



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL N° 2142842 - RN (2024/0166022-5)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : JOSÉ GALENO DIÓGENES TORQUATO
ADVOGADOS : HINDENBERG FERNANDES DUTRA - RN003838
 JEANY GONÇALVES DA SILVA BARBOSA - RN006335
 JOSE DE CASTRO MEIRA JUNIOR - DF021616
RECORRENTE : WALKEI PAULO PESSOA FREITAS
ADVOGADO : DJANIRITO DE SOUZA MOURA NETO - RN011793
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : UNIÃO
INTERES. : CLAUDIO PINHEIRO BARBOSA
INTERES. : RICARDO REGO DE CARVALHO
INTERES. : JOSE AUDISIO DE MORAIS
INTERES. : CONSTRUSER - CONSTRUCAO E SERVICOS DE
 TERRAPLENAGEM LTDA
INTERES. : ALBERICO MEDEIROS MARTINS
INTERES. : CONSTEP CONSTRUCOES E SERVICOS DE
 TERRAPLENAGEM LTDA
INTERES. : FRANCISCO BARBOSA LIMA
INTERES. : CONSTRUTORA AUROENSE LTDA
INTERES. : ANTONIO DE LISBOA SOBRINHO

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto por Walkei Paulo Pessoa Freitas, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, no qual se insurge contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da 5^a Região, assim ementado (fls. 1564/1566):

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO E PRESIDENTE DE COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO, DENTRE OUTROS DEMANDADOS. REJEITADAS PRELIMINARES DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E ILEGITIMIDADE ATIVA DO MISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. NÃO CONSTATADO CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DE PERÍCIA TÉCNICA. APPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE A AGENTES POLÍTICOS. SÚMULA 576 DO STJ. CONVÊNIO.

REPASSES REALIZADOS PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE. CONLUIO COM A FINALIDADE DE FRAUDAR LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE. DANO AO ERÁRIO. MALVERSAÇÃO DE VERBAS FEDERAIS EM FAVOR DE EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME FORJADO. DEVOLUÇÃO DO VALOR NÃO ELIDE O ATO DE IMPROBIDADE. RESSARCIMENTO ÀS EXPENSAS DO ENTE MUNICIPAL. ART. 10, INCISOS I, VIII E XI, DA LEI Nº 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DEMONSTRADO. DOLO. SANÇÕES DE MULTA CIVIL, RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. DOSIMETRIA DAS PENAS ADEQUADA AO CASO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. APELAÇÕES IMPROVIDAS.

Os embargos de declaração, opostos por José Galeno Diógenes Torquato, foram rejeitados (fls. 1674/1677 e 1735/1738).

Nas razões de seu recurso especial às fls. 1.798/1.809, Walkei Paulo Pessoa Freitas alega violação dos arts. 17, §10-D, e 17-C da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), sustentando que sua condenação por dois tipos do art. 10 da LIA (incisos I e VIII) afronta o comando legal.

Sustenta ofensa ao art. 10 da LIA, sob a redação da Lei 14.230/2021, ao argumento de que o tipo legal requer comprovação da perda patrimonial efetiva, inexistente em relação à sua atuação como presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), pois não praticou condutas na execução da obra, o que foi enfatizado pelo voto divergente do Desembargador Carlos Rebêlo Júnior.

Aponta violação do art. 17-C, §1º, da LIA, aduzindo que a ilegalidade sem a presença de dolo não configura ato de improbidade, destacando que outros membros da CPL foram absolvidos

Requer a revisão das sanções por desproporcionalidade, com exclusão da proibição de contratar com o Poder Público e da suspensão de direitos políticos, e a redução da multa civil, à luz dos critérios do art. 17-C, IV, a a g, da LIA.

