improbidade.

Foi aberto outro procedimento licitatório que tramitou entre 16/3/2000 e 16/1/2001, sendo certo que essa concorrência foi revogada em razão da inabilitação de todas as empresas concorrentes, dentre elas a recorrente. Insta expor ser corriqueira a revogação de procedimento licitatório por inabilitação das empresas concorrentes, sem que isso importe em nenhum tipo de responsabilização do administrador ou de eventuais concorrentes.

Ademais, é desinfluyente, para o desiderato da ação de improbidade administrativa, o fato de a recorrente ter sido inabilitada e continuar fornecendo os lanches matinais, pois a contratação direta ainda vigia.

O 3º (terceiro) processo licitatório, cujo trâmite perdurou entre 21/9/2001 e 22/7/2002, resultou na contratação da empresa Panificadora Latagui Ltda para o fornecimento dos lanches matinais.

Nessas condições, não vislumbro que a sucessiva contratação direta caracterize ato ímprobo, máxime porque não há prova direta de que não houve conluio perverso aos interesses da Administração. Lado outro, os fatos ponderados pelo acórdão recorrido, salvo melhor juízo, não são suficientes para afastar a tese de defesa, de que a contratação assim ocorreu em face dos entresburocráticos inerentes ao procedimento licitatório.

Poder-se-ia afirmar, quando muito, que houve inaptidão do administrador, mas o prazo de pouco mais de 2 (dois) anos no qual a contratação ocorreu de forma direta não configura a prática de ilícito doloso, mormente por que justificado pela realização de estudos técnicos e de 3 (três) procedimentos licitatórios.

Nessas condições, é de afastar-se a condenação arrimada no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, na medida em que a Corte de apelação não indicou nenhum elemento de prova direto que evidenciasse o agir doloso do administrador, baseando-se o juízo de valor em presunção de dolo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Todavia, as circunstâncias ponderadas, diversamente do assentado pelo acórdão recorrido, não permitem a indução acerca da existência do ato ímprobo, razão pela qual tais circunstâncias não podem ser consideradas como indícios a respaldar a condenação. Ressalte-se, mais uma vez, que essa conclusão não decorre de reexame dos fatos delineados pela Corte distrital, mas de análise quanto as consequências jurídicas deles resultantes.

Inclusive, a Corte Especial do STJ, chancelando o entendimento uníssono da Primeira Seção, justamente consigna que o ato do agente, para ser considerado ímprobo, reclama a presença do dolo no elemento subjetivo quanto às condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/92. Confira-se:

A jurisprudência pacificada no âmbito da 1ª Seção, que julga recursos da espécie, acompanhando entendimento maciço da doutrina especializada (v.g.: *"Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência"*, Fábio Medina Osório, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007; *"Improbidade Administrativa"*, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 296-299), enfatiza o entendimento de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, razão pela qual é indispensável, para a sua caracterização, que a conduta do agente seja dolosa (condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92), ou pelo menos evitada de culpa grave (condutas do artigo 10) (AIA 30/AM, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/9/2011).

Também merece reparo a parte do acórdão a qual reputa ter havido superfaturamento (fls. 941-942). Deveras, o insigne Juízo da Sexta Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal expressamente consignou, à fl. 780, "[...] que não se provou o efetivo prejuízo ao erário, conforme as provas previstas".

Não se ignora o fato de que, no julgamento do recurso de apelação, o Tribunal de Justiça também pode sindicat sobre o arcabouço fático-probatório e revisar a conclusão a que chegou o juízo singular. Todavia, na presente hipótese, tudo indica que houve um equívoco, porque a Corte de origem, ao concluir pelo superfaturamento, menciona que a sentença de primeiro grau "[...] demonstrou corretamente [...]" (fl. 941) a ocorrência de lesividade aos cofres públicos. Como visto, o indigitada sentença está assentada em conclusão diametralmente oposta. Por isso é que não se pode afirmar a ocorrência de prejuízo ao erário.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não havendo prova de prejuízo ao erário, é desinfluyente a argumentação de que as notas de empenho eram emitidas por estimativa, pois a ausência de lesão aos cofres públicos prejudica o ponto concernente aos supostos desembolsos por estimativa.

