

BRAZIL / JUDGMENT

# Dolo Superior Tribunal De Justi a Unknown 6a3dc34b7ccdbf40b16fee6a

COURT

Superior Tribunal de Justiça

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

## DECISÃO

Cuida-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de LOURIVAL SILVEIRA DIAS, ORLANDO DA SILVA BARBOSA, NORMA SUELY DIAS COELHO, DANIELA COELHO DIAS, LOURIVAL SILVEIRA DIAS JUNIOR, DANILO JARDIM DIAS, HERCÍLIO DIAS DE LIMA, MÍRIAN DIAS DOS SANTOS, MARIA DA GLÓRIA MOITINHO COSTA, ANTÔNIO JOSÉ RODRIGUES, CONSTRUTORA CAPITAL LTDA ME, CARLOS ALBERTO NUNES MARINHO, COMERCIAL E ARMAZÉM SANTO ANTÔNIO LTDA. e ALIMENTAR COMERCIAL DE ALIMENTOS LTDA., em razão de malversação de recursos públicos federais repassados à Prefeitura Municipal de Caraíbas/BA pelo Fundeb, FNDE e Ministério da Saúde, nos anos de 2007 e 2008.

O Ministério Público Federal narra diversos atos dos requeridos que considera improbidade administrativa, a saber: pagamento de transporte e combustíveis com recursos federais, sem os respectivos procedimentos licitatórios; falsificações de assinaturas em processos de pagamento de despesas com transporte de alunos pela Prefeitura Municipal; apresentação de documentos falsos à CGU; procedimentos licitatórios fraudulentos com recursos do FUNDEB e do PAB; desvio e apropriação de numerário mediante simulação de pagamentos; e, pagamentos ilegais a demandados e empresas por eles controladas.

Proferida a sentença (fls. 5.639-5.682) a demanda foi julgada parcialmente procedente, nos seguintes termos:

"À vista de todo o exposto:

1. Julgo improcedentes os pedidos em relação a Maria da Glória Moitinho Costa, Armazém Santo Antônio Ltda e Alimentar Comercial de Alimentos Ltda.

2. Julgo procedentes os pedidos para condenar:

- 2.1. Lourival Silveira Dias e Orlando Barbosa em: I. perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e em ressarcimento integral do dano, ambos a serem fixados definitivamente em liquidação, a partir do Relatório de Fiscalização da CGU; II. Perda de função

pública; III. suspensão dos direitos políticos por dez anos; IV. pagamento solidário de multa civil de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); V. pagamento solidário de dano moral coletivo em IR\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); VI. proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de dez anos.

2.2. Construtora Capital e Carlos Alberto Nunes Marinho em: I. perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e em ressarcimento integral do dano, ambos a serem fixados definitivamente em liquidação, a partir do Relatório de Fiscalização da CGU; II. pagamento solidário de multa civil de R\$ 50.1000,00 (cinquenta mil reais). III. proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos; IV. suspensão. dos direitos políticos de Carlos Alberto Nunes Marinho por cinco anos.

2.3. Norma Suely Dias Coelho, Daniela Silveira Dias, Lourival Silveira Dias Junior e Danilo Jardim Dias em: I. perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e em ressarcimento integral do dano que lhes digam pessoalmente respeito, ambos a serem fixados definitivamente em liquidação, a partir do Relatório de Fiscalização da CGU; II. perda de função pública; III. suspensão dos direitos políticos por dez anos; IV. pagamento solidário de multa civil de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); V. proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de dez anos.

2.4. Hercílio Dias de Lima e Míriam Dias dos Santos: I. perda da função pública. II. suspensão dos direitos políticos por cinco anos; III. pagamento solidário de multa civil de l:t\$ 10.000,00 (dez mil reais); IV. proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários pelo prazo de três anos.

2.5. Antônio José Rodrigues: I. perda da função pública. II. suspensão dos direitos políticos por cinco anos; III. pagamento de multa civil de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); IV. proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de três anos."

Opostos embargos de declaração por Lourival Silveira Dias, Norma Suely Dias Coelho, Daniela Coelho Dias, Lourival Silveira Dias Júnior, os quais foram parcialmente acolhidos, para fixar a condenação com base no artigo 10, caput e inciso VIII, da Lei n. 8.429/92 (fls. 5.696-5.698).

Contra essa decisão, houve a interposição de recurso de apelação cível pelos requeridos Construtora Capital Ltda., Carlos Alberto Nunes Marinho, Lourival Silveira Dias, Lourival Silveira Dias Júnior, Norma Suely Dias Coelho e Daniela Coelho Dias.

Ao apreciar a temática, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, deu parcial provimento ao apelo, apenas para afastar a condenação pelos danos morais coletivos e redimensionar as sanções impostas (fls. 6.004-6.022), nos termos da ementa abaixo transcrita:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES. REJEIÇÃO. VERBAS DO FUNDEB. APLICAÇÃO. IRREGULARIDADES. LICITAÇÃO. AUSÊNCIA. DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS. PAGAMENTOS DIRETAMENTE AOS DEMANDADOS E ÀS SUAS EMPRESAS. COMPROVAÇÃO. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO. REDUÇÃO. DANO MORAL COLETIVO. NÃO EVIDENCIADO. APELAÇÕES PARCIALMENTE PROVIDAS.

1. A complementação das verbas do FUNDEB pela União (mesmo que ela não seja parte da ação) e a posição de parte autora do Ministério Público Federal nas ações civis públicas por ato de improbidade administrativa são suficientes para definir a competência em razão da pessoa (*ratione personae*) da Justiça Federal. Preliminar de incompetência da Justiça Federal rejeitada.
2. Infere-se da sentença objurgada, que a referência aos fatos de 2003 e 2004 está inserida no contexto de práticas reiteradas pelos requeridos até o ano de 2008, sendo certo que a motivação para condenação se centra em fatos posteriores a 2004, embora sejam condutas repetidas e idênticas àquelas que se destacam como objeto de processo precedente. Inexiste, assim, identidade objetiva entre os feitos. Preliminar de litispendência igualmente rejeitada.
3. Não há se falar também em ausência de tipificação das condutas (logicamente precedente à condenação), porquanto a omissão foi corrigida em sede de embargos de declaração, sendo certo que o Juízo a quo dissertou sobre a individualização das sanções específicas no tópico 12 da sentença. Preliminar nesse sentido também rejeitada.
4. Para a configuração do ato de improbidade é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 10 e 11, e, ao menos pela culpa, nas hipóteses do artigo 10, eis que o ato ímprobo, mais do que ilegal, é um ato de desonestidade do servidor ou agente público para corromper a Administração, e, portanto, não prescinde de dolo ou de culpa grave evidenciadora de má-fé para que se possa configurar.
5. Na hipótese, observa-se o cometimento de diversos fatos caracterizadores de improbidade administrativa, exteriorizados no relatório da CGU e não infirmados a contento pelos demandados, tendo ficado comprovado que a empresa ré realizou todas as obras municipais, sem licitação, sem montar sequer um canteiro de obras e sem nenhum funcionário, utilizando-se exclusivamente de recursos técnicos e humanos fornecidos pelo município, evidenciando-se, ainda, emissões:(de cheques

não nominais para pagamento e saques efetuados "na boca do caixa", dificultando, sobremaneira, o rastreamento individual dos ciclos completos de cada pagamento.

6. Também se mostrou reiterada a coincidência de datas e horários na

abertura e no julgamento de propostas, como declinado na sentença monocrática, impossível de ocorrer se houvesse de fato Comissão Permanente de Licitação, evidenciando, assim, fraudes nos processos licitatórios, consubstanciadas na montagem de procedimentos para tentar conferir formalidade à escolhas na realidade inexistentes.