Nas razões de seu recurso especial às fls. 1.753/1.785, José Galeno Diógenes Torquato alega violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC), indicando as seguintes omissões:

(a) cerceamento de defesa e a nulidade da sentença sem a produção das provas especificadas;

(c) ausência de indicação precisa dos fundamentos que demonstram a tipicidade, havendo julgamento baseado em presunções;

(d) adequação da imputação diante da condenação simultânea pelos incisos I e VIII do art. 10 da LIA;

(e) divergências entre constatações da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Fundo Nacional de Saúde (FNS) quanto à execução da obra;

(f) dosimetria das penas, vedação à solidariedade e direcionamento do ressarcimento a quem obteve benefícios diretos.

(g) incompetência da Justiça Federal e ilegitimidade do MPF;

(h) contradição ao ter sido a ação julgada na Justiça Federal, com a presença do MPF e da União, e o dano ao erário ser municipal;

(i) questão de ordem acerca da manifestação do MPF sobre suas alegações e a aplicação das normas benéficas contidas na Lei 14.230/2021.

Alega, ainda, a afronta ao art. 17-C, da Lei 8.429/1992, pois não foram observados os parâmetros legais para a fixação das penas, ressaltando a extensão do dano, o fato de não ter sido o prejuízo pelo recorrente causado, a ausência de antecedentes, a inexistência de proveito, não ser particular para sofrer a pena de proibição de contratar com o Poder Público e se limitar o acórdão a mencionar ter fixado a suspensão no mínimo legal, quando não necessaria a pena ser aplicada à luz das particularidades da conduta.

Foram apresentadas contrarrazões pelo Ministério Público Federal às fls. 1.817 /1.826, silenciando-se os demais (fl. 1.827)

Os recursos foram admitidos (fl. 1828).

É o relatório.

Na origem, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ação por ato de improbidade administrativa contra José Galeno Diógenes Torquato (então prefeito de São Miguel/RN), Walkei Paulo Pessoa Freitas (presidente da Comissão Permanente de Licitação, Clauberto Pinheiro Barbosa (membro da CPL), Ricardo Rêgo de Carvalho (membro da CPL), Antonio de Lisboa Sobrinho (engenheiro fiscal do Município), Construser Construção e Serviços de Terraplenagem Ltda., José Audísio de Moraes (sócio administrador), Construtora Aurorense Ltda., Francisco Barbosa Lima (sócio administrador), CONSTEP - Construção e Serviços de Terraplenagem Ltda. e Alberico Medeiros Martins (sócio administrador).

Imputou-se aos réus suposta fraude à licitação na modalidade convite, consubstanciada na montagem posterior do procedimento para favorecer empresa previamente escolhida e no pagamento por serviços não executados na obra de Unidade

Básica de Saúde vinculada ao Convênio 303/2007 (SIAFI 617412), com malversação de verbas federais e dano apurado de R\$ 20.574,00 (13,80% da obra).

O Juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedentes os pedidos, absolvendo Ricardo Rêgo de Carvalho e Clauberto Pinheiro Barbosa, mas condenando os demais às seguintes cominações:

José Galeno Diógenes Torquato (art. 10, I, VIII e XI, da Lei 8.429/1992): ressarcimento ao erário, em solidariedade, de R\$ 24.283,11; multa civil de R\$ 20.000,00; proibição de contratar com o Poder Público por 5 anos; suspensão dos direitos políticos por 5 anos.

Walkei Paulo Pessoa Freitas (art. 10, I e VIII, da Lei 8.429/1992): multa civil de R\$ 10.000,00; proibição de contratar com o Poder Público por 5 anos; e suspensão dos direitos políticos por 5 anos.

Antonio de Lisboa Sobrinho (art. 10, I, da Lei 8.429/1992): ressarcimento ao erário, em solidariedade, de R\$ 24.283,11; multa civil de R\$ 5.000,00; proibição de contratar com o Poder Público por 5 anos; suspensão dos direitos políticos por 5 anos.

