



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### RECURSO ESPECIAL Nº 2201161 - SP (2025/0076062-3)

**RELATOR** : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**  
**RECORRENTE** : PAULO ALEXANDRE PEREIRA BARBOSA  
**ADVOGADOS** : JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO - SP026661  
 LUÍS GUSTAVO CASILLO GHIDETTI - SP271957  
 JOSÉ ROLLEMBERG LEITE NETO - DF023656  
 TONY FERREIRA DE CARVALHO ISSAAC CHALITA - SP344868  
 LUIS FELIPE SALOMÃO FILHO - DF071367  
 PAULO CESAR SALOMÃO FILHO - DF073045  
 RODRIGO CUNHA MELLO SALOMÃO - DF073130  
**RECORRIDO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**AGRAVANTE** : ----  
**AGRAVANTE** : ----  
**ADVOGADOS** : BENJAMIN CALDAS GALLOTTI BESERRA - DF014967  
 ALEXANDRE MOREIRA LOPES - DF041351  
 RODRIGO DE FARIAS JULIÃO - SP174609  
 VICTOR CASTRO VELLOSO - DF052091  
 GUSTAVO HENRIQUE PORTO DE CARVALHO - DF053865  
**AGRAVADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**INTERES.** : ----  
**INTERES.** : ----  
**INTERES.** : ----  
**INTERES.** : ----  
**INTERES.** : ----  
**INTERES.** : ----  
**INTERES.** : ----

### DECISÃO

Em análise, recurso especial interposto por PAULO ALEXANDRE PEREIRA BARBOSA (fls. 3.599-3.639) e agravo em recurso especial interposto por ---- (fls. 3.866-3.882).

Os recursos especiais foram interpostos contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim ementado (fls. 3508-3509):

**APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

MUNICÍPIO DE SANTOS ACUSAÇÃO DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO POR RELÓGIOS ELETRÔNICOS, NOS QUAIS SE INSERE PUBLICIDADE, BEM COMO ACUSAÇÃO POR OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO POR PAINÉIS E PLACAS DE PROTEÇÃO PARA PEDESTRES, NOS QUAIS, DE IGUAL FORMA, É REALIZADA PUBLICIDADE INOCORRÊNCIA DE LICITAÇÃO APÓS O TÉRMINO INICIAL DO CONTRATO - CONFIGURAÇÃO DE ATOS DE IMPROBIDADE (ARTIGO 10 DA LEI 8.429/92) DOLO DEMONSTRADO APLICAÇÃO DE SANÇÕES (ARTIGO 12, II DA LEI 8.429/92) - DANO AO ERÁRIO ATO DOLO TIPIFICADO SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/21 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AO SISTEMA DE IMPROBIDADE Ação julgada procedente em relação ao Prefeito Municipal à época, bem como em relação à empresa ocupante dos espaços públicos, além de seus sócios e improcedente em relação ao Presidente da Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos Manutenção da sentença - A atuação proba constitui norte para todas as ações praticadas por agentes públicos, assim consideradas os agentes políticos, os servidores públicos ou mesmo os particulares em colaboração com o Estado, caracterizando a violação deste dever subjetivo ato de improbidade, nos termos da Lei 8.429/92 Comprovado que o réu Paulo Alexandre Barbosa, Prefeito Municipal de Santos, à época, agiu de forma omissiva dolosa causando dano ao erário consistente em dispensa indevida de licitação sem qualquer formalização (artigo 10, inciso VIII); que a empresa ---- se beneficiaram do ato de improbidade administrativa e concorreu para sua prática, pois sabia da necessidade da licitação e continuou a explorar a publicidade no espaço público, sem licitação e sem pagar mensalidade do preço público nem taxa de publicidade e os sócios administradores das empresas que foram incluídos no polo passivo também respondem pelo ato de improbidade por terem se beneficiado do ato, pois sabiam da necessidade da licitação e continuaram a explorar a publicidade no espaço público, sem licitação, através da pessoa jurídica da qual eram sócios Verificação nos autos de que a empresa ré e seus sócios tiveram participação e benefícios diretos com a verba referente aos anúncios de publicidade nos relógios instalados nos logradouros públicos, causando dano ao erário correspondente ao valor do preço público referente ao uso do logradouro Cabimento das penas previstas no art. 12, inc. II, da Lei nº 8.429/92 Inexistência de prova a do efetivo dano ao erário a caracterizar improbidade administrativa pelo réu ROGÉRIO, pois não se estabeleceu contrapartida remunerada pela permissionária e a taxa de publicidade é lançada e cobrada pelo Município e não pela empresa pública da qual o réu ---- foi Diretor Presidente Sentença de parcial procedência ratificada nos termos do art. 252 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça Recursos de apelação não providos.