Isso posto, ousou discordar do Sr. Ministro Relator Teori Albino Zavascki, **para dar provimento** aos recursos especiais.

Outrossim, deixo de inverter o ônus sucumbencial, porque o *Parquet* não pode ser condenado ao pagamento de honorários e de custas judiciais, salvo nos casos de má-fé, o que não se verifica no caso concreto.

Nesse sentido, vejam-se os julgados desta Corte: REsp 1.177.597/RJ, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/12/2010; REsp 819.217/RJ, Relator Ministro Massami Uyeda, Terceira Turma, DJe 6/11/2009; e AgRg no REsp 868.279/MG, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 6/11/2008.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0080571-5

PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.192.056 / DF

Números Origem: 1179510720048070001 20040111179517 20040111179517RES

PAUTA: 20/03/2012

JULGADO: 20/03/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE
ADVOGADO	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)
RECORRENTE	: CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA
ADVOGADO	: JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
INTERES.	: HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO
INTERES.	: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CAESB

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

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Benedito Gonçalves divergindo do voto do Sr. Ministro Relator para dar provimento aos recursos especiais, verificou-se a insuficiência de "quorum", determinando-se a renovação do julgamento com inclusão do feito em pauta.

Licenciado o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0080571-5

PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.192.056 / DF

Números Origem: 1179510720048070001 20040111179517 20040111179517RES

PAUTA: 27/03/2012

JULGADO: 27/03/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE
ADVOGADO	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)
RECORRENTE	: CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA
ADVOGADO	: JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
INTERES.	: HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO
INTERES.	: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CAESB

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. EMILIANO ALVES AGUIAR, pela parte RECORRENTE: FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE, Dr. JOSÉ GERARDO GROSSI, pela parte RECORRENTE: CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA e a Exma Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO, Subprocuradora-Geral da República, pela parte RECORRIDA: MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS.

CERTIDÃO

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

Renovando o julgamento, após o voto do Sr. Ministro Relator conhecendo parcialmente dos recursos especiais e, nessas partes, negando-lhes provimento, pediu vista o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Aguardam os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Francisco Falcão.

Licenciado o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.056 - DF (2010/0080571-5)

RELATOR : MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI
RECORRENTE : FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE
ADVOGADO : ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)
RECORRENTE : CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE
SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA
ADVOGADO : JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS
INTERES. : HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO
INTERES. : COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL -
CAESB

VOTO-VISTA

MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA MODALIDADE DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. ART. 10, VIII DA LEI 8.429/92. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO E DO DOLO DO AGENTE. VOTO VISTA DISCORDANTE DO RELATOR.

1. As instâncias de origem reconheceram a prática de ato de improbidade administrativa pelos ora recorrentes, em face da não realização de procedimento prévio para a dispensa de licitação, hipótese que se subsume no tipo infracional previsto no art. 10, VIII da Lei 8.429/92, cuja configuração depende da presença do elemento subjetivo na conduta do agente e de dano ao erário, mas os condenaram por infração ao art. 11, caput da referida Lei (infração aos princípios da Administração Pública), ante a ausência desses referidos elementos.

2. As Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte já firmaram a orientação de que a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa exigem a presença do efetivo dano ao erário.

3. In casu, apesar de a conduta dos agentes enquadrar-se no inciso VIII do art. 10 da LIA, as instâncias ordinárias se fixaram na figura do art. 11, caput da referida Lei, pelo que não esmeraram a demonstração do dano, até porque, nas figuras do dito art. 11 o resultado danoso não é relevante, por se tratar de ofensa a princípios da Administração Pública.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. Não se admite que a conduta culposa enseje a responsabilização do Agente por improbidade administrativa; embora a negligência, a imprudência ou a imperícia, na gestão de recursos públicos, sejam passíveis de sanção, esta deverá ser das previstas para os atos ímprobos; a culpabilidade, no ato de improbidade, sempre se apurará a título de dolo: apesar de o art. 10 da Lei 8.429/92 aludir à forma culposa, as condutas dos seus incisos I a XV não são culposamente realizáveis.