Construser - Construção e Serviços de Terraplenagem Ltda. e José Audílio de Moraes (art. 10, I e VIII, da Lei 8.429/1992): ressarcimento ao erário, em solidariedade, de R\$ 24.283,11; multa civil de R\$ 20.000,00; proibição de contratar com o Poder Público por 5 anos.

Francisco Barbosa Lima e Alberico Medeiros Martins (art. 10, I e VIII, da Lei 8.429/1992) : multa civil de R\$ 10.000,00; proibição de contratar com o Poder Público por 5 anos; suspensão dos direitos políticos por 5 anos.

Construtora Aurorense Ltda. e CONSTEP - Construção e Serviços de Terraplenagem Ltda. (art. 10, I e VIII, da Lei 8.429/1992): multa civil de R\$ 10.000,00; proibição de contratar com o Poder Público por 5 anos.

O Tribunal Regional Federal da 5^a Região negou provimento às apelações de José Galeno Diógenes Torquato e Walkei Paulo Pessoa Freitas, mantendo integralmente a condenação e as sanções impostas.

O recurso especial interposto por Walkei Paulo Pessoa Freitas devolve a esta Corte Superior as seguintes questões: (a) condenação simultânea; (b) elementos subjetivo e objetivo para a tipificação; (c) dosimetria das sanções.

O recurso especial interposto por José Galeno Diógenes Torquato devolve a esta Corte Superior as seguintes questões: (a) negativa de prestação jurisdicional, e (b) dosimetria.

Analizando separadamente os tópicos destacados em cada um dos recursos.

Recurso especial de Walkei Paulo Pessoa Freitas.

(A) Condenação simultânea:

A pretensão da parte é ver aplicado dispositivo que, à época do ajuizamento da ação e da prolação da sentença condenatória, não se encontrava vigente, pois, até então, não havia norma semelhante na Lei 8.429/1992.

O alegadamente violado §10-D do art. 17 da LIA estabelece que *"para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei"*.

Esse dispositivo não teve a sua aplicabilidade retroagida quando do julgamento do Tema 1.199, não tendo como afrontá-lo o acórdão recorrido, portanto.

A petição inicial, por outro lado, há muito já havia sido protocolada e o feito sentenciado quando da entrada em vigor da Lei 14.230/2021, não se podendo pretender aplicar quando do julgamento do apelo norma em relação à qual nem as partes e nem o juízo poderiam orientar a sua atuação, pois não integrava o ordenamento jurídico à época.

Não houve, aliás, o prequestionamento desse dispositivo, pois o recurso de apelação havia sido interposto ainda nos idos de 2019.

Não cumpria ao Tribunal analisar questões processuais em relação a atos que já haviam se esgotado no tempo, razão, aliás, porque a Corte local, quando do julgamento dos embargos opostos por José Galeano (e não pelo ora recorrente), afirmou que não haveria omissão no acórdão embargado em relação a questões não devolvidas no apelo.

A propósito (fls. 1.674/1.675):

Os embargos de declaração, previstos no art. 1.022 do Código de Processo Civil, têm por objetivo examinar, esclarecer, suprir e corrigir eventual existência de obscuridade, contradição, omissão ou erro material, requisitos indispensáveis de sua admissibilidade, sobretudo quando opostos para fins de prequestionamento da matéria julgada e de dispositivo legal. **Não se prestam a reiterar a discussão de questões de direito já apreciadas pelo julgado, ou, de outra sorte, de matéria não colhida do inconformismo recursal.**

Não deixo, por outro lado, de enfatizar que o dispositivo em questão visa a evitar a imputação plúrima de tipificações em relação ao mesmo fato e, ao final, a condenação com base em uma mesma conduta e em tipos diversos, quando os tipos mais graves deveriam absorver os menos graves.

A pretensão do legislador foi de exigir um esmero por parte do acusador, evitando-se a conhecida prática de - em relação ao mesmo fato - sustentar-se o enquadramento em todos os artigos tipificadores conjuntamente, sem a devida individualização das condutas imputadas aos demandados, para, ao final, ser o réu condenado por algum deles, o que dificultaria sobremaneira a defesa daqueles a quem se imputa o cometimento dos atos ímparos.