7. Revela, ainda, o conjunto probatório, que houve pagamentos diretamente aos demandados e às suas empresas, todos ligados por vínculos de parentesco, em total desrespeito às normas mais comezinhas de gestão pública.
8. Malgrado os apontados atos de improbidade, revela-se mais consentâneo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que a suspensão dos direitos políticos dos demandados seja reduzida de 10 (dez) para 08 (oito) anos e que a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários seja reduzida de 10 (dez) para 05 (cinco) anos.
9. Dano moral coletivo que não acolhido, ante a ausência de demonstração inequívoca de ofensa ao sentimento coletivo dos titulares dos serviços prestados.
10. Apelações dos réus a que se dá parcial provimento.

Opostos embargos de declaração por Lourival Silveira Dias (fls. 6.025-6.033), os quais foram rejeitados (fls. 6.056-6.066), nos seguintes termos ementados:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA AO ARTIGO 10, CAPUT E VIII, DA LEI 8.429/92. ACÓRDÃO MANTENDO DECISÃO CONDENATÓRIA. REDIMENSIONADAS AS SANÇÕES. FUNDAMENTAÇÃO PER RELATIONEM. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. REDISSCUSSÃO DO JULGADO. INVIABILIDADE. EMBARGOS REJEITADOS.

I - Para a oposição dos embargos de declaração, mesmo quando for o caso de prequestionamento, deve-se observar a finalidade precípua do referido recurso, qual seja, a de sanar eventuais obscuridades, contradições ou omissões do julgado quando da apreciação das matérias objeto do recurso pelo órgão julgador, o que não é a hipótese dos autos.

II - O entendimento jurisprudencial pacificado é de que a utilização da fundamentação per relationem, seja para fim de reafirmar a fundamentação de decisões anteriores, seja para incorporar à nova decisão os termos de manifestação ministerial anterior, não implica vício de fundamentação (STJ. 5ª Turma. AgRg no AREsp 1.7906.66/SP, Min. Felix Fischer, DJe 6/5/2021).

III - Não se prestam os embargos à rediscussão da causa ante o inconformismo da parte com a fundamentação exposta.

IV - Embargos de declaração rejeitados.

Inconformados, Lourival Silveira Dias, Norma Suely Dias Coelho, Daniela Coelho Dias e Lourival Silveira Dias Junior interpuseram recurso especial (fls. 6.070-6.086), com fundamento no artigo 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, arguindo, além de dissídio jurisprudencial, violação aos seguintes dispositivos legais: a) arts. 11, 1.022, II, e 489, §1º, IV, do CPC; b) art. 10, caput e VIII, da Lei n. 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021. Ao mesmo tempo, interpuseram recurso extraordinário (fls. 6.110-6.121).

As contrarrazões foram apresentadas às fls. 6.125-6.137 e 6.138-6.149.

Em juízo de admissibilidade, o Tribunal de origem inadmitiu o recurso especial (fls. 6.154-6.157) e o extraordinário (fls. 6.150-6.153).

No que pertine às atribuições desta Corte, adveio a interposição de agravo em recurso especial por Lourival Silveira Dias, Norma Suely Dias Coelho, Daniela Coelho Dias e Lourival Silveira Dias Júnior (fls. 6.162-6.174), a fim de possibilitar a apreciação do recurso especial pela instância superior.

Contrarrazões (fls. 6.202-6.218).

Intimado, o Ministério Público Federal, por meio do Subprocurador-Geral da República Aurélio Virgílio Veiga Rios, opinou pelo parcial conhecimento do agravo em recurso especial e, nessa extensão, pelo seu desprovimento (fls. 6.238-6.252), em parecer assim ementado:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEB. FRAUDE EM LICITAÇÃO. DANO AO ERÁRIO CONFIGURADO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/2021. TEMA 1.199/STF (REPERCUSSÃO GERAL). RETROATIVIDADE APENAS PARA ATOS ÍMPROBOS CULPOSOS. CONDENAÇÃO POR ATO ÍMPROBO DOLOSO. INAPLICABILIDADE DA NOVA LEI NESTE CASO. DOLO E DANO AO ERÁRIO DEMONSTRADOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DO CONJUNTO FÁTICO PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL PREJUDICADO. PARECER PELO PARCIAL CONHECIMENTO DO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, PELO SEU DESPROVIMENTO. I - Não há o que falar em violação aos arts. 11, 489, II, e 1.022 do CPC, visto que, do exame do acórdão recorrido, percebe-se que o Tribunal de origem apreciou, fundamentadamente, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, inexistindo vício de omissão, contradição, obscuridade ou erro material. II - A Lei nº 14.230/2021, que realizou sensíveis alterações na Lei nº 8.429/1992, não deve retroagir para repercutir no presente caso, pois: (a) os réus, ora recorrentes, foram condenados pela prática de ato de improbidade administrativa doloso, sendo que, no julgamento do ARE nº 843.989 pelo STF (Tema 1.199), estabeleceu-se que a nova legislação só produzirá

efeitos pretéritos em relação aos atos ímprobos na modalidade culposa, nas ações sem trânsito em julgado; (b) não houve nenhum tipo de determinação do Supremo Tribunal Federal para aplicação retroativa do art. 17, § 10-F, I, da LIA ou para aplicação imediata da Lei nº 14.230/2021 às hipóteses em que a imputação, supostamente, se deu com base na ocorrência de dolo genérico

ou com fundamento em tipos dolosos extintos. III - Para afastar as conclusões da Corte de origem acerca da presença do dolo na conduta e do efetivo dano ao erário seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado pela via especial em razão da Súmula 7/STJ. IV - Não deve ser conhecido o recurso especial interposto com base na alínea "c" do permissivo constitucional, uma vez que "a análise da divergência jurisprudencial fica prejudicada quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea "a" do permissivo constitucional" (AgInt no AREsp 912.838/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 3.3.2017). V - Parecer pelo parcial conhecimento do agravo em recurso especial e, nessa extensão, pelo seu desprovimento.

Após, vieram-me conclusos os autos (fl. 6.254).

É o relatório.

Decido.

Trata-se de agravo em recurso especial apresentado contra a decisão que inadmitiu o recurso especial interposto por Lourival Silveira Dias, Norma Suely Dias Coelho, Daniela Coelho Dias e Lourival Silveira Dias Júnior, com fundamento no artigo 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal.

De início, verifico que o agravo em recurso especial não encontra em seu caminho nenhum dos óbices do art. 253, parágrafo único, inciso I, do Regimento Interno desta Corte. É dizer, o recurso atende aos requisitos de admissibilidade, não se acha prejudicado e impugnou especificamente todos os fundamentos da decisão agravada.

Assim, autorizado pelo art. 1.042, § 5º, do CPC, promovo o julgamento do agravo conjuntamente com o recurso especial, passando a analisar, doravante, os fundamentos do especial.

No que diz respeito à alegada violação aos artigos 11, 1.022, inciso II, e 489, §1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, o recurso merece ser conhecido, contudo, desprovido.

Sobre a temática, é cediço que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência consolidada no sentido de que não há violação do art. 1.022, do CPC quando o Tribunal a quo se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a e apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte.

No caso em tela, denota-se que a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, visto que o acórdão recorrido e seu respectivo aclaratório apreciaram de forma fundamentada, coerente e suficiente as questões necessárias à solução da controvérsia recursal, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida pelo recorrente.

Para que não parem dúvidas, transcrevo, por oportuno, os seguintes excertos do acórdão recorrido (fls. 6.057-6.059):

"Alega o embargante (Id. 390394635) que o acórdão foi omissso ao não apreciar a questão suscitada acerca da ausência de identificação ou comprovação de danos ao erário, bem como sobre a ausência de individualização das condutas, limitando-se apenas a aduzir que o tópico 12 da sentença dissertou sobre a individualização das penas e a transcrever o tópico citado.

