

BRAZIL / JUDGMENT

Dolo Superior Tribunal De Justi a Unknown 6a3dc00a7ccdbf40b16e139b

COURT

Superior Tribunal de Justiça

Source: dadosabertos.web.stj.jus.br · Research copy typeset by Esheria. Not court-issued or certified.

DECISÃO

Cuida-se de agravo interposto por Glória Geane de Oliveira Fernandes em contrariedade à decisão proferida pela Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que não admitiu seu recurso especial, este, por sua vez, manejado contra acórdão exarado pela Corte regional que negou provimento ao recurso de apelação, mantendo a sentença de parcial procedência da ação civil pública por ato de improbidade, assim ementado (e-STJ, fl. 2.535):

Processual Civil. Recursos de apelação dos demandados Maxwell Brian Soares de Lacerda e Real Construções e Serviços Ltda., Glória Geane de Oliveira Fernandes e Jorge Luiz Lopes dos Santos, em face de sentença, em ação civil pública por improbidade administrativa que os condenou, juntamente com Alessandro de Souza Santos, Ricardo Luna de Albuquerque e a Construtora Fiel Serviços Ltda., na conduta desenhada no inc. I, do art. 10, da Lei 8.429, de 1992, por ter a Construtora Fiel Serviços Ltda., sido classificada em primeiro lugar na Tomada de Preços patrocinada pelo Município de Uiraúna, Estado da Paraíba, tendo por objeto a edificação de uma escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil, fruto de convênio 656923/2009 (siafi 654826) celebrado pelo Município de Uiraúna, Estado da Paraíba, com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no valor total de R\$ 1.209.005,42, tendo esta recebido três parcelas, no valor total de R\$ 610.608,80, só construindo o percentual de 27,33%, correspondente a R\$ 332.869,95, rescindindo o contrato, continuando a obra, por força de contrato, a Real Construções e Serviços Ltda., que, recebeu duas parcelas, no total de R\$ 302.251,36, só levantando em torna da escola um muro que não chegou a ser concluído.

..

Parcial provimento ao apelo, apenas para reduzir as penas aplicadas.

Em seu recurso especial, fundado na alínea a do permissivo constitucional, Glória Geane de Oliveira Fernandes apontou a violação dos arts. 373, I, do Código de Processo Civil; 10, I, e 12, I, da Lei 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021

Em suas razões recursais (e-STJ, fls. 2.655-2.682), aduziu, em resumo, que, o Ministério Público do Estado da Paraíba não se desincumbiu do ônus de comprovar o suposto dano ao erário, muito menos demonstrou enriquecimento ilícito de sua parte, tal como deduzido na inicial.

Argumenta, no ponto, que no mês de maio de 2012, teve seu mandato cassado pela Justiça eleitoral do Estado da Paraíba, razão pela qual não pode concluir as obras de construção da escola, objeto do presente processo. Salienta, inclusive, que as duas vistorias, que embasaram a conclusão dos técnicos, se deram posteriormente a sua saída do cargo de Prefeita Municipal.

Defendeu não existir no bojo do processo qualquer documento demonstrando a lesão ao erário público, enriquecimento ilícito ou dolo na conduta da promovida.

Pugnou pela aplicação retroativa da Lei n. 14.430/2021 à hipótese dos autos, na linha do que decidiu o Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral - Tema 1.199, que passou a exigir, para a configuração dos atos de improbidade administrativa, a comprovação do elemento subjetivo do dolo do agente em violar a lei ou obter vantagem para si.

Asseverou que "todos os atos elencados pela acusação e reconhecidos pelas mencionadas decisões configuram apenas atividades típicas de um gestor municipal, não recaindo qualquer ilegalidade sobre estes" (e-STJ, fl. 2.669). Reiterou, para o fim de demonstrar a ausência de dolo, que as duas vistorias, que embasaram a conclusão dos técnicos, se deram posteriormente a sua saída do cargo de Prefeita Municipal. Afirmou que o dever de fiscalizar a obra, bem como promover as alterações recomendadas no relatório n. 47/2013 era do gestor sucessor. Anotou que, durante sua gestão, foram executados cerca de 27,33% do objeto conveniado, sendo a continuidade da obra também de responsabilidade da gestão subsequente.

Atribuiu-se, quando muito, uma atuação culposa, ao confiar no fiscal de obras da Prefeitura Municipal de Uiraúna-PB, Sr. Jorge Luiz Lopes dos Santos, porquanto a liberação das verbas do convênio dava-se justamente a partir das medições por ele realizadas, que atestava a realização das obras.

Por fim, defendeu que a legislação em vigor não mais aplica a pena de "ressarcimento integral do dano", pugnando, no ponto, pela aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021.

O Ministério Público Federal apresentou contrarrazões às fls. 2.764-2.777 (e-STJ).

Não admitido o recurso especial (e-STJ, fl. 2.792) pela Corte regional, ante a conformidade com a orientação vinculante (Tema 1.199) e a incidência do óbice do enunciado n. 7 da Súmula do STJ, a parte recorrente interpôs o agravo (e-STJ, fls. 2.816-2.823), insurgindo-se, pontualmente, contra os fundamentos adotados.