Na hipótese dos autos, em relação ao ora recorrente sequer se cuidaria da imputação de tipos de espécie diversa, mas, sim, de hipóteses previstas na mesma espécie de ato ímpar (causador de dano ao erário), cujos múltiplos fatos verificados no curso da lide se enquadriam em mais de um dos seus incisos, ou seja, em hipóteses previstas no art. 10, I e VIII, da LIA.

Este é o teor das normas:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

[...]

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;

Note-se que o art. 10 da LIA é espécie de tipo aberto, ou seja, o fato imputado aos réus sequer precisaria estar previsto em algum dos seus incisos, bastando que houvesse imputação de dano.

Também por isso, não haveria nulidade na menção ao enquadramento de uma mesma conduta em mais de uma das hipóteses legais previstas em cada um dos artigos, pois o réu se defenderá do fato a ele imputado que, porventura, poderá estar enquadrado em um dos incisos, em mais de um ou em nenhum deles.

De qualquer sorte, além da frustração da licitude do procedimento, encadearam-se esses fatos ao dano posteriormente verificado, com o pagamento de valores à sociedade empresária beneficiada relativos a serviços não prestados, razão da indicação de ambos os incisos do art. 10 da LIA.

Portanto, não fosse a inaplicabilidade do art. 17, §10-D, da Lei 8.429/1992, incluído apenas em 2021, a eventual indicação de mais de um inciso relativo à mesma conduta, dentro da mesma espécie de ato ímprebo, quando semelhantes, ou em relação a fatos diversos, em que pese encadeados, não levaria à inépcia da inicial ou à nulidade da decisão condenatória.

Não conheço do recurso especial no ponto.

(B) Tipicidade da conduta:

O autor, é necessário enfatizar, vinculou, desde a inicial, os fatos consubstanciados na fraude ao procedimento licitatório e na escolha da empresa vencedora do certame e o pagamento de serviços que não teriam sido executados, acarretando um prejuízo no valor de R\$ 20.574,00.

O Tribunal Regional, analisando o elemento subjetivo da conduta e o dano, isso com base nos termos atuais do art. 10 da LIA, alterada pela Lei 14.230/2021, reconheceu presentes os elementos subjetivo e objetivo, afirmando (fls. 1.558/1.559, 1.563 e 1.664):

Ainda conforme o relatório da CGU, mediante consulta ao banco de dados da Receita Federal, verificaram-se as seguintes relações comerciais e /ou de parentesco entre os sócios das empresas licitantes, o que, inclusive, não foram refutadas pelos demandados, tendo sido, ao contrário, confirmadas nos depoimentos prestados em juízo:

- O sócio da CONSTRUSER, Sr. José Audílio de Moraes é irmão do Sr. José Almir Tavares de Moraes (ex-sócio da CONSTEP até 2009), empresa participante da presente licitação e do Convite nº 019/2010, no valor de R\$ 149.156,18.

- O Sr. José Almir Tavares de Moraes (ex-sócio da CONSTEP) também é sócio da empresa A J SERVICOS DE CONSTRUCAO LTDA ME até 28/01/2011, a qual participou juntamente com a CONSTRUSER dos Convites nºs 015/2011, no valor de R\$ 147.152,61 e 016/2011, no valor de R\$ 142.870,26. (id. 4058404.1811446, fl. 40).

Como bem esclareceu o Órgão Ministerial: "a participação das mesmas empresas, que por sua vez eram administradas por familiares e seus parceiros comerciais, em várias cartas convites, alternando-se apenas os vencedores, sinaliza que os agentes públicos do Município de São Miguel atuaram efetivamente de todo esquema. Não é de se cogitar, por exemplo, que a escolha das empresas convidadas tenha se dado por critérios imparciais, e que, por pura coincidência, beneficiou empresas sediadas a aproximadamente 250 km de distância do Município contratante, cujos sócios mantêm entre si vínculos de parentesco e empresariais" (sem grifos no original).