### **Sustenta ainda omissão quanto à análise da culpa e do dolo, uma vez que não restou**

comprovada qualquer ação ou omissão, já que seu comportamento se justifica em razão da ausência de conta bancária na localidade, inexistindo prova das supostas falsificações ou de pagamentos ilegais.

Afirma que não restou evidenciado, portanto, que a conduta do embargante fosse revestida de dolo ou culpa e, excluído o elemento subjetivo, afasta-se a caracterização da improbidade administrativa e impõe-se a absolvição.

Requer, ao final, o acolhimento dos declaratórios, conferindo-lhes efeito infringente, a fim de sanar as omissões apontadas.

(..)

Esta Egrégia Corte deu parcial provimento ao apelo interposto pelos réus, mantendo as condenações pelos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, caput e inciso VIII, da Lei 8.429/92, afastando a condenação pelos danos morais coletivos e redimensionando as sanções impostas.

Na espécie, o voto da apelação foi proferido a partir da análise das provas presentes nos autos, bem como do exposto na sentença recorrida, sendo que, de modo claro e fundamentado, expôs os motivos pelos quais as teses dos apelantes não merecem prevalecer.

No tocante à alegação de omissão em razão da ausência de identificação e demonstração de dano ao erário, bem como de individualização das condutas, por ter o acórdão transcrito os fundamentos constantes na sentença, não merece guarida.

Na verdade verifico que foi utilizada, em parte, a fundamentação per relationem, que é uma forma de motivação por meio da qual se faz remissão ou referência a precedente ou a decisão anterior nos autos do mesmo processo.

O entendimento jurisprudencial pacificado é de que a utilização da fundamentação per relationem, seja para fim de reafirmar a fundamentação de decisões anteriores, seja para incorporar à nova decisão os termos de manifestação ministerial anterior, não implica vício de fundamentação (STJ. 5ª Turma. AgRg no AREsp n. 1.7906.66/SP, Min. Felix Fischer, DJe 6/5/2021).

Só será nula a decisão quando apenas realizar a remissão aos fundamentos de terceiros, desprovida de acréscimo pessoal que indique o exame do pleito pelo julgador e clarifique suas razões de convencimento (STJ. 6ª Turma. REsp 2.072.790/DF, Rel. Min. Antonio Saldanha Palheiro, julgado em 8/8/2023).

Constato que após a transcrição de trecho da sentença, os fatos foram devidamente apreciados à luz dos requisitos necessários para a configuração do ato de improbidade e das provas trazidas nos autos, logo, não há omissão a ser sanada.

Isso posto, verifica-se que, após citar uma série de atos ímprobos praticados pelos embargantes, a apelação foi parcialmente provida, realizado o redimensionamento das sanções definidas pelo juiz a quo.

Observa-se que o acórdão embargado não apresenta nenhuma impropriedade e que, na verdade, o inconformismo do embargante se dirige ao entendimento esposado no v. aresto o qual não acolheu todas as teses levantadas no recurso de apelação.

Salienta-se que o voto proferido na apelação de modo claro e fundamentado já expôs os motivos pelos quais a tese do recorrente não merece prevalecer.

Ademais, restou devidamente indicado o dolo específico na conduta dos apelantes, pois evidenciada má-fé, ainda que não mencionado expressamente, assim como foi constatada a ocorrência de dano ao erário, conforme se extraí dos fundamentos da decisão recorrida.

Desse modo, a via dos embargos de declaração não é apropriada para exame de razões atinentes ao inconformismo da parte, rediscussão ou reforma de matéria já decidida. Nesse sentido, é a jurisprudência pacífica desta Corte:

(..)."

Sendo assim, a oposição dos aclaratórios caracterizou, apenas, o inconformismo do então embargante em relação à prestação jurisdicional contrária aos seus interesses.

Com efeito, consoante a jurisprudência pacífica desta Corte, não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com a ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisprudencial, quando o Tribunal de origem decide de modo claro e fundamentado.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. TUTELA ANTECIPADA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3 DO STJ. NÃO HÁ VIOLAÇÃO DO ART. 489 DO CPC/2015. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. NÃO HÁ VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. SÚMULA N. 284/STF. ASSISTENTE LITISCONSORCIAL. SÚMULA N. 568/STJ. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. (..)

III - Sobre a alegada violação do art. 489, § 1º, do CPC/2015, por suposta ausência de fundamentação do acórdão recorrido, verifica-se não assistir razão ao recorrente. Consoante a jurisprudência deste Tribunal Superior, a ausência de fundamentação não deve ser confundida com a adoção de razões contrárias aos interesses da parte, assim, não há violação do art. 489 do CPC/2015 quando o Tribunal de origem decide de modo claro e fundamentado, como ocorre na hipótese. No mesmo sentido: AgInt no AREsp n. 1.315.147/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 30/9/2019, DJe 4/10/2019; AgInt no REsp n. 1.728.080/RJ, relator

Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 8/11/2018, DJe 14/11/2018. (..)

(AgInt no REsp n. 2.115.850/MA, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/6/2024, DJe de 26/6/2024.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. REATOR MULTIPROPÓSITO BRASILEIRO - RMB. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 489, § 1º, IV, E 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, COM BASE NOS ELEMENTOS FÁTICOS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA REGULARIDADE DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO.

1. A Corte de origem dirimiu, fundamentadamente, a matéria submetida à sua apreciação, tendo apreciado os temas necessários ao integral deslinde da controvérsia, não havendo omissão, contradição, obscuridade ou erro material, no acórdão recorrido, de modo que deve ser rejeitada a alegada violação aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, parágrafo único, do CPC.
2. Não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional.

Nesse sentido: EDcl no REsp 1.816.457/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 18/5/2020.

3. Nos termos em que a causa fora decidida, infirmar as conclusões do acórdão recorrido, no sentido de que houve o "cumprimento integral das condicionantes apontadas no processo de licenciamento", demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.
4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido.

(REsp n. 1.975.020/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 10/9/2024, DJe de 17/9/2024.)

Aliado a isso, cumpre asseverar que esta Corte Superior também possui o posicionamento de que o julgador não está obrigado a rebater, todos os argumentos invocados pelas partes quando, por outros meios que lhes sirvam de convicção, tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio. As proposições poderão ou não ser explicitamente dissecadas pelo magistrado, que só estará obrigado a examinar a contenda nos limites da demanda, fundamentando o seu proceder de acordo com o seu livre convencimento, baseado nos aspectos pertinentes à hipótese sub judice e com a legislação que entender aplicável ao caso concreto.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022, AMBOS DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. TEMA N. 880/STJ. INAPLICABILIDADE. (..) II - No Tribunal a quo, a decisão foi reformada para extinguir a execução, por ocorrência da prescrição. Esta Corte negou provimento ao recurso especial.

III - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que não há violação do art. 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal a quo se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a e apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

IV - A oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação do embargante diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.

V - Descaracterizada a alegada omissão, tem-se de rigor o afastamento da suposta violação do art. 1.022 do CPC/2015, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: (AgInt no AREsp n. 941.782/PR, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21/9/2020, DJe 24/9/2020 e AgInt no REsp n. 1.385.196/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 31/8/2020, DJe 10/9/2020.) (..)

(AgInt no REsp n. 2.113.466/PE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. EXCESSO DE EXECUÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. SÚMULA 83/STJ. REEXAME PROBATÓRIO VEDADO. SÚMULA 7/STJ.