A parte adversa não apresentou contraminuta (e-STJ, fls. 2.877).

O Ministério Público Federal ofertou parecer pelo conhecimento do agravo para conhecer do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, sintetizado pela seguinte ementa (e-STJ, fls. 2.893-2.894):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. ALTERAÇÕES DA LEI 14.230/2021. AUSÊNCIA DE DOLO E PREJUÍZO AO ERÁRIO. SÚMULA 7/STJ. REGIME PRESCRICIONAL. DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO COM FUNDAMENTO NO TEMA 1199/STF. AGRAVO INTERNO. RECURSO CABÍVEL. APELO ESPECIAL. FUNDAMENTO ÚNICO NA ALÍNEA "C" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. FALTA DE COTEJO ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE SIMILITUDE FÁTICA COM A DECISÃO INDICADA COMO PARADIGMA.

1. O Tribunal Regional a quo, com esteio em elementos probatórios, concluiu que a agravante praticou a conduta ímproba dolosamente e, ademais, houve prejuízo ao erário em decorrência dela, de modo que eventual reforma dessa conclusão demandaria revolvimento do conjunto fático-probatório, vedado em recurso especial pela Súmula 7/STJ.
2. A manutenção da medida de ressarcimento integral do dano - que não tem natureza sancionatória - não ofende o art. 12 da LIA, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, pois essa cominação passou a ser aplicável a toda e qualquer conduta ímproba que tenha causado dano, cumulativamente com aquelas sanções especificadas para cada espécie de ato de improbidade.
3. Não deve ser conhecido agravo em recurso especial, por ser manifestamente incabível, interposto contra fundamento de decisão que nega seguimento ao apelo com esteio em orientação vinculante - Tema 1199/STF -, que desafia impugnação por meio de agravo interno, nos termos do art. 1.030, I, "b", § 2º, do CPC.
4. A ausência de cotejo analítico entre os julgados confrontados impede a comprovação da existência de divergência jurisprudencial ensejadora da abertura da via especial, porquanto não satisfaz os requisitos do art. 1.029, § 1º, do CPC e do art. 255 do RI/STJ.
5. Parecer pelo conhecimento do agravo, para conhecer em parte e, na parte conhecida, negar provimento ao recurso especial de GLORIA GEANE DE OLIVEIRA FERNANDES; e para conhecer em parte do agravo, para não conhecer do recurso especial de MAXWELL BRIAN SOARES DE LACERDA E REAL CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA.

Brevemente relatado, decido.

Subjaz ao presente recurso Ação de Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Federal em face de Glória Geane de Oliveira Fernandes, Jorge Luiz Lopes dos Santos, Alessandro de Souza Santos, Ricardo Luna Albuquerque, Construtora Fiel e Serviços Ltda., Maxwell Brian Soares Lacerda e Real Construções e Serviços Ltda., com o objetivo de condená-los como incursos nas sanções do art. 12, incisos I e II, da Lei n.º 8429/92.

Para tanto, narrou o Parquet Federal em sua exordial que a Prefeitura de Uiraúna-PB celebrou com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, o Convênio nº 656923/2009 (SIAFI 654826), assinado em 23/04/2010, tendo por objeto a transferência de recursos federais para a construção de 01 (uma) escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Segundo afirmado, o

valor total ajustado do Convênio foi de R\$ 1.221.217,60, participando o FNDE com R\$ 1.209.005,42 e o Município de Uiraúna-PB, a título de contrapartida, com o valor de R\$ 12.212,18.

Conforme apurado, do total conveniado, foram liberados R\$ 906.754,07 pelo FNDE, todavia, em inspeção realizada pelo Ministério Público Federal no dia 14/02/2015, constatou-se que a obra está parada e abandonada, sendo que apenas 27,33% do objeto conveniado fora executado, percentual que corresponde a R\$ 332.869,95 gastos no imóvel, valor que diverge bastante do percentual de 74,94% do valor licitado inicialmente.

A condutas atribuídas aos demandados foram delimitadas nos seguintes termos pelo demandante (e-STJ, fls. 13-28):

Eis a seguir o enquadramento dos fatos ímprobos praticados pelos demandados.

No período compreendido entre 31/05/2010 a 01/09/2010, no Município de Uiraúna-PB, GLÓRIA GEANE DE OLIVEIRA FERNANDES, na época investida no cargo de Prefeita de Uiraúna-PB, JORGE LUIZ LOPES DOS SANTOS, fiscal de obras da Prefeitura de Uiraúna-PB, ALESSANDRO DE SOUZA SANTOS e RICARDO LUNA ALBUQUERQUE, sócio-administrador e procurador, respectivamente, da CONSTRUTORA FIEL E SERVIÇOS LTDA - EPP (FIEL CONSTRUÇÕES), CNPJ nº 09.429.098/0001-71, previamente ajustados e em unidade de desígnios, desviaram verbas públicas federais em proveito da CONSTRUTORA FIEL E SERVIÇOS LTDA - EPP (FIEL CONSTRUÇÕES).

