

Brasília (DF), 27 de setembro de 2005.  
Ministro **Helio Quaglia Barbosa**, Relator

### JURISPRUDÊNCIA CÍVEL

#### RECURSO ESPECIAL N. 78.916 – SP (1995/0057325-3)

Relator: *Ministro Castro Meira*  
Recorrente: *Município de Santos*  
Advogados: *Ilza de Oliveira Joaquim e outros*  
Recorrido: *Ministério Público do Estado de São Paulo*

#### EMENTA

*Administrativo. Ação civil pública. Contrato sem licitação. Dano ao Erário. Cabimento.*

1. Cabimento de ação civil pública para anular contratos firmados, com dispensa de licitação, entre a Prefeitura Municipal de Santos e terceiros, visando coibir danos ao Erário Municipal.
2. A despeito de ser a ação civil pública, em razão de suas finalidades sociais, preponderantemente condenatória, implicando na obrigação de fazer ou não fazer, esta Corte tem-na admitido para defesa do Erário. Precedentes.
3. Recurso especial 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, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Eliana Calmon, Franciulli Netto e João Otávio de Noronha votaram com o Sr. Ministro-Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Peçanha Martins.

Brasília-DF, 03 de agosto de 2004 (data do julgamento). Ministro Castro Meira, Relator.

DJ de 06.09.2004.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro **Castro Meira**: Em agravo de instrumento, nos autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal, objetivando a anulação de contratos firmados com terceiros, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo firmou o seguinte entendimento:

“Mantém-se a r. decisão recorrida, que vem solidamente fundamentada pela ilustre Juíza Márcia Cardoso.

Deixou pontificado Sua Exa. que ‘a ação civil pública serve para além das hipóteses expressamente previstas na lei, também atender qualquer outro interesse difuso ou coletivo, seja pelo Ministério Público ou pelos demais legitimados pelo artigo 5º da LACP’.

A circunstância de decorrer de contrato celebrado pelo agravante com empresas privadas o ato combatido não impede que os referidos legitimados promovam a ação para fazer cessar o dano eventualmente ocorrido e bem assim promover a responsabilidade dos seus causadores” (fls. 137/138).

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 150/152).

Com amparo na alínea c do permissivo constitucional, o Município de Santos interpôs recurso especial, sob a alegação de que o acórdão atacado dissentiu de julgados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e dos Tribunais de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Paraná. Aduz:

“A prestação jurisdicional colimada pelo legitimado, o Ministério Público do Estado de São Paulo, é para anular contratos administrativos firmados entre empresa privada e a Prefeitura Municipal de Santos, sob a alegação de que não houve suporte para a contratação com dispensa do procedimento licitatório por notória especialização.

Com efeito, o pedido formulado pelo autor da ação civil pública, ora recorrido, não imputa à Municipalidade qualquer das obrigações constantes do artigo 3º da Lei Federal n. 7.347/1985: reporta-se, ao contrário, a uma prestação jurisdicional (a da anulação dos contratos) que não se confunde com qualquer obrigação a ser prestada pelos réus.

Não se verificará, se por absurdo for atendido o pedido contido na peça exordial da ação civil pública, qualquer daquelas três prestações constantes do texto legal: não haverá condenação em dinheiro; não haverá condenação em obrigação de fazer ou de não fazer. O que se pretende é a anulação, pelo Poder Judiciário, de um ato administrativo.



Nesse passo, a norma posta no ordenamento jurídico para tal - proceder a anulação de atos administrativos causadores de lesão aos cofres públicos - e a ação popular, de acordo com artigo 5º, LXXIII e segundo o procedimento previsto na Lei n. 4.717/1965 recepcionada pelo texto constitucional.

A concomitância das Leis ns. 7.347/1985 e 4.717/1965 é possível tendo-se em vista que são normas adjetivas postas no ordenamento jurídico mas voltadas, cada qual, para a proteção de determinado interesse dentro de suas áreas de abrangência.

A ação civil pública não possibilita a declaração de nulidade ou a anulação de ato administrativo, o qual, inclusive, presume-se legal, haja vista estar amparado na legislação pertinente (o antigo Estatuto das Licitações, o Decreto-Lei n. 2.300/1986)" - fl. 158 - .

Nas contra-razões, o recorrido sustenta a inadmissibilidade do recurso por ausência de comprovação do dissídio jurisprudencial nos moldes regimentais, inclusive porque as cópias dos arestos colacionados não estão autenticadas.

O 3º Vice-Presidente do Tribunal *a quo* admitiu o recurso apenas em relação ao paradigma do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, apresentado pela recorrente, posto que, nos demais precedentes citados faltou mencionar o repositório oficial.

O Ministério Público Federal opinou pelo improvimento do recurso especial, porque o acórdão está em "consonância com a jurisprudência assente desta Corte que reconhece a legitimidade do Ministério Público para, através da ação civil pública, defender o patrimônio público".

É o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro **Castro Meira** (Relator): A questão cinge-se ao cabimento de ação civil pública, na qual o Ministério Público Estadual pleiteia a anulação de contrato administrativo firmado com terceiros, com dispensa de licitação.

Comprovada a divergência nos moldes regimentais, o recurso merece conhecimento.

O Ministério Público tem poderes conferidos pelo artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, para propor ação civil pública, visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Por outro lado, o artigo 3º da Lei n. 7.347/1985 dispõe:

“A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.