[...]

A CGU constatou ainda que a empresa CONSTRUSER, embora vencedora da presente e de outras várias licitações junto à Prefeitura de

São Miguel/RN, destinadas a obras de construção civil, não contava com nenhum empregado à época dos fatos, consoante aferiu aquele órgão por meio dos registros da RAIS - Relação Anual de Informações Sociais, relativas aos exercícios de 2009 e 2010, circunstância que, aliás, foi confirmada pelo representante da empresa, JOSE AUDISIO DE MORAIS. Em verdade, pela fachada da empresa, na fotografia do id. 4058404.1811446, fl. 40, percebe-se que a mesma nem sequer aparentava estar em funcionamento.

Observou-se ainda que na mesma data de 26/02/2010, a Secretaria Municipal de Saúde efetuou solicitação de despesa ao Prefeito, este pediu informação acerca de previsão orçamentária ao órgão responsável, o Secretário da respectiva pasta respondeu informando a existência de crédito orçamentário e, na . A presteza na concretização sequência, o Prefeito autorizou a abertura do procedimento licitatório desses atos causa perplexidade, mormente por tratar-se de atividades praticadas por diferentes pessoas e que obedecem a uma ordem específica, uma dependendo da realização da outra.

A mesma situação se constata em relação aos atos concernentes à confecção da ata da sessão de julgamento das propostas, à declaração de renúncia, ao despacho à assessoria jurídica, à elaboração do parecer jurídico, ao termo de homologação e adjudicação e ao ato de convocação para celebração de contrato, todos datados de 15/05/2010 ("Convite 008-2010", pág. 232-239), também firmados por diferentes pessoas e obedecendo, necessariamente, a uma sequência cronológica, já que cada ato pressupõe a realização de outro que lhe antecede.

[...]

Constato, portanto, ter-se forjado competição entre os licitantes, por quanto desde o início, já se sabia quem iria vencer a licitação. Competição de fato, no sentido exigido pela Lei de Licitações, de disputa para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, não se vislumbrou, de modo que o procedimento licitatório Convite nº 008/2010 do Município de São Miguel/RN foi integralmente fabricado, em momento posterior à contratação.

No que concerne à conduta dolosa do apelante JOSÉ GALENO apontou que o ex-prefeito autorizara o pagamento de serviços medidos, porém não executados, no (vinte mil, quinhentos e setenta e quatro reais), correspondente a 13,80% da obra. valor de R\$ 20.574,00 Foram analisados os 5 Boletins de Medição atestados pelo engenheiro fiscal do Município, o demandado Antonio Lisboa Sobrinho (mídia digital de f. 14-15, numeração atribuída pelo MPF), bem como o Termo de Recebimento Definitivo da Obra, lavrado em 21/01/2011 (mídia digital de f. 14-15, numeração atribuída pelo MPF). Conforme o referido acervo probatório, o objeto do Convênio nº 303/2007 (SIAFI 617412) se encontrava totalmente concluído, observados os parâmetros previstos no projeto básico. A CGU reporta ainda que o ex-prefeito José Galeno apresentou, em 02/06/2011, Prestação de Contas Final do Convênio (mídia digital de f. 14-15, numeração atribuída pelo MPF), informando ao Ministério da Saúde os pagamentos à empresa CONSTRUSER como se efetivamente correspondessem à execução integral do convênio.

[...]

Importante esclarecer que, embora o ex-prefeito argumente que vários itens/etapas da obra constassem como executados em relatório do FNS, a sentença teria olvidado esses dados. **Ora, ainda que se considerasse a tese do apelante de que restaria pequena parcela da obra a ser concluída, tal hipótese não elidiria o desvio das verbas devidamente apurado pela CGU.**

[...]