De acordo com a Notícia de Fato em anexo, GLÓRIA GEANE DE OLIVEIRA FERNANDES, na qualidade de Prefeita de Uiraúna-PB, realizou pagamentos à CONSTRUTORA FIEL E SERVIÇOS LTDA - EPP (FIEL CONSTRUÇÕES) nos dias 31/05/2010, 09/07/2010 e 01/09/2010, nos valores respectivos de R\$ 201.130,28, R\$ 155.310,20 e R\$ 254.168,32, que, somados, atingiram a quantia de R\$ 610.608,80.

Os pagamentos à CONSTRUTORA FIEL E SERVIÇOS LTDA - EPP (FIEL CONSTRUÇÕES) foram equivalentes a 50,13% do valor licitado, sendo que a empresa, representada por ALESSANDRO DE SOUZA SANTOS (sócio-administrador) e RICARDO LUNA ALBUQUERQUE (procurador), não entregou a obra à Prefeitura de Uiraúna-PB em percentual equivalente, vez que atualmente se tem o percentual de 27,33% de execução dos serviços, o que corresponde apenas a R\$ 332.869,95 de valores empregados no imóvel. Percebe-se, portanto, o desvio de R\$ 277.738,85, pois estes valores deveriam ter sido empregados na construção de 01 (uma) escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA, no município de Uiraúna-PB. Já no interregno de 05/03/2012 a 02/05/2012, GLÓRIA GEANE DE OLIVEIRA FERNANDES, na época ainda investida no cargo de Prefeita de Uiraúna-PB, JORGE LUIZ LOPES DOS SANTOS, fiscal de obras, e MAXWELL BRIAN SOARES LACERDA, sócio-administrador da REAL CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - EPP (REAL CONSTRUCOES)21, CNPJ nº 09.013.606/0001-36, previamente ajustados e em unidade de desígnios, desviaram verbas públicas federais em proveito da REAL CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - EPP (REAL CONSTRUCOES).

Quanto à responsabilidade da REAL CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - EPP (REAL CONSTRUCOES), tem-se que GLÓRIA GEANE DE OLIVEIRA FERNANDES, na qualidade de Prefeita de Uiraúna, realizou 2 (dois) pagamentos à empresa nos dias 05/03/2012 e 02/05/2012, nos valores respectivos de R\$ 200.901,23 e 101.350,13, que somados atingem a quantia de R\$ 302.251,36.

A empresa, através do seu sócio-administrador, MAXWELL BRIAN SOARES LACERDA, assumiu o compromisso de concluir a obra com o pagamento de R\$ 607.356,6422, o que se conclui que a obra deveria ter atualmente o percentual de serviços executados de 74,48%. No entanto, percebe-se que a obra tem apenas 27,33% de serviços executados.

Ainda, tem-se que, de acordo com o Parecer Técnico elaborado pelo FNDE²⁴, foram executados serviços nas obras apenas no período em que figurava a CONSTRUTORA FIEL E SERVIÇOS LTDA - EPP (FIEL CONSTRUÇÕES) como responsável pela execução do contrato, conforme demonstrado no quadro abaixo:

..

Depreende-se, portanto, considerando as datas em que os serviços se desenvolveram, entre 27/04/2010 e 27/10/2010, que a REAL CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - EPP (REAL CONSTRUCOES) não executou nenhum serviço e ainda assim recebeu R\$ 302.251,36 da Prefeitura de Uiraúna-PB, para logo depois abandonar a obra, sem nunca tê-la assumido de fato, demonstrando que a contratação serviu apenas para desviar, mais uma vez, recursos públicos. Por óbvio, MAXWELL BRIAN SOARES LACERDA e GLÓRIA GEANE DOLIVEIRA FERNANDES estiveram ajustados desde a celebração do contrato, uma vez que deliberadamente a REAL CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - EPP (REAL CONSTRUCOES) assumiu um serviço que sabia que não cumpriria. Ressalte-se que nos contratos celebrados com a CONSTRUTORA FIEL E SERVIÇOS LTDA - EPP (FIEL CONSTRUÇÕES) e a REAL CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - EPP (REAL CONSTRUCOES) era condição necessária para o pagamento à empresa a verificação do cumprimento da obrigação contratual por parte da contratada.

No entanto, a primeira ordem de serviço da obra foi assinada em 24/04/2010 e o pagamento da 1ª medição foi feito no dia 31/05/2010, no valor de R\$ 201.130,28, ou seja, equivalente a 16,51% da obra. Ocorre que o Parecer Técnico do FNDE, conforme quadro acima, apontou que até 31/05/2010 somente tinham sido realizados 50% dos serviços preliminares/técnicos e 90% da infraestrutura/fundações simples, o que corresponde a apenas R\$ 29.045,55, ou seja, 2,38% da obra, evidenciando o pagamento indevido. Além desse dado fático, tem-se que até para um leigo é improvável que seja concluída 16,51% de uma obra orçada em R\$ 1.217.965,44 já no primeiro mês de serviço, sobretudo quando se sabe que os valores mais custosos de uma obra surgem na fase final. Com efeito, inegável que o desvio ocorreu desde o primeiro pagamento.

A autoria dos atos de improbidade administrativa por GLÓRIA GEANE DE OLIVEIRA FERNANDES em ambos os desvios de recursos públicos é evidente. O cargo de Prefeito em municípios de pequeno porte acumula as funções de executor do orçamento e ordenador de despesas.

Nesse contexto, ao ordenar pagamentos e praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua como agente político, mas como técnico, zelando pela celebração de contratos e das despesas públicas, fato esse que não se verificou na execução dos contratos firmados com a CONSTRUTORA FIEL E SERVIÇOS LTDA - EPP (FIEL CONSTRUÇÕES) e REAL CONSTRUÇOES E SERVICOS LTDA - EPP (REAL CONSTRUÇOES), tendo em vista que o desvio das verbas públicas, no caso em referência, era facilmente perceptível até para o cidadão comum.

As instâncias ordinárias, de modo uníssono, reconheceram a prática de atos de improbidade que causaram prejuízo ao erário pelos demandados, todos dolosos, a ensejar a procedência da ação, impondo-lhes as seguintes sanções: condenação de Real Construções e Serviços Ltda. e Maxwell Brian Soares Lacerda ao ressarcimento ao erário no valor de R\$ 302.251,36; condenação de Glória Geane de Oliveira Fernandes e Jorge Luiz Lopes dos Santos, ao ressarcimento de R\$ 579.990,21, com suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por 5 (cinco) anos; e multa civil de R\$ 50.000,00.

Nas razões do recurso especial, Glória Geane de Oliveira Fernandes, na qualidade de ex-Prefeita do Município de Uiraúna/PB, sustenta, resumidamente, que os atos que lhe são imputados seriam de mera gestão (alguns deles, inclusive, após a sua saída do cargo), não tendo, por isso, atuado com dolo, no que pugna pela aplicação retroativa da Lei n. 14.430/2021.

Conforme se demonstrará, pontualmente, a argumentação expendida não encontra respaldo no cenário fático delineado pelas Instâncias ordinárias, imutável na presente via especial.

Especificamente, sobre a incidência da Lei n. 14.430/2021 aos processos em curso, relevante consignar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 18/8/2022, apreciando o Tema 1.199, fixou, por unanimidade, as seguintes teses:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; e
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Em consonância, ainda, com as teses fixadas, registra-se que a Primeira e a Segunda Turmas do STJ consolidaram o entendimento a respeito da exigência de dolo específico na conduta do agente aos processos em curso, a respaldar sua responsabilização, em razão das alterações trazidas pela Lei n. 14.230/2021.

Nesse sentido (sem grifo no original):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELA UNIÃO. ACRÉSCIMO PATRIMONIAL INCOMPATÍVEL COM A RENDA DE SERVIDOR PÚBLICO. AVENTADA DESCARACTERIZAÇÃO DO ATO ÍMPROBO E DA PROPORCIONALIDADE DA MULTA À LUZ DA LEI N. 14.230/2021. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 211 DO STJ. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC. RAZÕES GENÉRICAS PARA REFORMA DO JULGADO. PRETENSÃO DE CONVERSÃO EM RECURSO DE APELAÇÃO. SÚMULA N. 284 DO STF. TEMA N. 1.199 DO STF. DOLO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 283 DO STF. PRETENSÃO DE DESCARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE E DE REDUÇÃO DA MULTA PELA DESPROPORCIONALIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STF. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A ausência de apreciação da matéria versada no recurso especial pelo Tribunal de origem, ainda que opostos embargos declaratórios, sem que seja diligenciada a dedução de ofensa ao art. 1022 do CPC, atrai a incidência da Súmula n. 211 do STJ.
2. No caso, o Tribunal de origem, apesar da oposição de embargos de declaração, não apreciou as referidas teses defensivas - caracterização do ato de improbidade administrativa e proporcionalidade da multa a 100% (cem por cento) do acréscimo patrimonial - à luz da Lei n. 14.230/2021. Ademais, o recurso especial não trouxe a alegação de violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil, a fim de que fosse constatada a eventual omissão por parte da Corte de origem, indispensável, inclusive, para fins de configuração do prequestionamento ficto de matéria estritamente de direito, nos termos do art. 1.025 do Estatuto Processual.
3. A deficiência de fundamentação recursal que compromete a compreensão da controvérsia, seja pela invocação de ofensa genérica a dispositivos de lei federal, seja pela pretensão de converter a presente irresignação em recurso de apelação, porquanto apresentada insurgência sem delineamento de forma clara e específica o maltrato à legislação federal, atrai a incidência da Súmula n. 284 do STF.
4. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema n. 1.199 da repercussão geral (ARE n. 843.989 RG, relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022), decidiu acerca da aplicação temporal da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente as alterações normativas concernentes ao elemento subjetivo e ao regime prescricional empreendidas pela Lei n. 14.230/2021.

5. Segundo entendimento firmado pela Suprema Corte, seguido pelo Superior Tribunal de Justiça, firmado no item 3 do Tema n. 1.199, "A nova Lei n. 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente".
6. A imputação da prática de ato de improbidade administrativa, com as alterações legislativas trazidas pela Lei n. 14.230/2021, passou a exigir a constatação de dolo específico na conduta do agente, como se observa pela redação do § 2º do art. 1º da Lei n. 8.429/92.

E, conforme a orientação do STF trazida no tema de repercussão geral supracitado, é possível a aplicação desta inovação aos processos em curso, respeitando-se a coisa julgada.

7. A manutenção da condenação pela prática do ato de improbidade administrativa, com o reconhecimento do dolo na conduta, não enseja, nesta Corte Superior, reforma à luz da Lei n. 14.230/2021, porquanto em harmonia com o entendimento jurisprudencial desta Corte Superior e do Supremo Tribunal Federal, incidindo, pois, a Súmula n. 83 do STJ.
8. A dedução de desproporcionalidade da multa e da evolução patrimonial demanda revolvimento do conjunto fático-probatório, procedimento vedado em sede de recurso especial, por incidência da Súmula n. 7 do STJ.
9. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp n. 2.136.471/RJ, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 9/4/2025, DJEN de 23/4/2025.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO E DOSIMETRIA DAS PENAS. NECESSIDADE DE REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DA CAUSA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. EFEITO EXPANSIVO NO RECURSO DE APELAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Tribunal de origem, com fundamento no acervo fático-probatório carreado aos autos, identificou o dolo na conduta da parte recorrente e, assim, concluiu que estavam configurados os atos de improbidade tipificados nos arts. 9º e 10 da Lei 8.429/1992. Desconstituir essa premissa implicaria, necessariamente, incursão nos fatos e nas provas dos autos, providência inviável na via especial ante o óbice da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).
2. Esta Corte consolidou o entendimento de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa somente é viável em recurso especial quando se verifica a evidente desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas, o que não sucede na espécie.

3. A ausência de apreciação da norma constante no art. 1.005 do Código de Processo Civil no acórdão recorrido impede o acesso à instância superior por falta de prequestionamento.
4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 1.923.368/RJ, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2025, DJEN de 6/5/2025.)

Na hipótese dos autos, como adiantado, as instâncias ordinárias, com esteio nos elementos fático-probatórios reunidos nos autos, de modo uníssono, reputaram comprovados que a parte requerida atuou dolosamente para a incorporação ao patrimônio particular de verba pública, o que converge com os termos propostos pela novel legislação, conforme se extrai dos seguintes excertos da sentença e do acórdão, respectivamente:

2.1.2. Da materialidade Pela análise dos autos, constata-se que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e o Município de Uiraúna/PB firmaram o Convênio n.º 656923/2009 (SIAFI 654826) (id. n.º 4058202.618958, págs. 17/28), objetivando a construção de uma escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA.

O valor conveniado foi de R\$1.221.217,60, do qual caberia ao FNDE o repasse de R\$1.209.005,42 e ao Município, a título de contrapartida, R\$12.212,18. O FNDE liberou R\$906.754,07, em duas parcelas creditadas na Conta Corrente n.º 19.538-3, Agência n.º 1165-7 do Banco do Brasil, sendo a primeira na quantia de R\$604.502,71, em 19.01.2010 (id. n.º 4058202.618958 - pág. 36), e a segunda, no valor de R\$302.251,36, em 20.01.2012 (id. n.º 4058202.618958 - pág. 37).

Visando à execução do objeto conveniado, o Município de Uiraúna/PB realizou a Tomada de Preços n.º 001/2010 (Edital - id. n.º 4058202.618966 - págs. 13/33), da qual se sagrou vencedora a Construtora Fiel e Serviços Ltda., ficando, em segundo lugar, a Ibiuna Empreendimentos e Construções Ltda. e, em terceiro, a empresa Real Construções e Serviços Ltda (id. n.º 4058202.619044 - pág. 8). Foi, então, firmado contrato com a ganhadora Construtora Fiel e Serviços Ltda., no valor de R\$1.217.965,44, assinado em 23.04.2010, com ordem de serviço expedida pelo Município em 26.04.2010 ((id. n.º 4058202.619044 - págs. 18/25 e 27).

Na sequência, o Município de Uiraúna/PB efetuou três pagamentos à Construtora Fiel, nos seguintes termos: Empenho Data do pagamento Medição Valor Identificador 2087 31.05.2010 1ª R\$201.130,28 4058202.619172 - pág. 11 2574 09.07.2010 2ª R\$155.310,20 4058202.619172 - pág. 23 3425 01.09.2010 3ª R\$254.168,32 4058202.619172 - pág. 36 Em 28.02.2012, o contrato celebrado com a Construtora Fiel e Serviços Ltda. foi rescindido pelo Município de Uiraúna, de forma unilateral, com a consequente convocação da empresa classificada na 2ª colocação da Tomada de Preços n.º 001/2010 (id. n.º 4058202.619044 - pág. 31).

Apesar de convocar a segunda colocada, foi firmado em 05.03.2012 novo contrato com a terceira colocada a empresa Real Construções e Serviços Ltda. (id. n.º 4058202.619051 - pág. 16), mirando a continuação do objeto conveniado, com valor proporcional de R\$607.356,64, para retomada e finalização da obra. Em benefício da Real Construções e Serviços Ltda., o Município de(e-STJ

Fl.2297) Documento recebido eletronicamente da origem Uiraúna/PB realizou os seguintes pagamentos: Empenho Data do pagamento Medição Valor Identificador 1118 05.03.2012 4ª R\$200.901,23 4058202.619059 - pág. 1 1759 02.05.2012 5ª R\$101.350,13 4058202. 619059 - pág. 11.

Conforme narrou o Ministério Público Federal, entretanto, os pagamentos efetuados às duas empresas não correspondem à proporcionalidade das etapas efetivamente por elas executadas. Como já ficou demonstrado, o Município de Uiraúna/PB, utilizando-se dos recursos relativos ao Convênio n.º 656923/2009, efetuou pagamentos às empresas referidas que somam um total de R\$912.860,16, representando 74,95% do valor firmado no contrato celebrado com a empresa vencedora do procedimento licitatório - Construtora Fiel e Serviços Ltda. Contudo, apesar de todo o montante despendido pelo ente conveniente, Parecer Técnico do FNDE, lavrado a partir de vistoria in loco realizada 18.11.2013 (id. n.º 4058202.618956 - págs. 42/51 e 4058202.618958 - págs. 1/9), concluiu que a execução física do objeto conveniado se limitou a apenas 27,33% de sua totalidade, o que equivale a R\$332.869,95 do valor total contratado.

Com efeito, demonstrou o MPF que o Município pagou às contratadas R\$ 579.990,21 além do que efetivamente executado, causando evidente prejuízo aos cofres públicos federais. Importante destacar que, de acordo com referido Parecer do FNDE, toda a parte física executada na obra conveniada foi edificada até o dia 27.10.2010, ou seja, durante a vigência do contrato celebrado com a Construtora Fiel, cujo sócio administrador é o demandado Alessandro de Souza Santos e representante, por intermédio de procuração, o réu Ricardo Luna Albuquerque.

Nesses termos, depreende-se que, apesar dos três pagamentos efetuados à Construtora Fiel, que somam R\$ 610.608,80, esta, em contrapartida, executou apenas o relativo a R\$ 332.869,95, ocasionando um manifesto prejuízo ao erário no montante de R\$ 277.738,85.

No tocante à segunda contratada, a Real Construções, pertencente ao réu Maxwell Brian Soares Lacerda, conclui-se que, apesar de ter recebido do conveniente a quantia de R\$302.251,36, a empresa não executou parte alguma da obra conforme estipulado contratualmente, apropriando-se plenamente dos valores recebidos do erário. Apesar de Maxwell Brian Soares Lacerda, em sua defesa, ter mencionado que a sua empresa, Real Construções, teria construído um muro delimitando o terreno onde se localiza a obra, deixou de juntar elementos robustos que confirmem sua alegação. Apenas as fotografias apresentadas, sem alinhamento com as demais provas dos autos, não são suficientes para tanto. Além disso, nenhum levantamento técnico do custo de construção deste muro, que poderia demonstrar o valor empregado, foi acostado.

De todo modo, dificilmente o custo do muro de acordo com o que consta nas fotografias apresentadas (id. n.º 4058202.2754130) superariam o valor recebido pela empresa Real. As testemunhas de defesa ouvidas nos autos da Ação Penal n.º 0000623-95.2015.4.05.8202 (mídia digital - id. n.º 4058202.6724272) não foram capazes de infirmar o teor do Parecer Técnico do FNDE. Francisco das Chagas afirmou que não sabia onde a obra estava localizada; Francisco Ivonilson assegurou que existe a parte de alvenaria da obra e que desconhece quais construtoras a executaram e, por fim, Verônica Gomes Anacleto afirmou que, apesar de trabalhar para o Município como Tesoureira durante a gestão da denunciada Glória Geane de Oliveira, não se

recorda quais empreiteiras executaram a obra nem quem assinava os boletins de medição. Diante de todo exposto, não havendo a devida comprovação da aplicação dos recursos públicos na sua finalidade legal e social, entendo que a materialidade se encontra amplamente demonstrada, enquadrando-se as condutas narradas pelo MPF como atos ímprobos capitulados no art. 10, inciso I, da Lei n.º 8.429/92, em razão do comprovado prejuízo causado à Administração Pública decorrente do pagamento de parcela não executada da obra conveniada.

2.2.3 Autoria Ricardo Luna Albuquerque, Alessandro de Souza Santos e Construtora Fiel e Serviços Ltda. A participação do réu Ricardo Luna Albuquerque diretamente nos fatos narrados pode ser verificada mediante a constatação de sua assinatura nos recibos constantes dos autos, estes relativos aos pagamentos efetuados à Construtora Fiel e Serviços Ltda. sem que a respectiva contrapartida tenha sido realizada. Os recibos emitidos em relação aos Empenhos 2087, 2574 e 3425 contêm o carimbo e assinatura do réu Ricardo Luna Albuquerque (id. n.º 4058202.619172 - págs. 13, 25 e 38). Já Alessandro de Souza Santos, titular da Construtora Fiel e Serviços Ltda., subscreveu o contrato firmado entre a empresa e a Prefeitura Municipal de Uiraúna/PB, além de permitir que o réu Ricardo Luna agisse em nome da construtora, angariando o valor recebido sem a respectiva contrapartida. Por ocasião de seu interrogatório (prova emprestada - Ação Penal n.º 0000623-95.2015.4.05.8202, mídia digital de id. n.º 4058202.6724272), o acusado Ricardo Luna, confessando os desvios perpetrados, afirmou que seu trabalho era apenas receber o cheque e sacar o dinheiro, retendo 10% a título de "comissão" da empreiteira e repassando o restante a Francisco Justino 1 1, que intermediava o repasse à ex-prefeita Glória Geane. Maxwell Brian Soares Lacerda e Real Construções e Serviços Ltda.

Da mesma forma, a autoria de Maxwell Brian Soares, como representante da Real Construções, fica evidente quando, de forma livre e consciente, recebeu por meio de sua empresa valores relativos ao Convênio n.º 656923/2009 sem que tenha realizado a obra contratada. Os valores, pagos a partir dos Empenhos 1118 e 1759, foram Da mesma forma, a autoria de Maxwell Brian Soares, como representante da Real Construções, fica evidente quando, de forma livre e consciente, recebeu por meio de sua empresa valores relativos ao Convênio n.º 656923/2009 sem que tenha realizado a obra contratada. Os valores, pagos a partir dos Empenhos 1118 e 1759, foram transferidos diretamente para a conta da empresa Real Construções (id. n.º 4058202.619059 - págs. 3 e 13). Em seu interrogatório (prova emprestada - Ação Penal n.º 0000623-95.2015.4.05.8202, mídia digital de id. n.º 4058202.6724272), o réu assegurou que teria feito uma vistoria antes de receber a obra, vez que sua empresa foi a segunda contratada para tocá-la, inclusive afirmando que quase nada tinha sido até então executado. Contudo, a vistoria realizada pelo FNDE, em data posterior aos pagamentos efetuados à Real Construções, atestou, como já mencionado, que apenas houve execução do objeto conveniado durante a vigência do contrato com a Construtora Fiel, afastando a tese defensiva levantada pelo acusado e confirmando que os pagamentos dirigidos à sua construtora foram efetivados sem a respectiva contrapartida.

O réu Jorge Luiz Lopes dos Santos teve participação direta na liberação de todos os pagamentos referentes ao Convênio n.º 656923/2009, que ocasionou o desvio das verbas públicas, ao atestar falsamente, de forma dolosa, a execução da obra em cinco ocasiões - Empenhos 2087, 2574, 3425, 1118 e 1759. Confirma-se a falsidade do teor indicado pelo acusado a partir do cotejo dos boletins de medição e declarações de recebimento do serviço por ele subscritos com o relatório emitido pelo FNDE após vistoria in loco. Além da confecção dos boletins de medição indicando a execução de serviços inexistentes na obra conveniada, o acusado atestou diretamente nas notas fiscais emitidas pelas empresas Construtora Fiel e Real Construções que "recebeu os serviços" em uma clara tentativa de dar ares de legalidade aos desvios de verbas públicas operados no âmbito do Convênio ora tratado (id. n.º 4058202.619172 - págs. 12, 24 e 37 e 4058202.619059 - págs. 2 e 12).

Glória Geane de Oliveira Fernandes. Quanto à autoria da ex-prefeita, esta também é inconteste. A participação da ré diretamente nos fatos pode ser verificada através de sua assinatura em vários documentos, dentre outros: a) Convênio; b) contratos firmados com as duas empresas contratadas para executar o objeto conveniado; c) notas de empenho e ordens de pagamento emitidas pelo Município nominais às empresas Construtora Fiel e Real Construções. A ré, na condição de Prefeita do Município de Uiraúna/PB, foi a responsável não só pela homologação e adjudicação do objeto, mas também pela contratação das empresas de Ricardo Luna Albuquerque e Maxwell Brian Soares Lacerda para a execução do Convênio, participando de todo o procedimento. Evidentemente que, enquanto gestora do município, era a responsável pela administração municipal e gestão das verbas públicas, não sendo razoável admitir, pois, que dada conduta fosse empregada de uma forma ou de outra sem o seu acompanhamento ou, ao menos, seu consentimento, notadamente se considerando o grande porte da obra e dos recursos envolvidos em um Município de pequeno porte e de pouca arrecadação como Uiraúna/PB. Desta forma, a soma das irregularidades evidentes constatadas, com a realização de cinco pagamentos indevidos, evidencia a responsabilidade da ex-gestora, pois autorizou a liberação de recursos públicos a terceiros sem a devida contraprestação por intermédio da execução completa da obra. As teses defensivas trazidas pela acusada não foram capazes de afastar sua responsabilidade nos delitos cometidos. Trata ela da obra como se meras falhas tivessem sido constatadas pelo FNDE, desconsiderando o fato de ter autorizado o pagamento por considerável parcela não executada, acarretando vultoso prejuízo ao erário. Ademais, a alegação de que não teria conhecimento técnico para fiscalizar a obra não convém, principalmente porque as medições descrevem alguns serviços perceptíveis facilmente pelo homem médio, sem a necessidade de conhecimentos específicos em edificações, a exemplo do revestimento cerâmico interno e externo constante como plenamente executado na medição n.º 05 (id. n.º 4058202.619175 - pág. 21) quando na realidade o FNDE atestou que sequer tal serviço foi iniciado. Portanto, há provas suficientes para ensejar a responsabilidade da demandada, uma vez que os documentos colacionados demonstram, sem sombra de dúvida, que houve desvio de recursos públicos em proveito alheio, sendo devidamente identificada e comprovada sua autoria.