5. A conduta imputada aos recorrentes (não realização de procedimento prévio de dispensa de licitação) mostra-se gravemente culposa, mas não revela o dolo específico de lesar os cofres públicos ou de obter vantagem indevida, requisitos indispensáveis à infração dos bens jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa.

6. Voto pelo provimento dos Recursos Especiais, com a devida vênia do eminente Relator.

1. Conforme relatado pelo douto Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Relator deste feito, trata-se de dois Recursos Especiais, interpostos por CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA e FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE, com fundamento nas alíneas a e c do art. 105, III da Constituição Federal, no qual se insurgem contra acórdão proferido pelo egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, assim ementado, por seu *caput*:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAESB. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SEM O DEVIDO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI 8.429/92 CONFIGURADA. OFENSA AO ARTIGO 37, XXI DA CF/88. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE (fls. 921).

2. Os Embargos de Declaração opostos foram rejeitados.

3. Em seu apelo especial, sustenta o primeiro recorrente que o acórdão recorrido violou os arts. 535 do CPC e 11 da Lei 8.429/92, sob os seguintes fundamentos: (a) a despeito da oposição de Embargos de Declaração, permaneceu omissa quanto à fundamentação para a condenação; (b) ausência do elemento doloso,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

necessário para a caracterização da prática de ato de improbidade; e (c) necessidade de aplicação do princípio da proporcionalidade na majoração da sanção imputada a ele.

4. O segundo recorrente repete a alegação de violação aos arts. 535 do CPC e 11 da Lei 8.429/92, em razão da ausência de dolo na sua conduta, o que afasta a incidência da lei de improbidade. Aduz que *o TJDF deixou de apreciar questões fáticas relevantes na medida em que corroborariam, ainda mais, a ausência de má-fé e o dolo específicos na conduta e, por conseguinte, a impossibilidade de se ter por configurado o ato ímprobo* (fls. 1.194).

5. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República MARIA CAETANA SANTOS, manifestou-se pelo não provimento dos recursos, nos termos da seguinte ementa:

RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO. MATÉRIA RECURSAL QUE REVOLVE ELEMENTOS DE PROVA E FATOS. VEDAÇÃO CONSUBSTANCIADA NA SÚMULA 7 DO STJ. PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES APLICADAS DISPOSTAS NO ART. 11 E ART. 12 DA LEI 8.429/92. DISCRICIONARIEDADE DA CORTE DE ORIGEM NO EXAME FÁTICO DA QUESTÃO. AGRESSÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. POSSIBILIDADE.

Parecer pelo desprovimento de ambos os recursos (fls. 1.283).

6. O feito foi trazido a julgamento pelo eminente Relator, que negou provimento aos dois Recursos Especiais, tendo em vista a incidência do óbice da Súmula 7/STJ.

7. Pedi vista destes autos para ponderar, na calma e no silêncio das reflexões a que todos nós somos frequentemente levados, nos relevantes aspectos desta demanda, que foram tão pertinentemente apontados pelo eminente Relator Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, aspectos esses que resumo nesta lista de impressionantes acontecimentos em sequência: (1) a dispensa de licitação para a escolha de fornecedor de alimentos a empregados do ente público (CAESB) cujos dirigentes compõem o polo passivo desta demanda; (2) a não formalização de contrato



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

escrito para a execução desse ajuste de fornecimento; (3) as sucessivas prorrogações desse mesmo ajuste, que se distenderam inexplicavelmente por mais de um biênio; e, finalmente, (4) a eventualidade de essas práticas envolveram o conhecido fenômeno do superfaturamento de preços.