Os embargos de declaração foram rejeitados (fls. 3.685-3.732 e 3.750-3.758)

PAULO ALEXANDRE PEREIRA BARBOSA sustenta, em seu recurso

especial, ofensa aos arts. **(a)** 489, § 1º, IV, e 1.022, I e II, parágrafo único, II, do CPC, por não terem sido sanados os vícios apontados nos embargos de declaração; **(b)** 1º, §§ 2º e 3º, 10, VIII, 17-C e 18, § 3º, da Lei 8.429/1992, por entender que a conduta que lhe fora imputada é atípica e que não foi demonstrado o dolo específico nem o dano efetivo ao erário; **(c)** 17-C da Lei 8.429/1992, por entender desproporcionais as sanções que lhe foram aplicadas; e **(d)** 17, § 10-D, e 12, II, da Lei 8.429/1992, por ter o acórdão recorrido mantido "as sanções do recorrente por mais de um tipo de ato de improbidade administrativa relacionado ao mesmo fato, mesmo havendo sido afastada uma das duas disposições nas quais estivera condenado" (fl. 3.636).

----

sustentam, em seu recurso especial, ofensa aos arts. **(a)** 1.022, I, do CPC, por não terem sido sanados os vícios apontados nos embargos de declaração; **(b)** 3º da Lei 8.429/1992, por ausência de demonstração de dolo específico em sua conduta; **(c)** 10, VIII, da Lei 8.429/1992, por ausência de demonstração de efetivo dano ao erário; e **(d)** 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, por entender que, ao ajuizar a ação, o autor "busca a reparação de danos supostamente causados ao Município de Santos, mas sim cobrar, em desvio de finalidade, preços públicos, decorrentes de taxa de publicidade e taxa de exploração de painéis e logradouros públicos, já inscritos em dívida ativa do município" (fl. 3.793).

Após apresentadas contrarrazões (fls. 3.835-3.839), o Tribunal de origem admitiu o primeiro recurso especial (fls. 3.854-3.860) e inadmitiu o segundo (fls. 3.861-3.862).

Contra a decisão de inadmissibilidade de seu recurso especial, ---- interpuseram o agravo de fls. 3.866-3.882.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL opinou pelo "desprovimento do agravo em recurso especial e pelo não conhecimento do recurso especial" (fl. 3.960).

É o relatório. Decido.

Na origem, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ajuizou ação civil pública postulando a condenação de PAULO ALEXANDRE PEREIRA BARBOSA (então Prefeito do Município de Santos), ---- (Diretor Presidente da CET- Santos), ---- e de seus sócios, pela prática de atos de improbidade administrativa.

Nos termos da petição inicial, os atos tidos como ímprobos decorreriam da permissão de uso de logradouros públicos para instalação de relógios e grades de proteção sem o devido procedimento licitatório.

A sentença julgou parcialmente procedente o pedido, para:

- 1) CONDENAR o réu PAULO ALEXANDRE PEREIRA BARBOSA a sanções de suspensão dos direitos políticos por cinco anos; pagamento de multa civil no valor equivalente ao dano ao erário consistente no valor do preço público mensal no período de 06/05/2013 até o cumprimento da liminar; proibição de contratar com o poder público ou de receber incentivos ou benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de cinco anos, além do ressarcimento integral do dano de forma solidária com a ----, pela prática do ato de improbidade administrativa de dano ao erário previsto no artigo 10, incisos VIII e XII, da LIA, quanto a não realização de licitação para o termo de permissão de uso para exploração da publicidade nos relógios nos logradouros públicos;
- 2) CONDENAR ---- a ressarcir integralmente o dano consistente no valor do preço público mensal do período de 06/05/2013 até o cumprimento da liminar de forma solidária com o réu PAULO ALEXANDRE, além da proibição de contratar com o poder público ou de receber incentivos ou benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de cinco anos, pela prática do ato de improbidade administrativa de dano ao erário previsto no artigo 10, incisos VIII e XII, c.c. artigo 3º, da LIA, quanto a não realização de licitação para o termo de permissão de uso para exploração da publicidade nos relógios nos logradouros públicos;
- 3) CONDENAR os réus ----:
  - a) proibição de contratar com o poder público ou de receber incentivos ou benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de cinco anos;
  - b) ressarcir o dano ao erário consistente no valor do preço público mensal do período de 06/05/2013 até o cumprimento da liminar, observando-se o período correlato em que eram sócios administradores, a saber: ---- durante todo o período de 06/05/2013 até o cumprimento da liminar (Fls. 576/578); ---- no período de 06/05/2013 até 20/04/2016 (Fls. 578); ---- no período de 06/05/2013 até 14/07/2015 (Fls. 82) e de 20/04/2016 (Fls. 578) a 30/05/2017 (Fls. 578); ----, de 06/05/2013 a 04/10/2013 (Fls. 577) e de 20/04/2016 (Fls. 578) a 10/01/2017 (Fls. 578); ---- de 04/10/2013 (Fls. 577) a 29/07/2015 (Fls. 577/578) e ---- de 06/05/2013 a 05/01/2015 (Fls. 81) e 30/05/2017 (Fls. 578) até o cumprimento da liminar; pela prática do ato de improbidade administrativa de dano ao erário previsto no artigo 10, incisos VIII e XII, c. c. artigo 3º, da LIA, quanto a não realização de licitação para o termo de permissão de uso para exploração da publicidade nos relógios nos logradouros públicos (fls. 3.212-3.213).

Interpostas apelações, foram parcialmente providas, por maioria, "para reformar a sentença e julgar improcedente o pedido em relação aos sócios das empresas e afastar a condenação do artigo 10 inciso XII, quanto aos demais" (fl. 3.507). Quanto à configuração do ato de improbidade administrativa, o acórdão recorrido foi assim fundamentado:

[...] não aproveita ao corréu a justificativa apresentada, pois nem o clamor popular nem a apresentação de projeto de lei (duas vezes retirado pelo Prefeito) sobre a utilização de espaços públicos derogam ou afastam o dever constitucional de licitar (art. 37, XXI, CF). A mesma previsão se repete no art. 117 da Constituição Estadual e na Lei de Licitações (artigos 2º e 3º da Lei nº 8.666/1993).

[...]

**A prova dos autos demonstra claramente ter havido omissão dolosa do Prefeito e adesão consciente das empresas beneficiadas com exploração dos serviços sem se submeter à licitação. Omissão dolosa daquele que tinha o dever jurídico de impedir que houvesse continuidade da prestação de serviços sem a licitação; adesão consciente das empresas favorecidas com a exploração dos serviços sem licitação.**

Os envolvidos, cientes da violação à legislação, insistiram na perpetuação da situação ilegal, além de deixar de pagar os preços públicos devidos pela exploração econômica do espaço público para a manutenção dos relógios. De fato, **houve inclusive inscrição na Dívida Ativa do Município de créditos oriundos do descumprimento dessa obrigação (fls. 733/738), estando, pois, cabalmente demonstrada a existência de prejuízo material ao erário.**

Nessa esteira, quanto à "situação a", bem caracterizada a prática da improbidade administrativa do artigo 10, VIII ("frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva") da Lei nº 8.429/1992, devendo ser afastada a condenação pela improbidade do art. 10, XII ("permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente"), em razão do princípio da consunção e por se tratar de apenas uma conduta ilícita.

[...]

No caso dos autos, **não houve demonstração do efetivo envolvimento das pessoas físicas dos sócios nas condutas descritas.** O simples fato de figurar no quadro societário de empresa envolvida em atos de improbidade administrativa não pode levar à automática responsabilização dos seus sócios, que podem nem sequer ter exercido poder decisório voltado à prática das infrações. A novel legislação repudia a responsabilização objetiva, exigindo a comprovação de dolo [...] Por essa razão, não podem os sócios das empresas demandadas ser condenados

pela prática de ato de improbidade administrativa sem a efetiva comprovação de sua participação dolosa (fls. 3.572-3.575).

PAULO ALEXANDRE PEREIRA BARBOSA opôs embargos de declaração alegando, em síntese, que o acórdão recorrido teria deixado de analisar as seguintes questões **(a)** "o fato alegado pelo embargante e reconhecido pela r. sentença de que não foi o Prefeito que permitiu a continuidade dos equipamentos no espaço público, mas, sim, o 'SECRETÁRIO COMPETENTE PARA A CONDUÇÃO DA QUESTÃO'" (fl. 3.665); **(b)** por força do Decreto Municipal 5.518/2010, "a competência para praticar atos, autorizar a realização de despesas e a abertura de procedimento licitatório, e celebrar convênios em nome do Município foi descentralizada, passando para os Secretários" (fl. 3.666); **(c)** "a suposta ausência de recolhimento dos pagamentos pela manutenção dos relógios, placas e painéis após o término da permissão não pode ser imputada e/ou direcionada ao então Prefeito, ora embargante, pois, [...] compete à Seção de Gestão Tributária do Patrimônio Público e Publicidade promover o lançamento das taxas e preços públicos dos espaços públicos ocupados, assim como controlar os seus recolhimentos" (fl. 3.667); e **(d)** a desproporcionalidade das sanções que lhe foram impostas.

---, opuseram embargos de declaração, requerendo **(a)** fosse sanada a "obscuridade em relação ao resultado proclamado no acórdão embargado" (fl. 3.743); e **(b)** o prequestionamento dos arts. 3º, 10 e 12 da Lei 8.429/1992, 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985 e 5º, LV, da Constituição Federal.

Ambos os embargos de declaração foram rejeitados, ao fundamento de que as partes buscavam a rediscussão de questões já decididas (fls. 3.685-3.732 e 3.750-3.758).

De início, entendo como prequestionada a matéria, motivo pelo qual julgo prejudicada a alegada ofensa aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, I e II, parágrafo único, II, do CPC.

No mais, a pretensão merece acolhida. Com efeito, após a edição da Lei 14.230/2021, a Lei 8.429/1992 passou a conter a seguinte redação:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

[...]

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, **não bastando a voluntariedade do agente.**

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

[...]

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, **induza ou concorra dolosamente** para a prática do ato de improbidade.

[...]

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, **que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial**, desvio, 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 de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensálos indevidamente, **acarretando perda patrimonial efetiva;**

Interpretando os mencionados dispositivos de lei, este Superior Tribunal já

decidiu que:

[...] O dolo específico da improbidade administrativa (art. 1º, § 2º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 14.230/21) é formado pela voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem" (AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.047.048/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 16/9/2025, DJEN de 23/9/2025) .

[...] O mero descumprimento das normas licitatórias, sem evidência de intenção de beneficiar alguém ou alguma empresa, não configura o dolo específico exigido pelo art. 11, V, da Lei n. 8.429/1992, na redação dada pela Lei n. 14.230/2021 (AgInt no REsp n. 2.111.527/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 16/9/2025, DJEN de 23/9/2025)

[...] A presunção de dano ao erário não é mais suficiente para a condenação por improbidade administrativa, sendo necessário demonstrar o dano efetivo (REsp n. 1.941.255/PR, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 18/3/2025, DJEN de 25/3/2025).

No caso, conforme transcrições supra, não obstante o Tribunal de origem

afirme a existência de "omissão dolosa" por parte do recorrente PAULO, não há demonstração no sentido de que essa omissão tivesse como finalidade obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem.

Além disso, no tocante à existência de dano efetivo ao erário, o Tribunal de origem registrou que "houve inclusive inscrição na Dívida Ativa do Município de créditos oriundos do descumprimento dessa obrigação". Porém, a mera inadimplência do preço público devido pelas empresas agravantes, seguida da adoção das medidas cabíveis de cobrança, não se confunde com efetiva perda patrimonial necessária à configuração de ato de improbidade administrativa, principalmente quando ausente a demonstração de dolo específico na conduta.

Isso posto, com fundamento nos arts. 253, parágrafo único, II, c, e 255, § 4º, III, do RISTJ, conheço dos recursos especiais e dou-lhes provimento, para o fim de, reformando o acórdão recorrido, julgar improcedente o pedido formulado na ação civil pública.

Intimem-se.

Brasília, 12 de dezembro de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA  
Relator