



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.173.677 - MG (2010/0003634-6)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : FERNANDO SANT'ANNA E CASTRO
ADVOGADO : MAURO JORGE DE PAULA BOMFIM E OUTRO(S)
RECORRIDO : EDITORA FOLHA DE VIÇOSA LTDA E OUTROS
ADVOGADO : TARSO DUARTE DE TASSIS E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO CALCADA NO ART. 10 DA LEI 8.429/92. INDISPENSÁVEL A COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. PRECEDENTES STJ. TRIBUNAL A QUO QUE AFIRMOU AUSENTE A PROVA DA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO OU DE MÁ-FÉ DOS RECORRIDOS. REQUISITOS DA TIPICIDADE ÍMPROBA NÃO DEMONSTRADOS. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Este colendo Superior Tribunal de Justiça já decidiu, reiteradamente, que nos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da Lei 8.429/92, *é indispensável a demonstração de efetivo dano ao erário*. Precedentes: REsp. 1.233.502/MG, Rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJe 23.08.2012; REsp. 1.206.741, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 23.05.2012.

2. *In casu*, o voto condutor do acórdão recorrido consignou não haver prova da ocorrência de dano ao erário ou de má-fé dos recorridos; assim, não restou demonstrado o preenchimento dos requisitos da tipicidade ímproba.

3. Parecer do MPF pelo não conhecimento do Recurso Especial.

4. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ao qual se nega provimento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 20 de agosto de 2013 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.173.677 - MG (2010/0003634-6)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : FERNANDO SANT'ANNA E CASTRO
ADVOGADO : MAURO JORGE DE PAULA BOMFIM E OUTRO(S)
RECORRIDO : EDITORA FOLHA DE VIÇOSA LTDA E OUTROS
ADVOGADO : TARSO DUARTE DE TASSIS E OUTRO(S)

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS lastreado na alínea a do inciso III do art. 105 do CF, no qual se insurge contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, nos termos da seguinte ementa:

Ação civil Pública. Ausência de comprovação de prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito por parte do agente, dolo ou má-fé de quem praticou o ato. Improcedência da ação.

1 - A análise isolada da prática de ato em desacordo com os princípios e regras norteadoras da Administração Pública (art. 37 da Constituição da República) não é suficiente para a caracterização do ato de improbidade, o que exige também o cotejo de outros elementos no caso concreto, tais como a caracterização de dano ao erário, ou de proveito patrimonial do agente ou quem que o interesse, ou mesmo a presença de má-fé, ou dolo do administrador público como condição para a aplicação de penalidades em sede de ação civil pública.

2 - Recurso improvido (fls. 1.151).

2. Nas razões de seu Apelo Nobre, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS alega violação dos arts. 11, 12 e 21 da Lei 8.429/92. Sustenta que os atos atentatórios à Administração Pública, para serem considerados como de improbidade administrativa, dispensam a ocorrência de prejuízo para o erário. Acrescenta, ainda, que *a contratação das empresas, feita sem a necessária licitação ou prévio procedimento de dispensa, violou o princípio da legalidade e resulta na realização de despesa com inobservância das normas pertinentes* (fls. 1.409).

3. Apresentadas as contrarrazões às fls. 1.423/1.431, o recurso



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

subiu a esta Corte por força de Agravo de Instrumento provido (fls. 1.469).

4. O MPF, em parecer subscrito pela ilustre Subprocuradora-Geral da República MARIA CAETANA CINTRA SANTOS, manifestou-se pelo não conhecimento do Recurso Especial (fls. 1.486/1.496).

5. É o que havia de relevante para relatar.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.173.677 - MG (2010/0003634-6)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : FERNANDO SANT'ANNA E CASTRO
ADVOGADO : MAURO JORGE DE PAULA BOMFIM E OUTRO(S)
RECORRIDO : EDITORA FOLHA DE VIÇOSA LTDA E OUTROS
ADVOGADO : TARSO DUARTE DE TASSIS E OUTRO(S)