8. Anoto que, no próximo dia 2 de junho deste ano, a Lei 8.429/92 completará o seu primeiro decênio de vigência, sendo raras as alterações normativas que lhe foram acrescentadas nesses 10 anos, praticamente se limitando à edição da MP 2.225, de 04.09.2001, que positivou (apenas) aperfeiçoamentos relativos ao procedimento da ação, não se registrando, dest'arte, mudanças legislativas nos seus dispositivos veiculadores de imputação e de sanção (arts. 9o., 10, 11 e 12); faço essa observação apenas para frisar que a Lei de Improbidade Administrativa, nesses dois lustros, tem merecido, esmeradas atenções da doutrina jurídica e da exegese da jurisprudência dos Tribunais, sendo (talvez) um caso em que as construções pretorianas desenvolveram intenso trabalho criativo, sob a inspiração das mais recentes conquistas ou avanços no campo científico do Direito Público, especialmente do seu ramo sancionador.

9. Para não me demasiar nesse intróito do meu voto, refiro, apenas, a compreensão da Lei 8.429/92 sob as garantias processuais penais modernas, como, por exemplo, na visão prospectiva do Ministro Teori Albino Zavascki, a conservação, na Ação de Improbidade Administrativa, do foro especial por prerrogativa de função, em favor de quem o possui na seara criminal (Corte Especial do STJ, Rcl 2.790/SC, DJe 4.3.2010), ou a minha (modesta) contribuição ao esforço garantístico em matéria de aplicação de sanções de atos ímprobos, conforme salientei em voto proferido no MS 17.515-DF, na 1a. Seção deste STJ, em 29.02.2012.

10. Dessume-se dos autos que o Ministério Público ajuizou Ação de Improbidade Administrativa em face dos ora recorrentes, com fundamento na irregularidade na contratação de serviço consistente no fornecimento de lanches para os empregados da CAESB, sem a realização do correspondente procedimento licitatório e sem a formalização de instrumento contratual.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

11. Constatase, inicialmente, que a inicial da ação *não tipificou a conduta dos imputados*, mas apenas a descreveu com minúcias; ao meu ver, a tipificação seria necessária, até porque as figuras infracionais dos arts. 9o., 10 e 11 da Lei 8.429/92 não guardam entre si a possibilidade de *intercâmbio indiferente*, ou seja, não se pode empregar umas por outras, *pois algumas delas somente podem ser identificadas quando houver dolo na conduta do agente* (apesar de se poder discutir interminavelmente se esse dolo deverá ser o específico, ou se bastará o chamado dolo genérico, tão próximo da culpa grave, como se sabe) e/ou dano no seu resultado.

12. Assinalo que a tipificação da conduta do agente é uma exigência tradicional na denúncia criminal (art. 41 do CPP), enfatizando os autores a sua função viabilizadora, em primeiro lugar, da definição da competência jurisdicional e, em segundo lugar, da amplitude da defesa, como salienta EUGÊNIO PACELLI DE OLIVEIRA (Curso de Processo Penal, Belo Horizonte, DelRey, 2006, p. 154); o Professor GUILHERME DE SOUZA NUCCI faz observação semelhante (Código de Processo Penal Comentado, São Paulo, RT, 2008, p. 156); entendo que essas lições sejam proveitosamente aplicáveis à formulação da Ação de Improbidade Administrativa.

13. Também observo que não foi posto no polo passivo da ação nenhum dirigente ou preposto da empresa privada acionada (CONFERE Comércio e Serviços de Alimentação e de Segurança Eletrônica Ltda.), o que impediria, em princípio, ao meu ver, a ação sancionadora diretamente contra ela, sem a conexão ou intermediação de agente da sua estrutura, porquanto indispensável, para a prática de infrações, a atuação de pessoa física ou natural, como pertinentemente salienta o Professor RENÉ ARIEL DOTTI, no Prefácio do livro do Professor FÁBIO ANDRÉ GUARAGNI, apoiado na velha máxima *societas delinquere non potest* ; aliás, quanto a esse ponto, vale transcrever esta lição do jovem jurista Professor FÁBIO ANDRÉ GUARAGNI:

Sem conduta, não há Direito Penal de ato e descamba toda a tentativa de construção de um sistema penal de garantias. Por conseguinte, avulta a necessidade de uma definição do que é a conduta. Outra pergunta vem imediatamente: há necessidade de pré-tipicidade no tratamento sistemático do conceito? Lógico, pois isto limita o legislador no momento da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

construção dos tipos, leva o intérprete a uma exegese consentânea com um Direito Penal de ato e, principalmente, torna o sistema de proibição e preceitos mais facilmente inteligível para o cidadão, que atua como destinatário tanto do preceito primário, como do secundário. (...). Extrai-se deste discurso a ideia de que a categoria da conduta humana assume, no sistema analítico do crime a função de servir como elemento garantista, ou ponto de partida de um Direito Penal de ato (Teorias da Conduta em Direito Penal, São Paulo, RT, 2009, p. 331).

14. Contudo, esses dois aspectos (para mim de extrema relevância) não foram objeto de alegações da defesa, nem (obviamente) de decisão nas instâncias anteriores, por isso que não serão também incluídos como mote desta decisão, mas ficam estas breves observações apenas como *obiter dictu* deste voto.

15. A Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) objetiva punir os praticantes de atos dolosos ou de má-fé no trato da coisa pública, tipificando como de improbidade administrativa o enriquecimento ilícito (art. 9º.), o prejuízo ao erário (art. 10) e a violação a princípios da Administração Pública (art. 11).

16. Na presente demanda, o acórdão recorrido reconheceu a prática de ato de improbidade administrativa pelos ora recorrentes, em face da *ausência de procedimento prévio para a dispensa de licitação*; realmente, a hipótese se subsume no art. 10, VIII da Lei 8.492/92, com esta dicção:

Art. 10 - Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º. desta lei, e notadamente:

(...).

VII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

(...).

17. As Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte já firmaram a orientação de que a configuração dos atos de improbidade administrativa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

previstos no art. 10 da 8.429/92 exige a presença do efetivo dano ao erário, como se vê neste exemplares julgados:

ADMINISTRATIVO. SIMULAÇÃO DE LICITAÇÃO. TIPIFICAÇÃO COMO ATO DE IMPROBIDADE QUE CAUSA PREJUÍZO AO ERÁRIO (ARTIGO 10 DA LEI 9.429/92). AUSÊNCIA DE PROVA DO DANO. PRECEDENTES DO STJ. ATO DE IMPROBIDADE QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CARACTERIZAÇÃO. SANÇÕES PREVISTAS NO ARTIGO 12, INCISO III, DA LEI 8.429/92. ANÁLISE DA GRAVIDADE DO FATO. SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO.

1. O enquadramento do ato de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente na categoria de improbidade administrativa ensejadora de prejuízo ao Erário (inciso VIII do art. 10 da Lei 8.429/92) reclama a comprovação do efetivo dano ao patrimônio público, cuja preservação configura o objeto da tutela normativa (Precedentes do STJ).

(...).

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido (REsp. 1.169.153/SP, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 24.8.2011).



ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, DA LEI 8.429/92. DANO AO ERÁRIO. MODALIDADE CULPOSA. POSSIBILIDADE. FAVORECIMENTO PESSOAL. TERCEIRO BENEFICIÁRIO. REQUISITOS CONFIGURADOS. INCURSÃO NAS PREVISÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. O ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da Lei 8.429/92 exige a comprovação do dano ao erário e a existência de dolo ou culpa do agente. Precedentes.

(...).

6. Recurso especial provido em parte (REsp 1.127.143/RS, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 3.8.2010).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

18. In casu, apesar do perfeito e exato enquadramento da conduta dos agentes no art. 10, VIII da LIA, as instâncias ordinárias se fixaram na figura do art. 11, *caput* da referida Lei, pelo que não esmeraram a demonstração do dano, até porque, nas figuras do dito art. 11 o resultado danoso não é relevante, por se tratar de ofensa a princípios da Administração Pública; eis o que afirmou a Sentença do digno Juiz de 1o. Grau:

No caso em exame, os requeridos violaram os princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Não se cogita de dano efetivo ao erário, mas de respeito à lei, exigindo-se do agente público a atuação conforme a legalidade. Não se trata de responsabilidade civil, de contrato privado ou de verificação de dano efetivo, mas de respeito às regras de direito público, eis que o comportamento daqueles que atuam no Poder Público deve receber a qualificação devida, diante da própria Constituição Federal. Diga-se tudo isso também para o particular que atua conjuntamente. Os pedidos formulados devem ser julgados procedentes, resguardando-se o entendimento de que não se trata, na espécie, de verificar ato de prejuízo ao patrimônio, mas de observância dos princípios de legalidade e moralidade públicos, em face da categoria de mandato delegada aos agentes público e dos efetivos princípios contratuais relativos à administração pública, que não pode ser confundida com administração realizada em direito privado (fls. 781).