Quanto à conduta do apelante WALKEI PAULO, o elemento subjetivo doloso foi devidamente demonstrado pela parte autora, pois ele era presidente da CPL, tendo conduzido e praticado os atos que compunham o certame fraudulento, com vistas a conferir ares de legalidade à contratação ilícita da empresa que se sagrou "vencedora". Em seu depoimento pessoal, afirmou que lhe cabia, na qualidade de Presidente da CPL, a escolha das empresas a serem convidadas, que era feita aleatoriamente, a emissão das respectivas Cartas Convites e, ainda, receber e conferir toda a documentação por elas apresentadas. Dessa forma, vê-se que era de sua competência a análise e conferência das propostas e documentos apresentados pelas empresas licitantes, com o escopo de aferir sua conformidade aos termos do edital. Embora tenha afirmado que a escolha das empresas se dera de forma aleatória, conforme já apontado outrora, a opção foi direcionada a empresas de um mesmo grupo, com o fim de favorecer uma delas.

O apelante, portanto, emprestou seu nome, cargo e função para que houvesse ou se consumasse o esquema, participando consciente e voluntariamente do conluio fraudulento (id. 4058404.1811251, fls. 4 e seguintes). Não poderia se eximir de sua responsabilidade argumentando, assim como o ex-prefeito, que conduzia os atos licitatórios com base nos pareceres da assessoria jurídica do município, pois, tal como confirmado por ele em audiência, era pregoeiro concursado, portanto detinha conhecimentos mais que suficientes para detectar e impedir falhas e irregularidades em licitações. Ressalte-se que, ainda na audiência, o apelante declarou que participaria de cursos sobre licitações ofertados pela CGU e pelo Tribunal de Contas do Estado. Dessa forma, o apelante anuiu com a fabricação posterior de licitação e concorreu para a adulteração dos documentos respectivos. **Em verdade, sem a sua anuência, não haveria como ser fabricada posteriormente a licitação, posto que lhe faltariam as assinaturas daqueles responsáveis por operacionalizar de direito as licitações em geral.**

[...]

Quanto às penas aplicadas, **o Acórdão embargado, considerando as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, concluiu que a dosimetria das sanções foi corretamente mensurada juízo de primeira instância. Além da multa civil, 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, e suspensão dos direitos políticos, ambas as sanções cominadas pelo prazo de 5 (cinco) anos.**

Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que impede o conhecimento do recurso especial quanto ao ponto.

Sendo assim, incide neste caso a Súmula 7 do STJ: "*A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial*".

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM PLEITO ELEITORAL. DISPENSA EM MASSA DOS SERVIDORES LOGO APÓS A ELEIÇÃO. CONDUTA VEDADA AO AGENTE PÚBLICO EM CAMPANHA ELEITORAL (LEI N. 9.504/1997, ART. 73, V, "D"). CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 489, §1º, II, E 1.022, II, DO CPC/15. INOCORRÊNCIA. ENFRENTAMENTO SUFICIENTE DA CONTROVÉRSIA. ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO ÍMPROBO DEVIDAMENTE COMPROVADO. REEXAME DO ELEMENTO SUBJETIVO. IMPOSSIBILIDADE. CONTRATAÇÃO EM DESACORDO COM LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SÚMULA 7/STJ. EXCLUSÃO SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. PARCIAL PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO.

[...]

III - Descabe o revolvimento de matéria fática para aferir a presença dos elementos objetivo e subjetivo do ato ímprobo, em razão do óbice da Súmula 7/STJ.

[...]

VII - Agravo interno parcialmente provido para afastar a pena de suspensão dos direitos políticos imposta ao recorrente.