1. Preliminarmente, no que concerne à alegada afronta ao art. 1.022 do CPC/2015, a irresignação não merece acolhimento, uma vez que o Tribunal de origem expressamente refutou a possibilidade de cognoscibilidade de ofício do argumento relativo aos juros de mora (fls. 42-43, e-STJ), sendo inviável reputar o acórdão como omisso tão somente porque fora julgado contrariamente ao pleito da parte.
2. Ademais, consoante a jurisprudência do STJ, o julgador, de fato, não está obrigado a rebater todos os argumentos invocados pelas partes quando tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio, sobretudo quando tais teses não são capazes de, em princípio, infirmar a conclusão adotada pelo julgador, como manda o art. 489, § 1º, IV, do CPC/2015.

(..)

(AgInt no AREsp n. 1.762.416/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/4/2021, DJe de 1/7/2021.)

Destarte, inexistindo a omissão apontada e tendo o Tribunal a quo apreciado a controvérsia fundamentadamente, dando-lhe, porém, solução diversa da pretendida pelo recorrente, não se constata a mencionada ofensa aos artigos 11, 1.022, inciso II, e 489, §1º, inciso IV, do Código de Processo Civil. O recurso neste ponto, portanto, reitera-se que não merece ser provido.

No que tange ao mérito recursal, os recorrentes alegam que o acórdão recorrido afrontou o artigo 10, caput e VIII, da Lei n. 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, posto que não houve individualização das condutas tidas por ímprobas, além de não ter sido demonstrado a existência do efetivo dano ao erário e do elemento subjetivo (dolo específico) necessários à configuração do ato de improbidade.

Neste ponto, cumpre asseverar que no decorrer do trâmite processual a lei de regência sofreu significativas alterações dadas pela Lei n. 14.230/2021, razão pela qual, antes de adentrar-se ao exame da controvérsia recursal propriamente dita, a presente demanda será examinada sob esta nova perspectiva, naquilo em que for aplicável ao caso sub judice.

Dito isto, embora em um primeiro momento o STF tenha firmado orientação, por meio do Tema n. 1.199, de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação da nova redação LIA, adstrita aos atos ímprobos culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém não transitados em julgado.

A Suprema Corte, em momento posterior, ampliou a aplicação da referida tese para os casos de ato de improbidade administrativa fundado na responsabilização por violação genérica dos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei n. 8.249/1992, ou nos revogados incisos I e II do aludido dispositivo, desde que não haja condenação com trânsito em julgado.

Confirmam-se os precedentes das duas Turmas e do Plenário da Suprema Corte, respectivamente: RE 1452533 AgR, relator Min. CRISTIANO ZANIN, PRIMEIRA TURMA, DJe 21/11/2023; ARE 1346594 AgR-segundo, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-10-2023 PUBLIC 31-10-2023; e, ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, relator para Acórdão Min. GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe 06/09/2023.

Tem-se, então, que a modificação dos elementos constitutivos do próprio ato de improbidade administrativa (arts. 9º, 10 e 11) incide desde logo em todas as ações de improbidade em curso, seja quando se imputar uma conduta culposa (Tema n. 1.199 do STF) ou dolosa, conforme a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, vencido o eminente Min. Luiz Edson Fachin.

Neste ponto, importa ressaltar que, nos termos das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, para o adequado enquadramento da conduta ao art. 10, exige-se a demonstração de efetiva perda patrimonial para a configuração do ato de improbidade, não se admitindo mais a presunção de dano (dano in re ipsa).

Por fim, é importante frisar que, no aludido tema, o Supremo Tribunal Federal também orientou que a disposição do §2º do art. 1º da LIA, com redação promovida pela Lei n. 14.230/2021, que exige a constatação do dolo específico na conduta dos réus para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9º, 10 e 11 do referido diploma, deve ser aplicada aos processos em curso, respeitada a coisa julgada.

Nesse sentido: AREsp n. 1.894.813/DF, Ministro Teodoro Silva Santos, DJe de 06/08/2024.

Nesse passo, em ações de improbidade administrativa em curso, importa perquirir se houve a efetiva extinção da reprovabilidade da conduta ilícita ou não.

Caso tenha ocorrido a extinção da reprovabilidade, a ação de improbidade deverá ser julgada improcedente, tendo em vista a aplicação retroativa das normas sancionatórias mais benéficas ao réu.

Agora se a conduta continuar descrita na Lei n. 8.429/1992, deve-se aplicar a continuidade típico-normativa já que inaplicável a tipicidade cerrada aos casos sentenciados antes da vigência da Lei n. 14.230/2021.

Significa dizer que inexistente óbice legal para a alteração do enquadramento jurídico da conduta ilícita objeto de sentença em data anterior à vigência da Lei n. 14.230/2021. Assim, admite-se a incidência da continuidade-típico-normativa.

Posto tais considerações, passo à análise do caso concreto.

Na hipótese dos autos, o Juízo de Primeiro Grau condenou os recorrentes Lourival Silveira Dias, Norma Suely Dias Coelho, Daniela Coelho Dias e Lourival Silveira Dias Júnior e demais requeridos pela prática de ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 10, caput e inciso VIII, da Lei n. 8.429/92, em sua redação original, consoante consignado na sentença (fls. 5.639-5.682), integrada às fls. 5.696-5.698.

Ao apreciar a questão, o Tribunal de origem decidiu pela manutenção do reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10, caput e inciso VIII, da Lei 8.429/92, afastando apenas a condenação pelos danos morais coletivos e redimensionando as sanções impostas (fls. 6.004-6.022).

À vista das considerações expostas, verifica-se que remanesce a configuração do ato ímprobo previsto no artigo 10, caput e inciso VIII, da LIA, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, cuja redação assim dispõe:

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 dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

Isso porque, além de todos os fatos e circunstâncias estarem satisfatoriamente delineados pelo Tribunal de origem, os elementos - objetivo e subjetivo - necessários à configuração do ato de improbidade administrativa também se encontram presentes.

Ora, o Tribunal de origem, soberano no exame dos fatos e das provas contidos nos autos, além de constatar a configuração do ato ímprobo e individualizar as condutas de cada réu, foi categórico ao afirmar a presença do dolo e do efetivo dano ao erário. Senão vejamos (fls. 6.008 -6.014):

"A hipótese de que se cuida é de acusação dos requeridos, LOURIVAL SILVEIRA DIAS, ORLANDO DA SILVA BARBOSA, NORMA SUELY DIAS COELHO, DANIELA COELHO DIAS, LOURIVAL SILVEIRA DIAS JÚNIOR, DANILO JARDIM DIAS, HERCÍLIO DIAS DE LIMA, MÍRIAN DIAS DOS SANTOS, MARIA DA GLÓRIA MOITINHO COSTA, ANTÔNIO JOSÉ RODRIGUES, CONSTRUTORA CAPITAL LTDA ME, da prática de atos de improbidade administrativa, com prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito, em razão de "a Administração do município de Caraíbas é ser exercida em proveito pessoal de Lourival, da esposa Norma e dos filhos do casal, contrariando a Constituição Federal, as leis e os princípios que regem a administração pública".

O Ministério Público Federal narra diversos atos dos requeridos que considera improbidade administrativa, a saber: 1) Pagamento de transporte e combustíveis com recursos federais, sem licitação; 2) Falsificações de assinaturas em processos de pagamento; 3) Apresentação de documentos falsos à CGU; 4) Procedimentos licitatórios fraudulentos com recursos do FUNDEB e do PAB; 5) Desvio e apropriação de numerário mediante simulação de pagamentos; e 6) Pagamentos ilegais aos demandados e às empresas por eles controladas.

A Lei 8.429/92 enumera os atos que caracterizam improbidade administrativa praticada por agentes públicos, dispondo, em seus artigos 9º, 10, 10-A e 11 sobre os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, causam prejuízos ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública.