19. Diante dessa situação, mostra-se próspera a pretensão dos recorrentes de que seja reformado o acórdão que os condenou pela prática de ato de improbidade administrativa na modalidade *dispensa indevida de licitação* (art. 10, VIII da Lei 8.429/92), mas enquadrado no art. 11, *caput*, da Lei 8.429/92, a despeito da inocorrência de dano, por dissentir da orientação pacificada nesta Corte Superior; penso que essa tipificação assume, neste caso, relevância indiscutível, porquanto as condutas do art. 10 da LIA somente se sancionam quanto cometidas a título doloso.

20. Quanto ao elemento subjetivo (dolo ou culpa) exigido para a configuração dos atos de improbidade, traz-se à discussão a proposição sempre dilemática de saber se o *cometimento culposo* dessa infração administrativa é (ou não) idêntico, similar ou igual ao *cometimento doloso* e, portanto, passíveis ambos da mesma sanção.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

21. A Lei 8.429/92 deixou de delimitar o ato ímprobo, o que pode levar a Administração a punir indiscriminadamente os atos *apenas ilegais* praticados por seus Servidores como se fossem atos de improbidade, alterando a essência da lei; não se deve admitir que a *conduta apenas culposa* enseje à responsabilização por improbidade administrativa *nas mesmas condições do ato doloso*.

22. A negligência, a imprudência ou a imperícia, embora sejam passíveis de sanção, não são ensejam a punição por improbidade administrativa; o elemento *culpabilidade*, no interior do ato de improbidade, *se apurará sempre a título de dolo*, tal como se dá quanto às condutas postas no art. 9o. da Lei 8.429/92, segundo anotam os Professores MARINO PAZZAGLINI FILHO, MÁRCIO FERNANDO ROSA e WALDO FAZZIO JÚNIOR; eis a lição desses especialistas:

Ponto que merece atenção diz respeito ao elemento subjetivo necessário à caracterização das condutas elencadas naqueles dispositivos. Nenhuma das modalidades admite a forma culposa; são todas dolosas. É que todas as espécies de atuação suscetíveis de gerar enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido. Nenhum agente desconhece a proibição de se enriquecer às expensas do exercício de atividade pública ou de permitir que, por ilegalidade de sua conduta, outro o faça. Não há, pois, enriquecimento ilícito imprudente ou negligente. De culpa é que não se trata (Improbidade Administrativa, São Paulo, Atlas, 1999, p. 124).

23. No que se refere às condutas gizadas no art. 11 da Lei 8.429/92, esses mesmos doutrinadores fazem observações assemelhadas (ob. cit., p. 125); o Professor JOSÉ ARMANDO DA COSTA, para quem os atos de improbidade são *espécies de infrações disciplinares*, leciona o seguinte:

Não sendo concebível que uma pessoa enriqueça ilicitamente, cause prejuízo ao erário ou transgrida os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e de lealdade às instituições públicas, por ação ou omissão meramente culposa (negligência, imprudência ou imperícia), forçosamente haveremos de concluir que o elemento subjetivo do delito disciplinar da improbidade é o dolo (Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa, Brasília, Brasília Jurídica, 2002, p. 22).

24. Aceitando-se essa matriz analítica do ato de improbidade sugerida



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

nessas ponderações, pode-se concluir de imediato que *eventuais ilegalidades formais ou materiais cometidas pelos Servidores Públicos não se convertem automaticamente em atos de improbidade administrativa*, se nelas não se identifica o dolo, ou seja, *excluindo-se a possibilidade de improbidade meramente culposa*; essas limitações servem à finalidade de escoimar da prática administrativa a banalização das imputações vazias e para revelar a gravidade dessas mesmas imputações, que devem ser combatidas e intoleradas.