(AgInt no AREsp n. 2.075.410/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/12/2025, DJEN de 15/12/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APPLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO ARTS. 8º, 11, 371, 372, II, E 375 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 282/STF. PRESENÇA DE DOLO NA CONDUTA E PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES IMPOSTAS. CONFIGURAÇÃO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. INCIDÊNCIA. RETROATIVIDADE DA LEI N. 14.230/2021. IMPOSSIBILIDADE. TEMA N. 1.199/STF. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

[...]

IV - Rever o entendimento das instâncias ordinárias, no sentido da presença de elemento doloso, necessário à caracterização do ato de improbidade administrativa, bem como acerca da proporcionalidade das sanções impostas, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

[...]

IX - Agravo Interno improvido. (AgInt nos EDcl no REsp n. 2.035.643/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 31/5/2023.)

É preciso enfatizar que não cumpre ao Superior Tribunal de Justiça oferecer às partes uma terceira análise das provas coligidas, além daquelas já realizadas na origem, senão a dirimir eventual dissonância interpretativa da lei ou preservar a norma federal, que, na espécie, com base no que há no acórdão, não foi afrontada. A revisão dessa conclusão dependeria de nova incursão em matéria probatória, apenas.

Assim, do recurso não se pode conhecer no ponto.

(C) Desproporcionalidade das penas:

No tocante à alegada desproporcionalidade das penas aplicadas, é preciso ressaltar que o Tribunal de origem considerou as peculiaridades do caso concreto e fixou para o agravante sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, considerando a presença de atos de improbidade praticados em concerto para que a sociedade empresária se sagrasse vencedora no certame.

Além do ressarcimento dos danos, o recorrente foi condenado, com base no art. 10 da LIA, à suspensão dos direitos políticos pelo período de 5 anos, à multa civil no valor de R\$ 10.000,00 e à proibição de contratação com a administração pública pelo prazo de 5 anos.

Neste Tribunal está pacificado o entendimento de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7/STJ, salvo se, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade da pena aplicada, o que não é a hipótese dos autos.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. INOCORRÊNCIA. PENALIDADES APLICADAS PELA CORTE LOCAL.

REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

[...]

III - No que concerne à suscitada ofensa ao art. 12 da Lei n. 8.429/1992, é firme a orientação deste Tribunal Superior pela possibilidade da revisão da dosimetria das penas, quando constatada a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas pelo tribunal de origem.

IV - No caso, a Corte local, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, examinou a dosimetria das sanções impostas em 1º grau, e, considerando o ato ímprobo imputado ao Agravado, bem como o princípio da proporcionalidade, acolher a pretensão recursal, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ. Precedentes.

[...]

(AgInt no REsp n. 2.070.140/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 30/8/2023.)

Por isso, não se pode conhecer do recurso especial quanto ao presente tópico.

Recurso especial de José Galeno Diógenes Torquato, que se limita à negativa de prestação jurisdicional e à dosimetria das penas.

(A) Negativa de prestação jurisdicional:

O recorrente suscitou, em síntese, ter sido negada a prestação jurisdicional em relação às seguintes questões:

- (a) cerceamento de defesa e a nulidade da sentença sem a produção das provas especificadas;
- (c) ausência de indicação precisa dos fundamentos que demonstram a tipicidade, havendo julgamento baseado em presunções;
- (d) adequação da imputação diante da condenação simultânea pelos incisos I e VIII do art. 10 da LIA;
- (e) divergências entre constatações da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Fundo Nacional de Saúde (FNS) quanto à execução da obra;
- (f) dosimetria das penas, vedação à solidariedade e direcionamento do resarcimento a quem obteve benefícios diretos.
- (g) incompetência da Justiça Federal e ilegitimidade do MPF;
- (h) contradição ao ter sido a ação julgada na Justiça Federal, com a presença do MPF e da União, e o dano ao erário ser municipal;

(i) questão de ordem acerca da manifestação do MPF sobre suas alegações e a aplicação das normas benéficas contidas na Lei 14.230/2021.