Assim, as condutas, todas dolosas, da então Prefeita Glória Geane de Oliveira Fernandes , que autorizou pagamento por obra ainda não executada pelas empresas Construtora Fiel e Serviços Ltda. e Real Construções e Serviços Ltda. , bem como de seus respectivos representantes legais Alessandro de Souza Santos e Maxwell Brian Soares Lacerda , além do procurador da Construtora Fiel, Ricardo Luna Albuquerque , que receberam tais valores, e de Jorge Luiz Lopes dos Santos , que subscreveu boletins de medição inidôneos, enquadram-se, destarte, na previsão do art. 10, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa.

No mérito, então, o caso se torna bastante singelo, por ter o Município de Uirauna gasto recursos na soma final de R\$ 921.860,16, distribuído entre duas construtoras, e a sede da escola não ter passado de mero 27,33% da obra.

Não há explicação plausível, chegando as raias do ridículo a justificativa da ex-prefeita de ter confiado nos auxiliares, de não ser de sua alçada a fiscalização da obra, e, ademais, de não ter podido fiscalizar o complemento da obra em face de sua cassação, pelo Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, em maio de 2012, justamente o mês onde, no seu início, a última parcela foi paga a Real Construções e Serviços Ltda.

Ora, o problema não estava só na fiscalização posterior, quando a soma de R\$ 921.860,16 foi paga, sem que a obra caminhasse para o seu final, parando no baixíssimo patamar de 27,33%. Quando a rescisão da primeira construtora, a Construtora Fiel e Serviços Ltda., ocorreu, o andamento da obra já andava a passos de cágado, de modo a demonstrar que, na melhor das hipóteses, a construção se arrastava, sem que a fiscalização municipal tomasse qualquer medida.

Tampouco se exime de culpa o apelante Jorge Luiz Lopes dos Santos, que, em seu castelo de argumentos, não consegue justificar o muito que se gastou em cotejo com o pouco que se construiu.

A Real Construções e Serviços Ltda. gasta seu arsenal de argumentos para esclarecer ter construído um muro - que não estava no projeto -, muro que não lhe foi pago pelo Município, depois de ter recebido a quantia de R\$ 302.254,36, sem apresentar a parte da obra, que, de real, teria realizado. O que se observa, sem precisar ir muito longe, é que ocorreu um festival com os recursos destinados a construção da escola, de modo que os apelos não merecem prosperar.

Nesse quadro, o acolhimento da tese defensiva central, consistente na alegação de ausência de dolo -, em contrariedade ao que concluíram as instâncias ordinárias, demandariam o revolvimento do conjunto fático-probatório delineado nos autos, providência sabidamente obstada pelo enunciado n. 7 da Súmula do STJ.

Em arremate, na esteira dos fundamentos acima delineados, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial.

Publique-se.

EMENTA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ATOS CAUSADORES DE DANO AO ERÁRIO. PAGAMENTOS DESTINADOS À CONSTRUÇÃO DE ESCOLA NO INTERIOR DO ESTADO DA PARAÍBA QUE DEVERIAM SER REALIZADOS CONFORME A EVOLUÇÃO GRADATIVA DA OBRA CONTRATADA. PAGAMENTO INTEGRALMENTE REALIZADO, SEM QUE HOUVESSE A REALIZAÇÃO DE SEQUER 30% DA CONSTRUÇÃO DA ESCOLA. OBRA ABANDONADA E DESVIO DA VERBA PÚBLICA. RECONHECIMENTO, NA ORIGEM, QUE OS ATOS DE IMPROBIDADE IMPUTADOS AOS REQUERIDOS, FORAM PRATICADOS DOLOSAMENTE. INSURGÊNCIA. INCIDÊNCIA, NO PONTO, DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.

Source & reproduction note

Judgment wording, source notices and original paragraph numbers are retained. Esheria supplies the layout and this PDF's page numbers; these are not the source pagination. This is a research copy, not an official or certified court document. Check quotations, citations and publication restrictions against the original source before relying on it.

ORIGINAL SOURCE <https://dadosabertos.web.stj.jus.br/dataset/a2cd85cc-1391-4ebc-aeed-a45dd75a7987/resource/4e742017-4f3b-42bd-ae37-91c1325e879c/download/textos20250630.zip>

CASE PAGE <https://chat.esheria.ai/case-law/brazil/dolo-superior-tribunal-de-justi%C3%A7a-unknown--6a3dc00a7ccdbf40b16e139b>

Prepared on 28 October 2026 · Esheria