No caso dos autos, foi proposta ação civil pública para anular contratos firmados, com dispensa de licitação, entre a Prefeitura Municipal de Santos, ora recorrente, e terceiros, visando coibir danos ao Erário Municipal.

A despeito de ser a ação civil pública, em razão de suas finalidades sociais, preponderantemente condenatória, implicando na obrigação de fazer ou não fazer, esta Corte tem-na admitido para defesa do Erário. Nesse sentido são os seguintes precedentes:

***“Processual Civil. Ação civil pública. Legitimidade ativa do Ministério Público Federal. Necessidade de prévio procedimento licitatório para celebração de contrato administrativo entre unidade da Federação e ente privado (art. 37, XXI, da Constituição Federal, e art. 3º da Lei n. 8.666/1993). Recurso improvido.***

1. Com a Constituição de 1988, o Ministério Público teve distendido seu campo de atuação – art. 129, III –, cabendo-lhe a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem a limitação imposta pelo art. 1º da Lei n. 7.347/1985. Precedentes do STJ.

2. Recurso especial conhecido, mas improvido. (REsp n. 137.101/MA, Relator Ministro Adhemar Maciel, DJ de 14.09.1998);

***“Processual Civil. Administrativo. Ação civil pública. Ministério Público. Legitimidade. Dano ao Erário. Licitação. Economia mista. Responsabilidade.***

1. O Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública visando resguardar a integridade do patrimônio público (sociedade de economia mista) atingido por contratos de efeitos financeiros firmados sem licitação. Precedentes.

2. Ausência, na relação jurídica discutida, dos predicados exigidos para dispensa de licitação.

3. Contratos celebrados que feriram princípios norteadores do atuar administrativo: legalidade,



moralidade, impessoalidade e proteção ao patrimônio público.

4. Contratos firmados, sem licitação, para a elaboração de estudos, planejamento, projetos e especificações visando empreendimentos habitacionais. Sociedade de economia mista como órgão contratante e pessoa jurídica particular como contratada. Ausência de características específicas de notória especialização e de prestação de serviço singular.

5. Adequação de ação civil pública para resguardar o patrimônio público, sem afastamento da ação popular. Objetivos diferentes.

6. É imprescritível a ação civil pública visando à recomposição do patrimônio público (art. 37, § 5º, CF/1988).

7. Inexistência, no caso, de cerceamento de defesa. Causa madura para que recebesse julgamento antecipado, haja vista que todos os fatos necessários ao seu julgamento estavam, por via documental, depositados nos autos.

8. O fato de o Tribunal de Contas ter apreciado os contratos administrativo não impede o exame dos mesmos em sede de ação civil pública pelo Poder Judiciário.

9. Contratações celebradas e respectivos aditivos que não se enquadram no conceito de notória especialização, nem no do serviço a ser prestado ter caráter singular. Contorno da exigência de licitação inadmissível. Ofensa aos princípios norteadores da atuação da Administração Pública.

10. Atos administrativos declarados nulos por serem lesivos ao patrimônio público. Ressarcimento devido pelos causadores do dano.

11. Recurso do Ministério Público provido, com o reconhecimento de sua legitimidade.

12. Recursos das partes demandadas conhecidos parcialmente e, na parte conhecida, improvidos" (REsp n. 403.153/SP, Relator Ministro José Delgado, DJ de 20.10.2003).

A Primeira Seção deste Tribunal reafirmou esse entendimento, ao julgar os Embargos de Divergência no Recurso Especial n. 77.064/MG, nos termos da seguinte ementa:

*“Processual Civil. Embargos de divergência (arts. 496, VIII, e 546, I, CPC). Dano ao Erário público. Ação civil pública. Legitimação ativa do Ministério Público Federal. Leis ns. 7.347/1985 e 8.078/1990 (art. 1º).*

1. Dano ao Erário Municipal afeta o interesse coletivo, legitimando o Ministério Público a promover ação civil pública, objetivando a defesa do patrimônio público. A Constituição Federal (art. 129, III) ampliou a legitimação ativa do Ministério Público para a defesa dos interesses coletivos. A legislação ordinária de regência filiou-se a essa ordem constitucional.
2. Precedentes jurisprudenciais.
3. Embargos acolhidos” (Relator Ministro Milton Luiz Pereira, DJ de 11.03.2002).

Ante o exposto, *nego provimento ao recurso especial.*

É como voto.

#### RECURSO ESPECIAL N. 445.662 – RO (2002/0079244-7)

Relatora: *Ministra Nancy Andrighi*

Recorrente: *Osmar Ferreira da Silva*

Advogados: *Orestes Muniz Filho e outros*

Recorrente: *Erasto Villa-Verde de Carvalho*

Advogado: *Erasto Villa-Verde de Carvalho (em causa própria)*

Recorrentes: *João Wilson de Almeida Gondim e outros*

Advogado: *Ney Luiz de Freitas Leal*

Recorrido: *Ministério Público do Estado de Rondônia*

#### EMENTA

*Processual Civil. Recurso especial. Instituição financeira. Ação para responsabilização dos ex-administradores. Regime de administração especial temporária. Cessação. Ministério Público. Legitimidade.*

- O Ministério Público não perde a legitimidade para prosseguir na ação de responsabilidade de ex-administradoras de instituições financeiras após o levantamento do regime de administração especial e temporária. Art. 7º, II, da Lei n. 9.447/1997. Precedente da Segunda Seção.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Terceira