No tocante ao alegado cerceamento, o acórdão expressamente afirmou (fl. 1.552):

O apelante JOSÉ GALENO defende que o processo deve ser anulado, ante o cerceamento de defesa concernente ao indeferimento de prova pericial por ele solicitada.

Na audiência de instrução, o apelante requereu a produção de prova pericial, argumentando que, na visita "in loco" feita pela CGU, a obra se encontrava edificada em parcela superior ao cronograma respectivo, mas tal fato teria sido olvidado no relatório daquele órgão. O representante do MPF apontou que o fato noticiado não surgiu na audiência de instrução e julgamento, uma vez que o apelante teve a oportunidade de conhecer com inteireza todas as imputações descritas na inicial, entre as quais a eventual inexecução parcial do objeto conveniado. Sendo assim, o apelante poderia ter arguido todo e qualquer tipo de objeção, bem como ter requerido a produção de prova, inclusive a pericial, no momento oportuno, mas não o fizera, operando-se a preclusão quanto a este pleito.

Além disso, conforme esclarecido pelo juízo "a quo", a realização da perícia técnica em questão seria inócuia, porquanto não se prestaria para a finalidade proposta pela defesa, qual seja demonstrar, em relação a determinado marco temporal, a execução a maior ou a menor de uma obra que já foi concluída há vários anos. Ademais, as etapas de conclusão da obra não são o ponto principal no caso sob luzes, e sim os desvios de recursos que deveriam custear a sua construção. Dessa forma, acertada a decisão do juízo ao indeferir a prova pericial, com base no art. 464, § 1º, do CPC.

O mesmo se diz em relação aos elementos subjetivo e objetivo do tipo: o dolo e o dano ao patrimônio público Federal e Municipal, à competência, à execução das obras, à dosimetria e à aplicação das normas constantes na Lei 14.230/2021, cujos fundamentos anteriormente transcritos evidenciam a suficiência do seu enfrentamento pela instância local.

Deixo claro, ainda, inexistir contradição em relação ao desfalque de verbas federais, posteriormente ressarcidas pelo Prefeito demandado, ressarcimento que, sabidamente, não afasta o ilícito verificado e não alteraria a competência para o julgamento da causa por se terem utilizado verbas municipais para tanto.

Como já antecipei quando da análise do recurso de Walkei, a alegada afronta a normas processuais constantes na Lei 14.230/2021 não foi - e nem poderia ter sido - suscitada no recurso de apelação interposto antes de sua entrada em vigor, não tendo, por isso, o Tribunal sobre elas se manifestado.

Isso porque, sabidamente, não se determinou a sua retroação quando do julgamento do Tema 1.199/STF, senão a retroatividade das normas materiais mais benéficas, já tendo, esta Corte Superior, quando do julgamento do AgInt no REsp 1.896.757/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, e em outros tantos julgados, reafirmado que as normas processuais não retroagirão para colher atos processuais já praticados, enfatizando a teoria do isolamento dos atos processuais.

Portanto, o recurso não merece provimento.

(B) Dosimetria das penas:

Como já antecipei, é pacífico o entendimento de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7/STJ.

A José Galeno Diógenes Torquato, com base nos arts. 10, I, VIII e XI, e 12, II, da Lei 8.429/1992 imputou-se o ressarcimento ao erário, em solidariedade, de R\$ 24.283,11, multa civil de R\$ 20.000,00; proibição de contratar com o Poder Público por 5 anos e suspensão dos direitos políticos por 5 anos.

Não se mostram desproporcionais as penas, considerando a fraude licitatória e o desvio de verbas consubstanciado no atesto de completude das obras e pagamento da empresa para a qual foi direcionado o certame por serviços que não haviam sido prestados.

Por isso, não se pode conhecer do recurso especial quanto ao presente tópico.

Ante o exposto, não conheço do recurso especial de Walkei Paulo Pessoa Freitas e conheço, em parte, e nego provimento ao recurso especial de José Galeno Diógenes Torquato.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 26 de janeiro de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator