

Superior Tribunal de Justiça

**AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 526.507 - PE
(2014/0135396-4)**

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : FRANCISCO RAMOS DA SILVA
ADVOGADO : MARIA NATAL EVANGELISTA FREIRE

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO NÃO CARACTERIZADO. PRECEDENTES.

1. Cinge-se a controvérsia dos autos a saber se a compra de uma unidade móvel de saúde tipo médico/odontológica, em vez de ambulância simples, conforme convênio assinado pelo Município de Ouricuri e a União, e a prestação de contas com atraso, caracteriza improbidade administrativa.

2. As considerações feitas pelo Tribunal de origem afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que não foi constatado o elemento subjetivo do dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que não permite o reconhecimento de ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

3. O Tribunal *a quo* decidiu de acordo com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que "*a caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico*" (EREsp 772.241/MG, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 6/9/2011). Outros precedentes: AgRg nos EREsp 1.260.963/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 3/10/2012; e AgRg nos EAREsp 62.000/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 18/9/2012. Incidência da Súmula 83/STJ.

Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman

Superior Tribunal de Justiça

Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 12 de agosto de 2014(Data do Julgamento).

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



Superior Tribunal de Justiça

**AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 526.507 - PE
(2014/0135396-4)**

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : FRANCISCO RAMOS DA SILVA
ADVOGADO : MARIA NATAL EVANGELISTA FREIRE

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS

(Relator):

Cuida-se de agravo regimental interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra decisão de minha lavra, por meio da qual conheci do agravo para negar seguimento ao recurso especial.

A ementa da decisão guarda o seguinte teor (fl. 510, e-STJ):

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO NÃO CARACTERIZADO. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR SEGUIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. "

Para melhor compreensão da demanda, eis o relatório elaborado no *decisum* agravado:

"Vistos.

Cuida-se de agravo apresentado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra decisão que obistou a subida de recurso especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado (fls. 465/466, e-STJ):

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE, COM RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS. INOBSERVÂNCIA DO PLANO DE TRABALHO. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE MENÇÃO AO CONVÊNIO, NAS NOTAS FISCAIS. IRREGULARIDADES FORMAIS, DOLO/MÁ FÉ. INOCORRÊNCIA.

1. O Município de Ouricuri/PE e a União firmaram convênio, para fins de repasse de recursos públicos federais,

Superior Tribunal de Justiça

destinados à aquisição de unidade móvel de saúde tipo ambulância suporte básico, tendo sido adquirida uma unidade móvel de saúde tipo médico/odontológica, de valor superior, arcando o Município com o pagamento da diferença, com verbas próprias.

2. Embora não tenha havido, previamente, a alteração do plano de trabalho pactuado, quanto às características do veículo, esta - falha formal não importa em caracterização de improbidade, já que o réu agiu de acordo com o interesse público, com boa fé e adquiriu viatura que serve para o atendimento emergencial, como uma ambulância propriamente dita, e o atendimento clínico, contando com um consultório médico e um odontológico.

3. Não há qualquer prova de dano ao erário público, não se apontando, concretamente, qualquer vício na condução do procedimento que resultou em tal aquisição, não se devendo olvidar os benefícios que representou, para a população local, a aquisição de um veículo maior e melhor, destinado ao segmento de saúde. Não se empregou a verba para a compra de um trator, de um ônibus escolar ou de um veículo de representação.

4. Houve a prestação de contas, embora a mesma tenha sido intempestiva e apresentada pelo sucessor do demandado. O seu retardamento, por si só, não justifica a configuração de improbidade administrativa, bem como a irregularidade consistente no fato de, não ter constado, das novas fiscais, a referência ao convênio.

5. Para o enquadramento da conduta do agente entre as hipóteses, do artigo 11, da Lei n.º 8.429/92 (invocados, no caso, os seus incisos II e VI), era imprescindível a presença do dolo, não comprovada na espécie. Só nas hipóteses elencadas no artigo 10, admite-se a punição do agente a título de culpa, já que o respectivo "caput" se reporta à ação ou omissão, dolosa ou culposa.

6. Apelação improvida."

Nas razões do recurso especial, o agravante alega violação do art. 11 da Lei n. 8.429/92.

Assevera em síntese que "o recorrido deixou de prestar contas, não obstante estivesse obrigado a fazê-lo. Não se pode negar que essa omissão foi dolosa, sobretudo porque não cumpriu com o objeto do convênio, tendo adquirido uma unidade móvel de saúde tipo médico/odontológica ao invés de uma unidade móvel de saúde tipo ambulância suporte básico. Inexiste", ademais, qualquer justificativa para o recorrido ter deixado de prestar contas no curso de seu mandato, motivo que, poderia, em tese, afastar o caráter ímprobo de sua omissão" (fl. 476, e-STJ).

Superior Tribunal de Justiça

Não apresentadas as contrarrazões, sobreveio o juízo de admissibilidade negativo na instância de origem (fl. 483, e-STJ), o que ensejou a interposição do presente agravo."

Nas razões do agravo regimental, assevera o recorrente que *"Com a devida vênia à decisão agravada, tenho que não é caso de aplicação da Súmula 83 desse e. Superior Tribunal de Justiça, pois está efetivamente configurada a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, vez que, no caso dos autos, diferentemente dos precedentes citados no decisum impugnado, as circunstâncias delineadas no acórdão impugnado revelam, de forma clara, a existência de dolo"* (fls. 527, e-STJ).

Alega ainda, que *"A par de configurar infração a dever fundamental dos administradores públicos, previsto de forma expressa na Constituição Federal de 1988, a omissão no dever de prestar contas configura crime de responsabilidade e traz sérios prejuízos à administração financeira do Município, na medida em que acarreta a impossibilidade de celebração de novos convênios, por força do disposto no art. 25, § 1º, IV, "a", da Lei Complementar 101/2000"* (fls. 529, e-STJ).

Aduz, que *"tenho que, sob pena de fragilizar-se de maneira excessiva o preceito constitucional da probidade administrativa, não se deve exigir para caracterização da improbidade, a existência de dolo específico, pois, considerada a supremacia do princípio da legalidade, a configuração do dolo deve ficar adstrita à vontade de descumprir determinado preceito legal, circunstância evidente no caso dos autos"* (fls. 530, e-STJ).

Dispensada a oitiva do agravado.

É, no essencial, o relatório.

**AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 526.507 - PE
(2014/0135396-4)**

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO NÃO CARACTERIZADO. PRECEDENTES.

1. Cinge-se a controvérsia dos autos a saber se a compra de uma unidade móvel de saúde tipo médico/odontológica, em vez de ambulância simples, conforme convênio assinado pelo Município de Ouricuri e a União, e a prestação de contas com atraso, caracteriza improbidade administrativa.

2. As considerações feitas pelo Tribunal de origem afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que não foi constatado o elemento subjetivo do dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que não permite o reconhecimento de ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

3. O Tribunal *a quo* decidiu de acordo com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que "*a caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico*" (EREsp 772.241/MG, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 6/9/2011). Outros precedentes: AgRg nos EREsp 1.260.963/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 3/10/2012; e AgRg nos EAREsp 62.000/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 18/9/2012. Incidência da Súmula 83/STJ.

Agravo regimental improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS

(Relator):

Não obstante os esforços expendidos pelo recorrente, sua

irresignação não merece provimento, devendo a decisão agravada ser mantida.

Cinge-se a controvérsia dos autos a saber se a compra de uma unidade móvel de saúde tipo médico/odontológica, em vez de ambulância simples, conforme convênio assinado pelo Município de Ouricuri e a União, e a prestação de contas com atraso, caracteriza improbidade administrativa.

Nos termos da jurisprudência do STJ, 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 arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10.

Isso porque não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente.

Ressalta-se, todavia, que os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei n. 8.429/92, como visto, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a administração pública ou enriquecimento ilícito do agente.

Nesse sentido, as ementas dos seguintes julgados:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXIGÊNCIA DO DOLO, NAS HIPÓTESES DO ARTIGO 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONSIGNA AUSÊNCIA DE CULPA E DE DOLO, AINDA QUE GENÉRICO, A CARACTERIZAR ATOS DE IMPROBIDADE. ALTERAÇÃO DAS PREMISSAS FÁTICAS CONSIGNADAS PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7/STJ.

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

Superior Tribunal de Justiça

27/9/2010; REsp 1.149.427/SC, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 9/9/2010; e EREsp 875.163/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 30/6/2010.

2. No caso em exame, o Tribunal de origem com suporte em análise circunstancial do acervo fático-probatório, consignou que a conduta dos réus, ora agravados, não caracteriza nenhum dos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa.