No caso, nos termos da sentença vergastada, estariam os réus enquadrados nos dispositivos acima - especificamente art. 10, caput e inciso VIII, da Lei 8.429/92 -, em razão de, sempre utilizando recursos federais: a) não terem realizado licitação no Município desde 1999, com direcionamento dos processos à requerida Construtora Capital Ltda. ME (empresa supostamente dirigida por "laranja" em favor da família do requerido Lourival Silveira Dias); b) pagamentos irregulares na movimentação das contas dos FNDEB e PAB, por intermédio de saques vultosos na "boca do caixa" e cheques nominais e não nominais, estes para pagamentos na tesouraria do Município; c) pagamento de transporte escolar e combustíveis, sem licitação, autorizados pelo requerido Orlando Barbosa da Silva; d) falsificação de assinaturas em processos de pagamentos do FUNDEB e PNAT de 2007 e 2008, promovidos pelo requerido Orlando Barbosa da Silva; e) apresentação de documentação falsa à CGU (Portarias de nomeação de Comissões de Licitações, firmadas pela requerida Norma Suely Coelho, entre 2001 e 2009); f) processos licitatórios

fraudulentos com recursos do FUNDEB e PAB, 2007 e 2008; g) desvio e apropriação de numerário mediante simulação de pagamentos (cheques não nominativos para a própria Prefeitura, entre 2007 e 2008); e g) pagamentos aos requeridos e empresas por eles controladas.

Ao julgar o presente feito, entendeu o juiz sentenciante que os requeridos incorreram na prática de ato de improbidade administrativa, previsto nos art. 10, caput e inciso VIII, da Lei n. 8.429/92, uma vez não haver dúvida sobre a efetiva ocorrência dos fatos atribuídos aos ex-gestores e seus parentes, especialmente no que se refere ao malbaratamento de recursos federais (FUNDEB, PNAT e PAB) e realização de operações financeiras sem observância das normas legais e regulamentares.

Examino o recurso.

Do conjunto de fatos motivados na sentença, reputo robustamente demonstrados os seguintes, a tipificar os atos de improbidade administrativa.

1. Ausência total de licitação desde 1999; inexecução de serviços pela requerida Construtora Capital Ltda.; pagamentos irregulares com recursos do FUNDEB, PNATE e PAB.

De um exame dos autos, depreende-se que há o Relatório de Fiscalização da CGU, a revelar que a empresa em epígrafe ""realiza" desde 1999 todas as obras municipais, sem licitação, sem montar sequer um canteiro de obras e sem nenhum funcionário; todos os recursos técnicos e humanos são fornecidos pelo município" (fls. 304, 342 e 384 e documentos digitalizados às fls. 1.431).

Os requeridos, na hipótese Lourival Silveira Dias, Norma Suely Dias Coelho, Orlando Barbosa e a Construtora Capital Ltda. não conseguiram sequer demonstrar a realização dos serviços contratados, motivo pelo qual as contas do Município tiveram pareceres de rejeição pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia em 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007 (fls. 308 e documentos digitalizados - mídia à fl. 1.431). O órgão de controle estadual, por meio de seus departamentos técnicos (Pareceres Prévios 696/03, 751/04 e 774/05), constatou que a Construtora Capital Ltda. atuara sem licitação, sem planilhas de medição, sem termo de entrega e conclusão das obras, além de as notas fiscais que não identificam as respectivas parcelas pagas (fls. 308).

A CGU, no relatório de fiscalização supracitado, apontou diversas irregularidades graves na movimentação dos recursos federais liberados para o município, sempre com o envolvimento dos citados apelantes, a saber:

"A movimentação de numerário por este procedimento fere frontalmente o princípio da transparência na Administração Pública, já que, pela prática adotada em Caraíbas, não é possível rastrear individualmente o ciclo completo de cada pagamento.

Além disso, não há qualquer razão lícita para que os gestores saquem frequentemente quantias entre R\$ 90.000,00 e R\$ 137.000,00 no caixa e paguem em espécie a servidores e fornecedores. Os servidores públicos, por exemplo, podem perfeitamente receber seus vencimentos em conta corrente mediante ordem de pagamento emitida pela Administração ao banco. Mas se a manutenção de conta corrente for muito onerosa para certos funcionários municipais, existe a

alternativa de conta salário, que é simples e sem custos para o trabalhador. Os fornecedores, por sua vez, podem e devem receber em cheque. E por mais desfavorecido que seja um fornecedor, a ponto de não possuir conta corrente, ele poderá sempre descontar o cheque no banco. Para o fornecedor constituído como empresa é de todo inconcebível que não tenha condições de receber em cheque e depois descontá-lo ou depositá-lo em sua própria conta bancária.

Em Caraíbas, os gestores utilizaram o expediente de emitir cheque nominal à Prefeitura até para pagamentos a empresas que, em outras ocasiões, recebiam também pela via regular. Nesses casos, se obtém, para uma mesma empresa, o contraste entre pagamentos regulares (pelo menos nos aspectos meramente formais) e outros desembolsos flagrantemente ilegais mediante cheque nominal à Prefeitura.

Por exemplo, nos pagamentos a uma mesma empresa evidenciam-se ora cheques nominais ao referido fornecedor ora, sem qualquer explicação razoável, cheques emitidos em nome da própria prefeitura" (fls. 306, vol. II, e documentos digitalizados às fls. 1.431).

O requerido Orlando Barbosa da Silva, ex-gestor do Município, não negou as práticas de má-gestão, pois declarou à CGU que "em nenhum ano foi realizada licitação para transporte escolar" (fl. 361), logo, utilizou verbas do FUNDEB, PAB fixo e PNATE, entre os anos de 2007 e 2008 de forma ilícita, frustrando as licitações, com gastos esquematizados à fl. 362.

Ademais, o Parecer 156/08 do TCM/BA concluiu pela rejeição das contas do Município no ano de 2007, haja vista a constatação de excesso de gastos de combustíveis e fretes de veículos, a comprovar o total descontrole no comando administrativo da municipalidade.

Relevante, ainda, são as emissões de cheques nominativos à Prefeitura Municipal de Caraíbas, cuja destinação dos valores foi a conta corrente dos requeridos ou o saque direto por terceiros, muitas vezes ligados aos agentes políticos por vínculo de parentesco (fls. 342 e documentos digitalizados às fls.1.431). Nos termos da sentença:

"Os cheques de n. 850193 e 850782 compuseram os processos de pagamento 1818, 1819, 1820, 2307, 2308 e 2309. Não obstante serem tais processos relacionados a pagamentos de folhas de salário, foram os cheques sacados por Danilo Jardim Dias, sem vínculo com o Município, sendo apenas "sobrinho do ex-Prefeito e então secretário de administração Lourival Silveira Dias", elucidou a CGU (fls. 343), o que enseja a conclusão irretorquível de tratar-se de desvio em proveito próprio ou de terceiro.

Ainda pelo que se lê da inicial, em outras situações os cheques foram apenas formalmente emitidos em benefício de terceiros, entretanto, foram simplesmente depositados nas contas bancárias de Lourival Silveira Dias e de Orlando da Silva Barbosa, apropriando-se assim de recursos do Fundeb:

- 1) Cheque 140256, datado de 10/10/2007, no valor de R\$ 4.680,00. Emitido nominalmente pelo então Prefeito Orlando da Silva Barbosa e pela Secretária de Educação Maria da Glória Moitinho Costa em favor de Edes Patez Santos, foi compensado na conta corrente 1221-0, Caixa Econômica Federal, de Orlando Silva Barbosa (documentos digitalizados às fls. 1.431).
- 2) Cheque 850120, datado de 12/06/2007, no valor de R\$ 4.680,00. Emitido nominalmente pelo então Prefeito Orlando da Silva Barbosa e pela Secretária de Educação Maria da Glória Moitinho Costa em favor de Edes Patez Santos, foi compensado na conta corrente 41856-0, Banco do Brasil, de Orlando Silva Barbosa (documentos digitalizados às fls. 1.431).
- 3) Cheque 850190, datado de 11/07/2007, no valor de R\$ 4.680,00. Emitido nominalmente pelo então Prefeito Orlando da Silva Barbosa e pela Secretária de Educação Maria da Glória Moitinho Costa em favor de Edes Patez Santos, foi compensado na conta corrente 41856-0, Banco do Brasil, de Orlando Silva Barbosa, (documentos digitalizados às fls. 1.431)
- 4) Cheque 140299, datado de 5/11/2007, no valor de R\$ 4.680,00. Emitido nominalmente pelo então Prefeito Orlando da Silva Barbosa e pela Secretária de Educação Maria da Glória Moitinho Costa em favor de Edes Patez Santos, foi compensado na conta corrente 41856-0, Banco do Brasil, de Orlando Silva Barbosa, (documentos digitalizados às fls. 1.431)
- 5) Cheque 140300, datado de 5/11/2007, no valor de R\$ 2.200,00. Emitido nominalmente pelo então Prefeito Orlando da Silva Barbosa e pela Secretária de Educação Maria da Glória Moitinho Costa em favor de Lourival Silveira Dias Júnior, foi compensado na conta corrente 6596-X, Banco do Brasil, pertencente a seu pai, o ex-Prefeito e então Secretário de Administração, Lourival Silveira Dias. (documentos digitalizados às fls. 1.431)".

Nesse contexto, além da frustração dos processos de licitação por anos, claramente provada nos autos, os fatos dos saques dos valores na boca do caixa e a emissão de cheques não nominais para pagamento configuram violação aos deveres básicos de probidade e honestidade, pois impossibilitam o rastreamento individual dos ciclos completos de cada pagamento.

## 2. Procedimentos licitatórios fraudulentos com recursos do FUNDEB e do PAB.

No ponto, fundamentou a sentença fustigada:

"7.1. Convites 007/2007 e 008/2007: a abertura e julgamento das propostas de ambos os convites estão previstas para o mesmo dia e horário, ou seja, 28/02/2007, às 10 horas. Destaca o MPF que ainda que de fato existisse a CPL, seria fisicamente impossível que ela conduzisse no mesmo dia e horário duas licitações com objetos diversos (documentos digitalizados às fls. 1.431).

7.2. Convites 016/2007 e 017/2007: A abertura e julgamento das propostas de ambos os convites foram previstas para o mesmo dia e horário, 24/4/2007, às 10 horas. Além disso, houve uma terceira suposta licitação (Convite 014/07), para fins de aquisição de medicamentos custeados pelo Programa Piso de Atenção Básica-PAB, no mesmo dia e horário para julgamento de propostas de três pretensas empresas. A CGU acoimou de absurda a situação de uma comissão de licitação inexistente julgar simultaneamente oito propostas de oitos empresas que disputam três

objetos diferentes (documentos digitalizados às fls. 1.431).

7.3. Convites 004/2008 e 006/2008: Abertura e julgamento das propostas de ambos os convites previstos para o mesmo dia e horário, 28/1/2008, às 10 horas. Todas as certidões negativas de débitos apresentadas para habilitação no Convite 004/2008 foram consultadas nos sistemas informatizados dos órgãos emissores em 29/4/2008, três meses após a licitação (documentos digitalizados às fls. 1.431).

7.4. Convites 023/2008 e 024/2008: abertura e julgamento das propostas de ambos os convites previstos para o mesmo dia e horário, 13/08/2008, às 10 horas (documentos digitalizados às fls. 1.431).

Acresceu a CGU, a respeito de tais licitações, que em algumas delas nem sequer houve proposta. Também destacou que os objetos dos Convites 004/2008, 006/2008, 023/2008 e 024/2008 têm a mesma natureza e seus valores somam R\$ 120.765,00, o que exigiria a modalidade licitatória de tomada de preços, conforme art. 23, II, a e b, da Lei 8.666/93, o que significa dizer ter havido fragmentação do objeto licitado (documentos digitalizados às fls. 1.431).

Quanto aos procedimentos licitatórios fraudulentos com recursos do PAB, a CGU concluiu suas investigações no sentido de que, quanto ao Convite 009/2007, a Empresa VA não detinha certidão de regularidade fiscal/FGTS desde 4/5/2005 até a data da suposta licitação. A consulta ao sistema informatizado da Caixa foi feita apenas em 31/5/2007, dois meses após o certame. A emissão da certidão de regularidade fiscal e da CND do INSS da empresa Campos se deu apenas em 31/5/2007. Emissão da certidão de regularidade fiscal/FGTS e da CND do INSS da empresa Bosco foi feita apenas em 31/5/2007, bem após a sessão (documentos digitalizados às fls. 1.431). Sem tais certidões, a licitação deveria ter sido repetida".

A coincidência de datas e horários é conduta comum à fraude nos processos licitatórios, isto é, de procedimentos montados para conferir formalidade à escolha que não existiu na realidade. Os documentos estão encartados nos autos, à fl. 1431 (mídia). Por sua vez, as defesas não conseguiram infirmar ou mesmo explicar essas práticas.

3. Pagamentos com recursos públicos diretamente aos requeridos e às empresas por eles controladas.

Asseverou o Juízo de primeira instância:

"Um dos focos de improbidade que mais chamaram a atenção da CGU constitui o que sociologicamente se chama de patrimonialismo: "sistema de dominação política ou de autoridade tradicional em que a riqueza os bens sociais, cargos e direitos são distribuídos como patrimônios pessoais de um chefe ou de um governante. (..) Um Estado de tipo patrimonialista não diferencia, portanto, a esfera pública da privada" (SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia. 3. ed. São Paulo: Best Seller, p. 228).

Ainda que não existisse o princípio constitucional da impessoalidade, os Réus estavam advertidos do valor cogente do tema por força do art. 91 da Lei Orgânica do Município de Caraíbas, que estabelece, como reproduzido pela CGU (fls. 368), que "o prefeito, o vice-prefeito, os vereadores e os servidores municipais, bem como as pessoas ligadas as qualquer deles por matrimônio ou parentesco afim ou consanguíneo, até o segundo grau ou por adoção, nao poderão contratar com o município, subsistindo a proibição até seis meses após findas as respectivas funções".

Apesar disso tudo, Lourival Silveira Dias montou uma prodigiosa máquina econômica privada alimentada com recursos públicos.

9.1. A CGU pôs a descoberto pagamentos feitos a suas empresas com recursos federais, a começar da NN Comércio de Doces Ltda empresa cujo capital social, desde 2003, está dividido entre os sócios Lourival Silveira Dias e Norma Suely Dias Coelho, conforme contrato social de fls. 258-266. A ela foram destinados recursos do Fundeb pelos cheques 850004, 140365 e 850433 (fls. 368-9 e documentos digitalizados às fls. 1.431)." (fls. 411/413).

Por ocasião dos dois primeiros cheques, revelou a CGU, Lourival e Norma eram secretários municipais. Jones Coelho Dias, filho do casal, era vereador. Juliana Coelho Dias, também filha do casal, era secretária municipal adjunta. À época do quarto cheque, Daniela Coelho Dias era estagiária de psicologia e figurava na folha de pagamento do Município (fls. 369).

9.2. Para a mesma Daniela Coelho Dias, entre abril e dezembro de 2007, foram feitos vários pagamentos totalizando R\$ 22.230,00, com recursos do Fundeb (documentos digitalizados às fls. 1.431).

Para o ano de 2008, esses pagamentos atingiram R\$ 24.553,00 (fls. 370 e documentos digitalizados às fls. 1.431).

Vale notar que não houve, por parte da defesa, a mínima preocupação em demonstrar ao menos a comprovação do serviço prestado.

9.3. Para o filho do casal Lourival e Norma Suely, o também Demandado Lourival Silveira Dias Júnior, houve pagamentos com Fundeb/2007 (R\$ 19.760,00) e Fundeb/2008 (R\$ 24.553,00), conforme CGU (fls. 370-1 e documentos digitalizados às fls. 1.431).

9.4. Uma das situações mais emblemáticas de como o Demandado Lourival Silveira Dias e seu clã familiar borraram as fronteiras entre o patrimônio público e o particular veio com os pagamentos feitos à Pousada Gavião, que existe desde 2004 em Caraíbas.

Formalmente em nome de Charles André Pereira Santana, a CGU desvelou que pertence mesmo a Lourival Silveira Dias, pois o próprio secretário de finanças, ora Codemandado, Hercílio Dias de Lima, declarou aos auditores: "A Pousada Gavião, situada na sede do Município de Caraíbas, fornecia refeições a servidores do município, mas não o faz mais desde o ano 2008; as refeições eram servidas na pousada, de propriedade de Lourival Silveira Dias à época" (fls. 373).

Vários pagamentos foram feitos, com recursos do Fundeb, a essa Pousada (fls. 374 e documentos contidos na mídia digital de fls. 1.430-1).

Portanto, o conjunto de provas revela que houve pagamentos diretamente aos requeridos e às suas empresas, todos ligados por vínculos de parentesco em total desrespeito às normas mais comezinhas de gestão pública sobre o tema. Os comprovantes de pagamentos ou cheques constam da mídia de fl. 1431, de modo que não há qualquer oscilação de convicção quanto aos fatos, nos exatos termos do motivado pelo MM. Juízo a quo.

A defesa não se desincumbiu do ônus de demonstrar fatos contrários aos afirmados pelo Ministério Público Federal e utilizados pela CGU e TCM/BA em suas conclusões. A rigor, não há controvérsia acerca da ocorrência desses eventos, condutas que tipificam os atos de improbidade hospedados no art. 10, caput e inciso VIII, da Lei 8.429/92.

O elemento subjetivo (dolo genérico ou má-fé) é extraído da própria dinâmica dos acontecimentos (modus operandi) acima descritos.

Não é crível que os pagamentos a parentes ou a empresas a eles ligadas estejam acobertados pelo manto da boa-fé. Tampouco as impropriedades dos saques na "boca do caixa" e das licitações forjadas (atos realizados no mesmo dia e horário) são comportamentos ordinariamente ligados à ausência de má-fé.

O longo período de irregularidades e a má-gestão reforçam o dolo dos requeridos, além dos sucessivos pareceres do órgão de controle estadual (TCM/BA) pela reprovação das contas municipais."

Desse modo, relativamente à caracterização dos atos de improbidade, não têm razão os apelantes em seu inconformismo. Mesmo sem considerar as ocorrências menos graves e de evidência mais frágil, remanescem muitas condutas fortemente demonstradas que tipificam atos de improbidade administrativa.

Os demais fatos mencionados pelo Juízo a quo, embora estejam acompanhados de fortes indícios de improbidade, carecem de melhor comprovação (perícia nas assinaturas ditas falsificadas, por exemplo) ou aproximam-se de meras irregularidades (questões formais em processos licitatórios). Entretanto, aquelas já constantes da motivação neste voto, são suficientes para a manutenção das condenações.

Passo a analisar a irresignação quanto à dosimetria das sanções impostas.

A todos os requeridos o Juízo de origem decretou a "perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e em ressarcimento integral do dano, ambos a serem fixados definitivamente em liquidação, a partir do Relatório de Fiscalização da CGU".

Nada obstante o inequívoco prejuízo provado, não se pode chegar à mesma conclusão quanto aos bens ou valores acrescidos ilicitamente. Não consta sequer fundamentação na sentença vergastada sobre as circunstâncias do desvio, com a devida vênia. Não por outra razão, a condenação recaiu no art. 10, da Lei 8.429/92. Logo, não há como arbitrar essa reprimenda. O correto, no caso em tela, é deixá-la ajustada à especialidade da reparação, nos moldes já fundamentados anteriormente e definidos na sentença a quo."

No tocante à individualização da conduta dos recorrentes, o Tribunal a quo assim consignou (fls. 6.007-6.008):

"O Juízo de primeira instância dissertou sobre a individualização das penas no tópico 12 da sentença, nos seguintes termos:

"Tornou-se um postulado a necessidade de individuação das penas de demandados por atos ímprobos (STJ, RESP 505068-PR, RESP 713537-GO, RESP 626204-RS, RESP 713146-PR, RESP 631301-RS, RESP 825673- MG, RESP 664856-PR, RESP 513576-MG, RESP 794155-SP, RESP 300184-SP).

Fixada essa exigência, passo ao procedimento:

12.1 Lourival Silveira Dias e Orlando Barbosa: são os artífices de todo o esquema ímprobo. Em torno deles gira o assalto aos cofres públicos. Conquanto Lourival seja o corifeu máximo, o papel de Orlando chega a lhe ser equiparável, a ponto de ter ganhado daquele um mandato de prefeito. Assinaram ambos todos os papéis autorizadores de pagamentos indevidos com recursos públicos e tiveram valores vinculados rastreados em suas contas. A eles todas as sanções são impositivas.

12.2 Construtora Capital e Carlos Alberto Nunes Marinho: a empresa e seu condutor foram responsáveis por assaltos aos cofres públicos durante anos, sem que exista qualquer sinal de execução efetiva das obras, senão de mera figuração contábil com divisão do valor com Lourival Silveira Dias, que determinava a efetivação das obras por outros meios.

12.3 Norma Suely Dias Coelho, Daniela Silveira Dias, Lourival Silveira Dias Júnior e Danilo Jardim Dias: são os integrantes familiares do esquema, que, unindo suas vontades à do chefe do clã, saquearam os cofres públicos, sendo a primeira ordenadora de despesas e os demais beneficiários dos pagamentos.

12.4 Hercílio Dias de Lima e Míriam Dias dos Santos, cujo sobrenome "Dias" denuncia ligações genealógicas, desempenharam o papel de peças-chave na operacionalização do esquema, subscrevendo a quase totalidade dos atos ímprobos e dando-lhes encaminhamento para que as fraudes tivessem lugar.

12.5 Antônio José Rodrigues: figurou em Comissão de Licitação inexistente e, à falta de outras condutas, deve-lhe ser imposta sanção menos grave.

Individuadas as condutas, as penas devem seguir a f observação já assentada pelo STJ: "o espectro sancionatório da lei induz interpretação que deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e a correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ" (RESP 664856/PR, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 02.05.2006; RESP 507574/MG, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 08.05.2006; RESP 513.576/MG, Relator p/ acórdão Ministro Teori Zavascki, DJ de 06.03.2006)".

Como visto, a sentença guerreada, ao contrário dos argumentos dos apelantes, fundamentou as suas conclusões de modo claro e objetivo, tanto em relação à subsunção dos fatos às regras da Lei 8.429/92 como no que toca às sanções arbitradas, cuja individualização constou de capítulo devidamente destacado na motivação.

Não vislumbro, pois, o vício alegado."

Em sede de aclaratórios, o Tribunal a quo assentou expressamente a existência de dolo específico e efetivo dano ao erário (fl. 6.059):

"Ademais, restou devidamente indicado o dolo específico na conduta dos apelantes, pois evidenciada má-fé, ainda que não mencionado expressamente, assim como foi constatada a ocorrência de dano ao erário, conforme se extrai dos fundamentos da decisão recorrida."