VOTO

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO CALCADA NO ART. 10 DA LEI 8.429/92. INDISPENSÁVEL A COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. PRECEDENTES STJ. TRIBUNAL A QUO QUE AFIRMOU AUSENTE A PROVA DA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO OU DE MÁ-FÉ DOS RECORRIDOS. REQUISITOS DA TIPICIDADE ÍMPROBA NÃO DEMONSTRADOS. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. *Este colendo Superior Tribunal de Justiça já decidiu, reiteradamente, que nos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da Lei 8.429/92, é indispensável a demonstração de efetivo dano ao erário. Precedentes: REsp. 1.233.502/MG, Rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJe 23.08.2012; REsp. 1.206.741, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 23.05.2012.*

2. *In casu, o voto condutor do acórdão recorrido consignou não haver prova da ocorrência de dano ao erário ou de má-fé dos recorridos; assim, não restou demonstrado o preenchimento dos requisitos da tipicidade ímproba*

3. *Parecer do MPF pelo não conhecimento do Recurso Especial.*

4. *Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ao qual se nega provimento.*

1. *Da análise dos autos, constata-se que, na origem, o MINISTÉRIO*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ajuizou Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, em face dos ora recorridos. Na referida ação, imputou-se aos requeridos as condutas descritas no art. 10, incisos VIII, XI e XII da Lei 8.429/92, afirmando que o ato ímprobo consistiria na frustração de processo licitatório para contratação de serviços de publicidade e, ainda, no favorecimento de terceiros.

2. Após o trâmite normal do processo, sobreveio a Sentença, por meio da qual o Magistrado singular, julgou improcedente a Ação Civil Pública, concluindo que *não se apurou qualquer ato de improbidade praticado pelos suplicados, mas sim uma irregularidade formal pela não realização do processo licitatório* (fls. 1.305).

3. No julgamento da Apelação interposta pelo Ministério Público Estadual, o Tribunal *a quo* confirmou a sentença de improcedência.

4. Nas razões de seu Apelo Nobre, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS alega violação dos arts. 11, 12 e 21 da Lei 8.429/92. Sustenta, em síntese, que os atos atentatórios à Administração Pública, para serem considerados como de improbidade administrativa, dispensam a ocorrência de prejuízo para o erário.

5. Em relação ao argumento de que a ausência de dano ao erário não obsta a aplicação das sanções nela previstas, vale destacar que imputou-se aos recorridos as condutas descritas no art. 10, VIII, XI e XII da Lei 8.429/92, *in verbis*:

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

(...).

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

(...).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

6. Sobre as condutas descritas no art. 10 da Lei 8.429/92, leciona o professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS: *para que haja subsunção na hipótese em tela, a conduta do agente público, ainda que seja omissão, dolosa ou culposa, deverá acarretar prejuízo para o erário, causando-lhe lesão* (O Limite da Improbidade Administrativa, Rio de Janeiro, Forense, 2010, p. 264).

7. Cumpre ressaltar, ainda, os comentários de MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS acerca do inciso VIII do art. 10 da Lei 8.429/92:

A simples dispensa do processo de licitação, por si só, não é motivo para a subsunção na presente Lei de Improbidade Administrativa, pois é necessário o binômio ilegalidade com prejuízo ao erário. Isso porque, o inciso em tela é abrigado no caput do art. 10, que estabelece atos de improbidade que causem lesão ao erário.

8. E mais adiante acrescenta:

Ao interpretar o presente inciso, o aplicador da norma terá que verificar que a Constituição ressalva os casos especificados na legislação (Lei 8.666/93) que permitem a dispensa ou a inexigibilidade da licitação (arts. 24 e 25), além de observar se houve a má-fé do agente público. A conjugação dos requisitos do presente tipo (irregularidade, lesão ao erário e má-fé) é necessária para demonstrar o ato ímprobo, pois do contrário, não haverá a menor condição legal de ser manejada ação de improbidade administrativa (op. cit., p. 306).

9. Diante de tais considerações, conclui-se que para condenação do agente público a atos de improbidade administrativa que causam dano ao erário, descritos no art. 10 da Lei 8.429/92, é indispensável a comprovação do efetivo prejuízo aos cofres públicos. Nesse sentido, tem se manifestado este Superior Tribunal de Justiça; confirmam-se os precedentes:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8.429/1992. ART. 10. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE FATO TÍPICO. RECURSO IMPROVIDO.

- O STJ entende que, para a configuração dos atos de improbidade administrativa, previstos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, exige-se a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa (elemento subjetivo).

- Não caracterizado o efetivo prejuízo ao erário, ausente o próprio fato típico. Recurso conhecido e improvido (REsp. 1.233.502/MG, Rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJe 23.08.2012).



PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI N. 8.429/92. NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS. SANEAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO ATO REPUTADO ÍMPROBO AO TIPO PREVISTO INDIGITADO DISPOSITIVO.

1. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa. Precedentes: AgRg no Ag 1.386.249/RJ, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13/4/2012; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zvascki, Primeira Seção, DJe 27/09/2010; e AgRg no AREsp 21.662/SP, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 15/2/2012.

(...).

5. Recurso especial provido (REsp. 1.206.741/SP, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 23.05.2012).

10. *In casu*, consignou-se no voto condutor do acórdão recorrido a inexistência de provas robustas da ocorrência de proveito patrimonial, dano ao erário ou de má-fé dos ora recorridos. Confira-se:

Ora, não obstante a alegação de prática de atos em desacordo com os princípios e regras que norteiam a Administração Pública referente à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

contratação de serviços da Editora Folha Viçosa Ltda., fato é que dos atos praticados pelo Primeiro Apelado, a meu sentir, não há provas robustas nos autos de que lhe adveio proveito patrimonial, nem que se causou prejuízo ao erário.

De fato restou comprovado, mais do que isto, incontroverso, o desrespeito à obrigação legal de licitar. Mas ora alguma foi comprovado prejuízo ou dano ao erário, na medida em que as despesas feitas foram com publicidade efetivamente realizada e veiculada, não havendo indícios sequer de que tais pagamentos ter-se-iam se dado sem causa. Também não foi comprovado enriquecimento ilícito de quem quer que seja, pois repita-se, trata-se de contratação que efetivamente existiu, nem tendo havido, outrossim, demonstração de que os valores pagos pela veiculação sem prévia licitação estariam em desacordo ou superiores ao praticado pelo mercado.

Também não foi demonstrada má-fé, dolo ou mesmo desvio de conduta no que tange ao conteúdo da publicidade veiculada, que ora alguma nessa ação foi questionada quanto a seu aspecto informativo, institucional ou educativo.

Desse modo, concessa venia, é indevida a pretensão de condenação na devolução do valores pelos réus, sob pena, inclusive, de enriquecimento sem causa da municipalidade.

Reforce-se, pela relevância, que houve a efetiva prestação de serviços e os valores despendidos pelo município destinaram-se a remunerar os serviços prestados, não havendo provas inequívocas e robustas de que o apelado tenha beneficiado-se com tais valores. Com efeito, o enriquecimento ilícito do apelado não se caracterizou, haja vista que o órgão de imprensa contratado prestou os serviços regularmente e, em função disto, recebeu a devida remuneração, sem qualquer prejuízo para a Administração Pública e à coletividade, que foram beneficiados com os serviços efetivamente prestados.

(...).

Desse modo, não se vislumbrando pelo conjunto probatório dos autos a intenção clara do apelado em lesar o erário, inclusive, a caracterização de má-fé, apesar dos apontamentos de irregularidades na contratação de jornal local para publicação dos informes municipais, tenho que a sentença deve ser mantida, pelos seus próprios fundamentos, sendo de se rejeitar, concessa venia, o apelo. Entretanto, tratando-se de Ação Civil



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pública, o Ministério Público, na condição de autor, não pode ser condenado em despesas processuais e em honorários advocatícios, nos termos do artigo 18 da Lei 7.347/85 (fls. 1.395/1.397).

11. Diante do exposto, nega-se provimento ao Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

12. É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0003634-6

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.173.677 /
MG

Números Origem: 10000003189552001 1000000350722500 10000034014720000 10713020104285
10713020104285001 10713020104285002 10713020104285004
107130201042850041 200801459063 3189552002 350722500
713020104285 713030266884

PAUTA: 20/08/2013

JULGADO: 20/08/2013

Relator

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

Presidente da Sessão

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

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : FERNANDO SANT'ANNA E CASTRO
ADVOGADO : MAURO JORGE DE PAULA BOMFIM E OUTRO(S)
RECORRIDO : EDITORA FOLHA DE VIÇOSA LTDA E OUTROS
ADVOGADO : TARSO DUARTE DE TASSIS E OUTRO(S)

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:

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.