25. Por outro lado, a tipificação deficiente ou a falta de tipificação fechada do ato ímprobo – como é manifestamente desejável, por se tratar de requisito próprio do Direito Sancionador – pode levar a Administração a punir com a mesma sanção os atos simplesmente ilegais e os atos indubitavelmente caracterizados como de improbidade administrativa, *o que impõe a atuação moderadora e corretiva do Poder Judiciário*, para evitar os excessos e o tratamento uniforme de situações objetivas distintas e inconfundíveis, com infração ao princípio da reserva de proporcionalidade.

26. É intolerável, do ponto de vista jurídico, que a conduta administrativa reconhecidamente culposa enseje a aplicação da mesma enérgica sanção que merece a repressão à conduta comprovadamente dolosa, caracterizadora do ato de improbidade administrativa, para não se infringir a regra de ouro da proporcionalidade das reprimendas legais, de tão antiga quanto respeitável exigência e tradição: o ato havido por negligente, imprudente ou imperito (culposos) não se alça ao nível de ato ímprobo, para ensejar a punição que é a este último se comina, conforme valiosos precedentes desta colenda Corte Superior:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CESSÃO DE EMPREGADO DE EMPRESA ESTATAL. ÔNUS PARA A EMPRESA CEDENTE. POSSIBILIDADE. DECRETO N. 99.955/90. VERBAS INDENIZATÓRIAS. MUDANÇA DE DOMICÍLIO. PERCEPÇÃO POR SERVIDOR DA UNIÃO OU POR NOMEADO PARA CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO PÚBLICA. LEGALIDADE. LESÃO AO ERÁRIO. INEXISTÊNCIA. RECURSO PROVIDO.

I - A qualificação jurídica das condutas reputadas ímprobas, ou seja, a subsunção dos atos praticados à norma de regência, Lei 8.429/92, constitui questão de direito, viabilizadora da análise do recurso especial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Inaplicabilidade da Súmula 07/STJ.

II - Lei n. 8.429/92. Fixação do âmbito de aplicação. Perspectiva teleológica. Artigos 15, inc. V e 37, § 4o., da CF. O ato de improbidade, a ensejar a aplicação da Lei 8.429/92, não pode ser identificado tão somente com o ato ilegal. A incidência das sanções previstas na lei carece de um plus, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé.

(...).

VII - Recurso provido (REsp. 269.683/SC, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 3.11.4, p. 168).



ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, I DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. O objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em O Limite da Improbidade Administrativa, Editora. América Jurídica, 2a. ed. pp. 7 e 8).

2. A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto (Alexandre de Moraes, in Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, Atlas, 2002, p. 2.611).

3. De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado (REsp 213.994-0/MG, 1a. Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999).

4. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4o., da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: (a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9o.); (b) em que causem prejuízo ao erário público (art. 10); (c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

compreendida a lesão à moralidade pública (REsp 480.387/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1a. T, DJU de 24.5.2004, p. 162).

(...).

7. Ausência de comprovação de lesão ao patrimônio público.

8. Não configuração do tipo definido no art. 11, I da Lei 8.429 de 1992.

9. Pena de suspensão de direitos políticos por quatro anos, sem nenhuma fundamentação.

10. Ilegalidade que, se existir, não configura ato de improbidade administrativa.

11. Recurso especial provido (REsp. 758.639/PB, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJU 15.5.2006, p. 171).

✧ ✧ ✧

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.

1. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4o. da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: (a) importem em enriquecimento ilícito (art.9o.); (b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); (c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

2. Destarte, para que ocorra o ato de improbidade disciplinado pela referida norma, é mister o alcance de um dos bens jurídicos acima referidos e tutelados pela norma especial.

3. 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.

(...).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito.

(...).

11. Recursos especiais providos (REsp. 480.387/SP, Rel.. Min. LUIZ FUX, DJU 24.5.4, p. 163).

✧ ✧ ✧

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE DE PREFEITO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO.

Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil.