Dos excertos acima transcritos, verifica-se a presença de dolo específico, na medida em que os réus, de forma livre, consciente e cientes das irregularidades, malversaram recursos públicos federais repassados à Prefeitura Municipal de Caraíbas/BA e realizaram operações financeiras em desacordo com as normas legais e regulamentares, nos exercícios de 2007 e 2008.

Constata-se, ainda, a comprovação de efetivo prejuízo ao erário, nos termos exigidos pela novel legislação, cujo montante será apurado em liquidação de sentença, procedimento autorizado pelo art. 18, caput e § 1º, da LIA e respaldado pela jurisprudência desta Corte:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO QUE CAUSA PREJUÍZO AO ERÁRIO. ART. 10, VIII. LEI 8.429/1992. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE LAUDOS DE AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA. MANUTENÇÃO DA CONDUTA ILÍCITA. INEXIGIBILIDADE INDEVIDA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO QUE NÃO EXIGE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. QUADRO DE FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS APTO A PRESTAR O SERVIÇO CONTRATADO. DANO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE DE APURAÇÃO EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA QUE RESTABELECEU OS TERMOS DA SENTENÇA. RETIFICANDO-SE O QUANTUM DA MULTA AOS TERMOS DA LEI 14.230/2021. AGRAVO INTERNO. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA QUE NÃO CONHECEU DO RECURSO AINDA QUE POR OUTROS FUNDAMENTOS.

I - Trata-se de agravo interno interposto contra decisão que deu provimento ao recurso especial ministerial para restabelecer, no mérito, a sentença de procedência por ato de improbidade contra a secretária municipal, retificando-se apenas o quantum da multa, para reduzi-la ao exato valor do dano a ser apurado em liquidação. Na petição de agravo interno, a parte agravante repisa as alegações que foram objeto de análise na decisão recorrida.

II - Presentes os elementos objetivo e subjetivo necessários à configuração do ato de improbidade administrativa, sem que as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 à LIA tenham ocasionado mudança na situação jurídica enfrentada pela recorrida, permanecendo hígida a tipificação no art. 10, VIII, da LIA, é de rigor o restabelecimento da sentença condenatória proferida pelo juízo singular, a qual merece apenas um pequeno reparo no que tange ao valor da multa civil aplicada.

III - Em ação de improbidade administrativa, após o advento da Lei 14.230/2021, admite-se que o dano ao erário seja quantificado em liquidação de sentença, a teor do disposto no art. 18, §§ 1º e 3º da LIA. Precedentes do STJ: AgInt no REsp 2.013.053/DF, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 20/2/2024; REsp 1.520.984/SP, Rel. p/ acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/09/2018; AREsp 1.798.032/MT, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 10/8/2021; AgInt nos EDcl no REsp 1.750.581/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 14/05/2019.

IV - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 2.180.529/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 30/4/2025, DJEN de 7/5/2025.)

Portanto, as sensíveis alterações promovidas pela novel legislação à LIA, em nada alteram a situação jurídica enfrentada, permanecendo ímproba as condutas praticadas pelos ora recorrentes, nos termos do artigo 10, caput e VIII, da lei de regência.

Nesse contexto, não há como alterar as conclusões a que chegou o Tribunal local, no tocante à prática ou não do ato de improbidade administrativa, ou mesmo sobre a existência do elemento anímico (dolo), sem o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado em sede de recurso especial, consoante enunciado da Súmula n. 7 do STJ.

Afinal de contas, não é função desta Corte atuar como uma terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à legislação federal a partir do desenho de fato já traçado pela instância recorrida.

Em outras palavras, conforme pacífico entendimento desta Corte, o enfrentamento das questões atinentes a" efetiva caracterização ou não de atos de improbidade administrativa descritos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n.º 8.429/1992, sob as perspectivas objetiva - de caracterização ou não de enriquecimento ilícito, existência ou não de lesão ao erário e de violação ou não de princípios da administração pública - e subjetiva - consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico -, demandam incontestemente revolvimento fa"tico-probato"rio, uma vez que, como já observado acima, o Tribunal a quo, com base na análise do acervo fa"tico-probato"rio coligido

aos autos, entendeu pela existência do elemento anímico na conduta dos réus, bem como pela ocorrência de dano ao erário, concluindo, por corolário, pela configuração do ato de improbidade administrativa imputado aos recorrentes.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. DANO AO ERÁRIO. RECONHECIMENTO DO DANO PELO TCU, MAS AFASTAMENTO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL. TIPICIDADE E DOSIMETRIA DAS PENAS. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC), pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro, omissão, contradição ou obscuridade. Ressalta-se que julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.
2. Tendo em vista a independência entre as instâncias administrativa e cível, a condenação da parte demandada ao ressarcimento dos danos no âmbito administrativo não impede o afastamento da tipificação do art. 10 da Lei 8.429/1992 diante do reconhecimento da ausência de dano ao erário decorrente do atraso na entrega da obra.
3. O Tribunal de origem, com fundamento no acervo fático-probatório carreado aos autos, concluiu estar ausente o dano apto ao reconhecimento da tipicidade do art. 10 da Lei 8.429/1992 e, com base nesse mesmo contexto, fixou as penas aplicadas à parte ré.

Desconstituir essas premissas 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).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.377.865/PI, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 16/9/2024, DJe de 19/9/2024.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ATO CONFIGURADO. SANÇÃO. DOSIMETRIA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo "indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10" (AIA 30/AM, rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).
2. No caso concreto, observa-se que as questões levadas a deslinde (afastamento da conduta ímproba dos membros da comissão de licitação, em face da ausência do elemento subjetivo) foram decididas com esteio no suporte fático-probatório e, por essa razão, a desconstituição desse entendimento, sobretudo no tocante à materialidade da conduta tida como ímproba, levaria necessariamente à reavaliação de toda a estrutura probatória trazida aos autos, desiderato que não se coaduna com a via especial eleita (inteligência da Súmula 7 do STJ).
3. Esta Corte consolidou o entendimento de que é viável a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas.
4. No presente caso, a imposição ao ex-prefeito de multa civil e da obrigação de ressarcimento à Administração do prejuízo causado evidencia que a sanção foi fixada dentro de um juízo de proporcionalidade.
5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 1.234.197/PB, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 22/11/2021, DJe de 14/12/2021.)

Por fim, não merece conhecimento o alegado dissídio jurisprudencial, tendo em vista que os óbices que impedem o exame do recurso especial interposto com base na alínea "a" prejudicam igualmente a análise do recurso interposto pela alínea "c" do permissivo constitucional para discutir a mesma matéria.

Significa dizer que, consoante a jurisprudência desta Corte Superior, a incidência da Súmula 7/STJ na análise do recurso interposto pela alínea "a" do permissivo constitucional impede o exame de divergência, posto que uma vez não analisado o mérito da decisão combatida, não há como avançar para a investigação da interpretação conferida ao caso.

Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.233.961/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 13/2/2023, DJe de 16/2/2023; AgInt no AREsp n. 1.985.699/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 6/8/2024, DJe de 23/12/2024; e, AgInt no REsp n. 1.515.004/SC, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 24/6/2024, DJe de 26/6/2024.

Ante o exposto, com fundamento no art. 932, inciso IV, do CPC, c/c o art. 253, parágrafo único, inciso II, alínea "b" do RISTJ, conheço do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, desprovê-lo.

Publique-se. Intimem-se.

EMENTA

### 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/d932b4a9-5845-4879-9b4d-8489dcaf578e/download/textos20250807.zip>

**CASE PAGE**              <https://chat.esheria.ai/case-law/brazil/dolo-superior-tribunal-de-justi%C3%A7a-unknown--6a3dc34b7ccdbf40b16fee6a>

Prepared on 24 October 2026 · Esheria