3. A verificação da alegada violação dos artigos 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992 necessita de um reexame dos elementos fáticos-probatórios dos autos, o que não é possível aferir em sede de recurso especial ante o óbice da Súmula n. 7 desta Corte Superior. Precedentes: AgRg no REsp 1177579/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 19/08/2011; EDcl no REsp 1159147/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 24/08/2010; REsp 1036229/PR, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 02/02/2010.

4. Agravo regimental não provido."

(AgRg no AREsp 55.315/SE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 19/2/2013, DJe 26/2/2013.)

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. REVISÃO DE PROVA. INVIABILIDADE. SÚMULA Nº 7/STJ.

1. A caracterização dos atos de improbidade previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 está a depender da existência de dolo genérico na conduta do agente. Precedentes.

2. A contratação irregular sem a realização de concurso público pode se caracterizar como ato de improbidade administrativa, mas, para tanto, é imprescindível a demonstração de dolo, ao menos genérico, do agente.

3. Para desconstituir a decisão do Tribunal de origem e acatar os argumentos do agravante seria necessário adentrar no contexto fático-probatório, o que não se mostra cabível no âmbito do recurso especial.

4. Agravo regimental não provido."

(AgRg no REsp 1274682/PB, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 6/12/2012, DJe 4/2/2013.)

No caso dos autos, o tribunal de origem, ao analisar a matéria, assim se manifestou (fls. 465/466, e-STJ):

Superior Tribunal de Justiça

"2. Embora não tenha havido, previamente, a alteração do plano de trabalho pactuado, quanto às características do veículo, esta - falha formal não importa em caracterização de improbidade, já que o réu agiu de acordo com o interesse público, com boa fé e adquiriu viatura que serve para o atendimento emergencial, como uma ambulância propriamente dita, e o atendimento clínico, contando com um consultório médico e um odontológico.

3. Não há qualquer prova de dano ao erário público, não se apontando, concretamente, qualquer vício na condução do procedimento que resultou em tal aquisição, não se devendo olvidar os benefícios que representou, para a população local, a aquisição de um veículo maior e melhor, destinado ao segmento de saúde. Não se empregou a verba para a compra de um trator, de um ônibus escolar ou de um veículo de representação.

4. Houve a prestação de contas, embora a mesma tenha sido intempestiva e apresentada pelo sucessor do demandado. O seu retardamento, por si só, não justifica a configuração de improbidade administrativa, bem como a irregularidade consistente no fato de, não ter constado, das novas fiscais, a referência ao convênio.

5. Para o enquadramento da conduta do agente entre as hipóteses do artigo 11, da Lei nº 8.429/92 (invocados, no caso, os seus incisos II e VI), era imprescindível a presença do dolo, não comprovada na espécie. Só nas hipóteses elencadas no artigo 10, admite-se a punição do agente a título de culpa, já que o respectivo "caput" se reporta à ação ou omissão, dolosa ou culposa. "

Como se vê, as considerações feitas pelo Tribunal de origem afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que não foi constatado o elemento subjetivo do dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que não permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

No mesmo sentido:

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. ORDEM JUDICIAL. DESCUMPRIMENTO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DO DOLO.

1. A jurisprudência atual desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a

Superior Tribunal de Justiça

tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10. Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8429/92, como visto, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.

2. No presente caso, a Corte de origem, ao analisar o suposto ato de improbidade consubstanciado no descumprimento de ordem judicial pelo agente, consignou que "no caso em tela, não se extrai da conduta do réu repercussão ao erário municipal, revelando tal conduta mais um despreparo gerencial do que ato de improbidade administrativa, afastando-se, portanto, a aplicação das normas dos artigos 11 e 12 da Lei nº. 8.429/92". Ora, tais considerações feitas pelo Tribunal de Justiça afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que não foi constatado o elemento subjetivo dolo na conduta do agente, o que não permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

3. Agravo regimental não provido."

(AgRg no REsp 1352541/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/2/2013, DJe 14/2/2013.)

Ante o exposto, não tendo o agravante trazido argumento que pudesse infirmar a decisão agravada, nego provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2014/0135396-4

**AgRg no
AREsp 526.507 / PE**

Números Origem: 200783080013916 493481

PAUTA: 12/08/2014

JULGADO: 12/08/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : FRANCISCO RAMOS DA SILVA
ADVOGADO : MARIA NATAL EVANGELISTA FREIRE

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : FRANCISCO RAMOS DA SILVA
ADVOGADO : MARIA NATAL EVANGELISTA FREIRE

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.