Recurso improvido (REsp. 213.994/MG, Rel. Min. GARCIA VIEIRA, DJU 27.9.99).

27. Neste caso, a conduta imputada aos agentes foi assim descrita pelo acórdão recorrido:

Com efeito, em 23 de junho de 1999 foi assinado pela CAESB e pelo Sindicato dos Trabalhadores na indústria da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Distrito Federal - Sindágua o Segundo Termo Aditivo ao Acordo Coletivo de Trabalho envolvendo a categoria representada pelo referido sindicato.

Restou pactuado naquele aditivo, no que interessa para o presente caso, que a Caesb forneceria lanche matinal, composto de pão com manteiga e um copo de leite, para cada servidor que trabalhe nas unidades ou nas frentes de trabalho de campo (fls. 515).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Para o cumprimento dessa cláusula do acordo coletivo de trabalho foi aberto procedimento licitatório 0092.1999.006868 (fls. 517/534), cujo início ocorreu somente em 22 de dezembro de 1999, sendo que ao final decidiu-se pela dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, XII da Lei 8.666/93, tendo sido contratada a empresa requerida para prestar o aludido serviço pelo prazo de 120 dias, contados de 10 de janeiro de 2000 (fls. 536).

Após essa data, o serviço contratado foi renovado com a mesma empresa sempre com dispensa de licitação. Isso ocorreu em 26/05/2000 (fl. 24), 6/12/2000 (fl. 27), 11/04/2001 (fl. 42), 14/05/2001 (fl. 45), 12/07/2001 (fl. 50), 22/08/2001 (fl. 53), 9/10/2001 (fl. 56), 09/11/2001 (fl. 59), 31/12/2001 (fl. 62), 08/02/2002 (fl. 65), 6/05/2002 (fl. 71), 21/05/2002 (fl. 74), 11/06/2002 (fl. 77), 23/07/2002 (fl. 80) e 5/09/2002 (fl. 83/84).

Vale destacar, por oportuno, que durante esse período foi determinada a abertura de outro procedimento licitatório, o qual tramitou entre 16/03/2000 (fl. 89) e 16/01/2001 (fl. 268), findando com a revogação da Concorrência, em razão da inabilitação das empresas participantes, entre elas a requerida.

Posteriormente, entre 21/09/2001 (fl. 269/270) e 22/07/2002 (fl. 479), tramitou novo procedimento administrativo tendo por objeto a contratação de empresa para o fornecimento dos mencionados lanches matinais, resultando na contratação da empresa Panificadora Latagui LTDA com vigência a partir de 01/07/2002.

Tais fatos são incontroversos (fls. 926/927).

28. Da leitura do citado trecho, constata-se que, de fato, a conduta imputada aos recorrentes (não realização de procedimento prévio de dispensa de licitação) mostra grave culpa; entretanto, não evidencia que tenham agido com dolo específico de lesar os cofres públicos ou de obter vantagem indevida, que são os bens jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa; na seara das infrações, dizem as lições dos especialistas, *mais vale perquirir as motivações das condutas, do que analisar e descrever a sua dinâmica e os seus resultados.*

29. Assim, não tendo sido demonstrado que à conduta dos recorrentes associou-se o elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto, não há que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa, *por isso que, com as vênias devidas ao eminente Relator, voto pelo provimento dos Recursos Especiais.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0080571-5 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.192.056 / DF**

Números Origem: 1179510720048070001 20040111179517 20040111179517RES

PAUTA: 27/03/2012

JULGADO: 17/04/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DARCY SANTANA VITO BELLO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: FERNANDO RODRIGUES FERREIRA LEITE
ADVOGADO	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO E OUTRO(S)
RECORRENTE	: CONFERE COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA
ADVOGADO	: JOSÉ GERARDO GROSSI E OUTRO(S)
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
INTERES.	: HUMBERTO LUDOVICO DE ALMEIDA FILHO
INTERES.	: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CAESB

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

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, a Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, deu provimento aos recursos especiais, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Benedito Gonçalves (voto-vista) os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho (voto-vista) e Francisco Falcão.

Não participou o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima (RISTJ, art.162, § 2º, primeira parte).