



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1485464 - SP (2019/0103288-3)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : NELSON BONFIM
ADVOGADO : RAFAEL DELGADO CHIARADIA - SP199092
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : FABIO RIBEIRO DA SILVA
INTERES. : THEREZA PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : CYNTHIA PENTEADO SCUDELLER SAKOMOTO
INTERES. : HAMILTON PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : AYRTON PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : VANDA MARIA FATORI SCUDELLER
INTERES. : AYRTON FATORI PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : JULIO NOBUYOSHI SAKOMOTO
INTERES. : ERSO TRUCOLO
INTERES. : JOSE REINALDO CREPALDI
INTERES. : JORGE HANAI
INTERES. : TIAGO BRIGATTI
INTERES. : JOSE LUIS DE CARVALHO
INTERES. : MARIA DE FATIMA PIRES

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. ARTS. 9º, 10 E 11 DA LIA. APTIDÃO DA INICIAL, ENRIQUECIMENTO, DOLO ESPECÍFICO E DANO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. TIPICIDADE MANTIDA. RESSARCIMENTO DO DANO. SOLIDARIEDADE. MANUTENÇÃO. PENA DE MULTA. ALTERAÇÃO PARA O MÁXIMO ATUALMENTE PREVISTO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Inexiste a alegada violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC) porque a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, é o que se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

2. A petição inicial foi considerada apta, com preenchimento dos requisitos do art. 319 do CPC. O reexame do contexto fático-probatório dos autos redunda na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas. Incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

3. Não havendo prejuízo decorrente da apresentação de réplica à defesa preliminar e da não concessão de tréplica, não há que se falar em nulidade processual.

4. O ônus da prova foi cumprido pelo autor da ação, evidenciando a participação do recorrente no esquema de improbidade administrativa, razão do reconhecimento do elemento subjetivo doloso a corroborar a tipificação dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). A revisão dessa conclusão implicaria reexame de provas, vedado pela Súmula 7/STJ.

5. A revisão da dosimetria das penas encontra óbice na Súmula 7/STJ, salvo evidente desproporcionalidade, o que não se verifica neste caso.

6. A Lei 14.230/2021 não altera a tipificação das condutas, mantendo-se a condenação dos demandados. Necessidade, no entanto, de se reduzir a multa ao máximo atualmente previsto no inciso I do art. 12 da LIA, após a entrada em vigor da Lei 14.230/2021.

7. O veto à solidariedade contido no art. 17-C, § 2º, da Lei 8.429/1992 deve ser interpretado restritivamente às hipóteses em que, após a análise das participações dos réus, seja viável ao julgador delimitar a responsabilidade de cada um nos danos a serem ressarcidos. Havendo, no entanto, participações de mesma intensidade entre todos os réus, não sendo possível precisar o quanto dos danos se imputa a cada um deles, senão que são eles causadores do dano em sua integralidade, incide na espécie a norma contida no *caput* e no parágrafo único do art. 942 do Código Civil, a qual estabelece que, "*se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação*".

8. Agravo interno a que se dá parcial provimento para reduzir a multa.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar parcial provimento ao agravo interno para reduzir a multa, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 08 de abril de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1485464 - SP (2019/0103288-3)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : NELSON BONFIM
ADVOGADO : RAFAEL DELGADO CHIARADIA - SP199092
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : FABIO RIBEIRO DA SILVA
INTERES. : THEREZA PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : CYNTHIA PENTEADO SCUDELLER SAKOMOTO
INTERES. : HAMILTON PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : AYRTON PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : VANDA MARIA FATORI SCUDELLER
INTERES. : AYRTON FATORI PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : JULIO NOBUYOSHI SAKOMOTO
INTERES. : ERSO TRUCOLO
INTERES. : JOSE REINALDO CREPALDI
INTERES. : JORGE HANAI
INTERES. : TIAGO BRIGATTI
INTERES. : JOSE LUIS DE CARVALHO
INTERES. : MARIA DE FATIMA PIRES

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. ARTS. 9º, 10 E 11 DA LIA. APTIDÃO DA INICIAL, ENRIQUECIMENTO, DOLO ESPECÍFICO E DANO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. TIPICIDADE MANTIDA. RESSARCIMENTO DO DANO. SOLIDARIEDADE. MANUTENÇÃO. PENA DE MULTA. ALTERAÇÃO PARA O MÁXIMO ATUALMENTE PREVISTO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Inexiste a alegada violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC) porque a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, é o que se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

2. A petição inicial foi considerada apta, com preenchimento dos requisitos do art. 319 do CPC. O reexame do contexto fático-probatório dos autos redunda na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas. Incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

3. Não havendo prejuízo decorrente da apresentação de réplica à defesa preliminar e da não concessão de tréplica, não há que se falar em nulidade processual.

4. O ônus da prova foi cumprido pelo autor da ação, evidenciando a participação do recorrente no esquema de improbidade administrativa, razão do reconhecimento do elemento subjetivo doloso a corroborar a tipificação dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). A revisão dessa conclusão implicaria reexame de provas, vedado pela Súmula 7/STJ.

5. A revisão da dosimetria das penas encontra óbice na Súmula 7/STJ, salvo evidente desproporcionalidade, o que não se verifica neste caso.

6. A Lei 14.230/2021 não altera a tipificação das condutas, mantendo-se a condenação dos demandados. Necessidade, no entanto, de se reduzir a multa ao máximo atualmente previsto no inciso I do art. 12 da LIA, após a entrada em vigor da Lei 14.230/2021.

7. O veto à solidariedade contido no art. 17-C, § 2º, da Lei 8.429/1992 deve ser interpretado restritivamente às hipóteses em que, após a análise das participações dos réus, seja viável ao julgador delimitar a responsabilidade de cada um nos danos a serem ressarcidos. Havendo, no entanto, participações de mesma intensidade entre todos os réus, não sendo possível precisar o quanto dos danos se imputa a cada um deles, senão que são eles causadores do dano em sua integralidade, incide na espécie a norma contida no *caput* e no parágrafo único do art. 942 do Código Civil, a qual estabelece que, "*se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação*".

8. Agravo interno a que se dá parcial provimento para reduzir a multa.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por NELSON BONFIM da decisão de minha relatoria de fls. 3.431/3.444.

A parte agravante alega que o presente caso não demanda o reexame de provas, mas sim a correta interpretação e aplicação dos arts. 17, §§ 6º, 7º e 8º, 9º, 10, 11 e 12 da Lei 8.429/1992, não havendo, portanto, impedimento da Súmula 7 do STJ.

Apona que com a Lei 14.230/2021 houve alterações significativas no tratamento dos casos de improbidade e que essas alterações deveriam ter sido consideradas pela decisão agravada.

Reafirma a inépcia da inicial, que, além de não individualizar sua conduta, não apresenta provas suficientes de dolo ou prejuízo, descumprindo os requisitos legais para ações de improbidade administrativa.

Argumenta que não foi comprovado o conluio com as empresas envolvidas, tendo sido invertido o ônus da prova ao se exigir que comprovasse um fato negativo (não possuir conhecimento do esquema fraudulento).

Assevera não haver comprovação de superfaturamento na compra da retroescavadeira, uma vez que o valor pago estava dentro dos padrões de preços praticados à época, e que a exigência da devolução da máquina e do dinheiro, de forma solidária, representa uma penalidade excessiva.

Enfatiza não ter sido analisado o elemento subjetivo da conduta, embora a nova lei exija a comprovação do dolo específico para atos de improbidade.

Afirma terem sido violados os princípios do devido processo legal e do contraditório, pois não teve a oportunidade de manifestação após a réplica apresentada pelo Ministério Público na primeira instância.

Diz que as sanções impostas são excessivas e desproporcionais e não estão de acordo com os critérios estabelecidos na nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, que limita o valor da multa civil ao equivalente ao dano e veda a solidariedade.

Finaliza dizendo que o Tribunal de origem não analisou todas as questões levantadas nos embargos de declaração e não apresentou suficientes fundamentos para a condenação, o mesmo ocorrendo com a decisão agravada.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a apreciação do recurso pelo órgão colegiado competente.

A parte adversa juntou aos autos impugnação (fls. 3.500/3.509).

É o relatório.

VOTO

Relembro que, na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação por improbidade administrativa contra diversos réus, entre eles Nelson Bonfim, Prefeito do Município de Piacatu/SP, tendo em vista a burla à decisão judicial que havia proibido a empresa Emblema de contratar com o Poder Público, mediante a criação de empresa de fachada (Macpel) para continuar a vender seus produtos para entes públicos.

Foram apontadas, ainda, irregularidades nos processos licitatórios, o superfaturamento de valores, a falta de publicação do edital em jornal de grande circulação, a escolha de comissão de licitação com pessoas desqualificadas e sem experiência em licitações, a falta de numeração dos documentos, a ausência de assinatura, a inobservância de prazos mínimos para a realização do processo licitatório e a não realização de pesquisa prévia de preço de mercado.

O Juízo de primeiro grau julgou procedentes os pedidos, reconhecendo, em relação a EMBLEMA, MACPEL, THEREZA, CYNTHIA, HAMILTON, AYRTON, JÚLIO, ERSO, JOSÉ, VANDA, JORGE e NELSON BONFIM, a tipificação das condutas previstas nos arts. 9º, caput e inciso II, 10, caput e incisos V, VIII e XII, e 11, caput e incisos I e II, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), mas aplicou aos réus apenas as sanções previstas no art. 12, I, da Lei 8.429/1992. Além do ressarcimento do dano (R\$ 207.000,00) e da perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, imputou-se aos demandados o pagamento de multa civil de 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de 10 anos.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento aos apelos, confirmando a procedência dos pedidos e ressaltando a presença de fraude na licitação e a participação ativa e dolosa dos réus no esquema; foram rejeitadas as alegações de inépcia da inicial e de inadequação da via eleita, bem como a alegação de que a responsabilidade civil por improbidade administrativa não se aplicava a prefeitos.

O recurso especial devolveu a esta Corte as seguintes questões: (a) negativa de prestação jurisdicional; (b) inépcia da inicial; (c) tréplica; (d) ônus da prova; (e) elemento subjetivo da conduta; e (f) dosimetria das penas.

Mantenho as conclusões da decisão agravada, submetendo os fundamentos à análise do colegiado.

(A) Negativa de prestação jurisdicional

A parte recorrente sustenta que foi omissa o acórdão, essencialmente, sobre a atribuição de prova negativa, a relatividade contratual aplicável aos contraentes, a regularidade do procedimento licitatório, a sua boa-fé, a ausência de vantagem auferida, de dano ao erário e do elemento volitivo e a dosimetria das sanções.

Verifico que inexistente a alegada violação dos arts. 489 e 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 nenhum erro material, omissão, contradição ou obscuridade.

Destaco que julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.

(B) Inépcia da inicial

O Juízo sentenciante e o Tribunal de origem, no acórdão recorrido, reconheceram a aptidão da petição inicial, com o preenchimento dos requisitos

previstos no art. 319 do CPC, assim como a sua devida instrução com documentos probatórios necessários a respeito dos fatos.

Na sentença, enfatizou o magistrado (fls. 2.649/2.650):

Nesse aspecto, vale dizer que o Ministério Público relatou os fatos que entende caracterizadores de improbidade administrativa e pediu punição para seus autores, individualizando exaustivamente o comportamento de cada um no decorrer da peça, com especial atenção para o item V (Da Conduta dos Requeridos fls. 76/79). O enquadramento legal de tais fatos e a aplicação da sanção respectiva na hipótese de procedência da ação são incumbências do Juiz (RSTJ 48/136).

[...]

As questões relativas à existência de dano ao patrimônio público, violação aos princípios da Administração Pública e enriquecimento ilícito, bem como a legitimidade passiva da EMBLEMA e das pessoas físicas dos sócios de ambas as empresas requeridas se confundem com o mérito. Tais matérias constituem, aliás, a própria causa de pedir, já que o autor imputou aos réus (pessoas físicas e jurídicas) a participação em licitação fraudulenta, com violação de proibição da empresa EMBLEMA contratar com o Poder Público por força de condenação nos autos da ação civil pública nº 0000412-59.2000.8.26.0218 (fls. 752/779), o que teria motivado a contratação por intermédio da MACPEL, com manipulação do certame visando à adjudicação do objeto respectivo em favor da empresa "de fachada", com enriquecimento indevido de vários réus, dano ao erário (superfaturamento e nulidade da aquisição) e violação de princípios da administração.

Daí porque, para a aferição da legitimidade de cada réu, basta a declaração do autor de que pretende demonstrar a conduta ímproba atribuída a cada um. O mais, como Lu já dito, é mérito da ação e depende da verificação e valoração de prova acerca da responsabilidade de cada acionado.

A extensa petição inicial permite claramente que se extraia a imputação do dirigismo do procedimento licitatório, a escolha de servidores comissionados para compor a comissão de licitação e a escolha de valores para a aquisição de maquinário pelo então Prefeito, estando as conclusões dos julgadores na origem respaldadas, no sentido da aptidão da inicial.

Ademais, consoante a jurisprudência desta Corte Superior, a análise da aptidão da petição inicial é tarefa que não se coaduna com a missão desta Corte Superior, pois não envolve a interpretação da lei federal, nem está voltada ao desenvolvimento do direito federal ou à preservação da validade e da autoridade das leis, senão ao alcance à parte de uma terceira análise acerca da higidez ou não da petição acostada, matéria que, por isso, se entende esbarrar na Súmula 7/STJ.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE

2015. APLICABILIDADE. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. ACÓRDÃO EM HARMONIA COM ORIENTAÇÃO DESTA CORTE. PRETENSÃO DE RECONHECER A INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 07/STJ. INCIDÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO STF. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

[...]

II - O acórdão está em harmonia com a orientação deste Tribunal Superior, segundo a qual, na fase de recebimento da inicial da ação civil pública de improbidade administrativa, deve-se verificar a presença de indícios da prática de ato ímprobo, ou, fundamentadamente, as razões de sua não apresentação, em observância ao princípio do in dubio pro societate.

III - Rever o entendimento do tribunal de origem, que consignou a inexistência de inépcia da inicial, 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.

[...]

VII - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.090.208/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13/11/2023, DJe de 17/11/2023.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. FUNDAMENTO NÃO ATACADO. SÚMULA 283 DO STF. ALTERAÇÃO DA CONCLUSÃO ADOTADA PELA CORTE LOCAL. REVOLVIMENTO DE PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. A não impugnação de fundamento suficiente para manter o acórdão recorrido atrai a aplicação do óbice da Súmula 283/STF, inviabilizando o conhecimento do apelo extremo.

2. Ainda que assim não o fosse, a modificação do entendimento firmado pela instância ordinária demandaria o reexame do acervo provatório dos autos, desiderato incompatível com a via especial, consoante a Súmula 7 do STJ.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.458.394/SC, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 23/3/2021, DJe de 3/8/2021.)

(C) Réplica à defesa preliminar

O acórdão recorrido afastou a alegação de nulidade do processo, ressaltando a ausência de prejuízo aos réus na abertura de oportunidade ao autor da ação de apresentar réplica à defesa preliminar.

Confira-se (fl. 3.098):

A violação dos princípios do devido processo legal por ter o MM. Juízo a quo aberto vista ao Ministério Público para apresentação da réplica, após a

apresentação da defesa preliminar, antes do recebimento ou rejeição da inicial também não se observa nos autos.

Apesar de a Lei de Improbidade Administrativa não prever expressamente a abertura de vista ao autor da ação após a apresentação da defesa preliminar, não houve qualquer prejuízo à defesa dos réus, pois os requeridos se pronunciaram em todos os atos do processo, tendo sido devidamente atendidos os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

O fato de não haver previsão na lei de improbidade da réplica não torna nulo o processo se o juízo oportunizar a manifestação do Ministério público após a defesa prévia.

A réplica é uma resposta às matérias defensivas formuladas pela parte contrária e o seu cabimento se evidencia quando *"há entre as matérias defensivas a alegação de preliminares, a defesa de mérito indireta ou a juntada de documentos (arts. 350, 351 e 437, caput, do CPC)"* (in *Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual*, Daniel Amorim A. NEVES e Rafael Carvalho R. OLIVEIRA. 9. ed. Forense, Rio de Janeiro: 2022).

Por outro lado, eventual intimação dos réus acerca do que foi manifestado pelo autor na réplica dependeria, como enfatiza Araken de Assis, da modificação da demanda consubstanciada na alteração da causa de pedir ou do pedido, pois a alteração dependeria do consentimento do autor, a formulação de pedido de declaração incidente, a dedução pelo autor de exceção ou objeção substancial à defesa de mérito indireta do réu; a juntada de prova documental para se contrapor à prova produzida com a defesa; a arguição de defeitos formais da contestação ou à capacidade processual ou postulatória (in *Processo Civil Brasileiro*, Vol. IV, São Paulo: 2022, Ed. Revista dos Tribunais, Livro 2, Título II, Capítulo 78, § 365, p. RB-6.17).

Ausente uma dessas hipóteses, não há que se falar em abertura de nova oportunidade para manifestação da parte adversa.

A jurisprudência desta Corte, ademais, é no sentido de ser necessário evidenciar o prejuízo, ou seja, a suscitação de questão específica a demonstrar a violação ao contraditório ou ao devido processo legal, o que não foi realizado.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 17, § 8º, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 17, § 8º, DA LEI N. 8.429/92. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. NÃO HÁ NULIDADE SEM DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO (PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF). NÃO DEMONSTRAÇÃO DE PRIVAÇÃO DA OPORTUNIDADE DE APRESENTAR FUNDAMENTOS CONSISTENTES E

DECISIVOS CONTRA A ADMISSÃO DA AÇÃO. ALEGAÇÃO DE DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. DEFICIÊNCIA RECURSAL. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ.

[...]

V - O recorrente também questiona a violação do art. 17, §§7º e 8º, da Lei n. 8.429/92 sob outra perspectiva. Sustenta que o Juízo de origem subverteu o trâmite processual ao oportunizar nova manifestação do Parquet após a defesa prévia dos réus. Mais ainda, deixou de franquear o contraditório aos réus após a "réplica" do autor da ação. Nesse particular, admito o recurso especial. Houve impugnação específica da decisão, para cuja análise é dispensável o exame de questões de fato.

VI - No mérito, contudo, o recurso especial esbarra em posicionamento dominante neste Tribunal, a teor do qual não há nulidade sem demonstração de prejuízo (pas de nullité sans grief). Se o recorrente suscitou a nulidade do recebimento da inicial por violação do devido processo legal e do contraditório, deveria demonstrar em que medida tal procedimento o privou da oportunidade de apresentar fundamentos consistentes e decisivos contra a admissão da ação.

VII - O Superior Tribunal de Justiça vem rejeitando a alegação de nulidade sem prejuízo até mesmo quando não se abre aos réus ocasião para apresentar defesa prévia. A prova do prejuízo também é exigência, a fortiori, quanto à falta de contraditório sobre a "réplica" ministerial. Sobre a necessidade de prova do prejuízo, seguem dois precedentes: REsp 1358338 /SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 9/8/2016, DJe 2/2/2017; REsp 1233629/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/6/2011, DJe 14/9/2011.

[...]

XII - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.336.433/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 7/5/2019, DJe de 13/5/2019.)

Assim, o recurso não merece provimento no ponto.

(D) Ônus da prova

O recorrente, no tópico, alega que o ônus da prova foi invertido, visto que foi condenado por atos de improbidade sem comprovação do seu envolvimento espúrio com os demais réus.

Ao contrário do que sustenta, os julgadores na origem anteviram, com base nas provas colhidas, a participação do recorrente no esquema deflagrado pelos demais réus, tendo sido a sua participação decisiva para o sucesso dos atos ímprobos, enfatizando o magistrado (fls. 2.666 e 2.668):

NELSON BONFIM, então Prefeito Municipal de Piacatu, tinha o comando total da situação, de maneira que sabia da inexistência de concessionária NEW HOLLAND de nome MACPEL, até porque é agricultor experimentado e poderia impedir que a contratação com a real vendedora do maquinário (EMBLEMA) se efetivasse.

Nelson não apenas permitiu a participação da EMBLEMA por meio de sua irmã "de fachada" (MACPEL), como fez ingerências diretas no procedimento licitatório para garantir a adjudicação de seu objeto ao grupo econômico encabeçado pela família Scudeller.

Para tanto, firmou o contrato BB/FECOP n° 82/2012 com o Fundo Estadual de Prevenção e controle da Poluição, obtendo o repasse de crédito não reembolsável ao amparo de recursos disponíveis no valor de até R\$ 200.000,00, para a aquisição de uma retroescavadeira para operação de aterro de resíduos domiciliares, resíduos da construção civil, transbordo e de unidade de triagem de resíduos (cláusula primeira e segunda fls. 128/135).

De acordo com o parágrafo primeiro da cláusula quarta do contrato (fls. 131), assinado em 26/06/2012, a municipalidade não realizaria qualquer contrapartida. Entretanto, por meio do ofício de fls. 127, em 30/08/2012, NELSON BONFIM ordenou a realização de licitação para aquisição de retroescavadeira no valor de R\$ 207.000,00, montante superior ao estabelecido no convênio firmado com o FECOP (R\$ 200.000,00). Não houve qualquer justificativa para majorar o valor necessário à compra do maquinário, notadamente em pouco tempo.

Desde então, já se via o interesse do alcaide em aumentar o valor da negociação que seria concretizada com a MACPEL, com a introdução de contrapartida municipal não prevista no convênio.

Para que tal objetivo fosse efetivamente atingido, inúmeras irregularidades restaram perpetradas no procedimento licitatório.

[...]

Para obter seu intento espúrio, NELSON BONFIM precisava de gente obediente e de confiança, daí a nomeação de servidores comissionados para integrar a da comissão de licitação.

A ausência de qualificação de seus membros era necessária ao sucesso da empreitada, permitindo a manipulação do certame pelo então Prefeito, tudo em afronta ao art. 51 da Lei de Licitações, mormente porque servidores que sequer conheciam referida Lei não poderiam fiscalizar seu cumprimento e nem tampouco ressaltar eventual posição divergente (§3º do art. 51).

Conforme dispõe o art. 51 da Lei de Licitação, pelo menos dois dos membros da comissão deveriam consistir em servidores qualificados, o que não aconteceu.

Quando ouvidos pelo Ministério Público na presença de seu advogado, os requeridos TIAGO BRIGATTI, MARIA DE FÁTIMA PIRES e JOSÉ LUIZ DE CARVALHO confirmaram a violação da Lei de Licitação, já que, dentre outras coisas, não participaram da elaboração do edital, não fizeram pesquisa de preço de mercado, não numeraram as folhas do processo licitatório, não assinaram as folhas do procedimento, não procederam a qualquer diligência complementar, não encerraram formalmente o processo licitatório e não analisaram os documentos juntados ao certame, atribuindo, na maioria das vezes, a responsabilidade por tais atos ao funcionário da Prefeitura e corréu FÁBIO RIBEIRO DA SILVA.

Esclareceram que tão-somente rubricaram documentos, limitando suas atuações ao dia da sessão, ou seja, 19.09.2012 (confiram-se os depoimentos a fls. 795/803, 805/812 e 814/821).

Desta forma, tem-se que a referida comissão de licitação foi instituída apenas "por formalidade", como garantia de que o objeto licitado seria adjudicado à EMBLEMA por intermédio da MACPEL.

No mesmo sentido, afirmou o Tribunal de Justiça (fls. 3.106/3.108):

Deste modo, comprova-se terem Tiago Brigatti, José Luis de Carvalho, Maria de Fátima Pires e Fábio Ribeiro da Silva agido em desvio de finalidade, vindo a violar os princípios administrativos da imparcialidade, legalidade e lealdade, submetendo-se à vontade ilícita do Prefeito Nelson Bonfim de fraudar o Procedimento Licitatório n.º 036/12 - Tomada de Preço n.º 003/12.

Por fim, o Prefeito Nelson Bonfim também infringiu a Lei de Improbidade Administrativa ao deferir um edital dirigido para que a MACPEL fosse a vencedora no certame, formou uma Comissão de Licitação de fachada e superfaturou a retroescavadeira, com o intuito de enriquecimento ilícito dele e de seus comparsas.

Verifica-se ter sido firmado um convênio com a FECOP (Fundo Estadual e Controle da Poluição) no qual já consignou-se um repasse de crédito não reembolsável no valor de R\$ 200.000,00 para a aquisição de uma retroescavadeira (fls. 128/135). Contudo, Nelson Bonfim ordenou a realização da licitação pelo valor de R\$ 207.000,00, sem qualquer justificativa de aumento.

Como elucidou o Ilmo. Procurador de Justiça: “Some-se a isso as informações acostadas pela Promotoria de Justiça de Bilac, demonstrando que, em período próximo ao qual a Prefeitura de Piacatu adquiriu a retroescavadeira da marca New Holland, as Prefeituras de Guarani D Oeste e de Santa Albertina adquiriram maquinários similares da mesma marca por preços inferiores àquela: a primeira, por R\$ 191.000,00 (cento e noventa e um mil reais) (fls. 1076 e ss); e a segunda, por R\$ 195.000,00 (cento e noventa e cinco mil reais) (fls. 1257 e ss). Além disso, o Ministério Público apresentou listagem que comprovou que, no mesmo período da aquisição da retroescavadeira pela Prefeitura de Piacatu, idêntico modelo de retroescavadeira foi vendida a particulares por valores bem abaixo ao vendido à Prefeitura. Pessoas a adquiriram por valores de até R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais) (fls. 1550/1551). A própria EMBLEMA vendeu modelos superiores de retroescavadeiras, no período referente ao certame ora em apreço, mais completos e evoluídos do que a adquirida pela Prefeitura de Piacatu, por valores inferiores (entre R\$ 177.000,00 e R\$ 185.000,00) ao que essa desembolsou.”

Conclui-se assim, que o Prefeito Nelson Bonfim violou, os princípios da isonomia, moralidade, legalidade, competitividade da licitação ao receber vantagem econômica para aquisição da retroescavadeira pelo Município por valor superior ao de mercado e frustrando a licitude da licitação e causando, assim, prejuízo ao erário.

Não houve, assim, inversão do ônus probatório, mas reconhecimento do cumprimento do ônus atribuído ao autor da ação, de mostrar a existência de atos configuradores de improbidade administrativa.

O recurso não merece provimento no ponto.

(E) Elemento subjetivo da conduta

Da leitura da sentença e do acórdão, cujas transcrições foram já realizadas, verifico que houve a comprovação do elemento subjetivo doloso a corroborar a tipificação dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, e a aplicação, consoante a sentença, das penas inscritas no inciso I do art. 12 dessa mesma lei.

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.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022, II, DO CPC. INEXISTÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. PRESENÇA DE DOLO. REVISÃO DAS CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. INVIABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 /STJ.

[...]

3. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

4. Na compreensão de dolo genérico - vontade livre e consciente de praticar o ato - há de se ressaltar que a Lei de Improbidade Administrativa - LIA - não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

5. Note-se que o entendimento adotado pelo Tribunal a quo não destoia da jurisprudência do STJ, pois, apesar de constatar a contratação de assessores jurídicos sem a realização de concurso público, foi categórico ao afirmar a ausência de dolo na conduta dos agentes, o que desconfigura o ato de improbidade a eles imputado.

6. Nesse contexto, a revisão de tal conclusão implicaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é defeso na via eleita devido ao enunciado da Súmula 7 do STJ.

7. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.761.378/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 9/3/2021, DJe de 3/8/2021.)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/1992. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA A AUSÊNCIA DE CULPA OU DOLO E MÁ-FÉ. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. PRECEDENTES.

1. Trata-se na origem de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul em face Roberson Luiz Moureira, objetivando o reconhecimento de ato de improbidade administrativa por ofensa ao caput e inciso X do art. 10, bem

como ao caput e incisos I e II do art. 11, ambos da Lei n. 8.429/1992, em razão de ter postergado o repasse das verbas descontadas das folhas de pagamento dos servidores públicos municipais, referentes a empréstimos consignados.

2. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa, o mesmo não ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma lei (enriquecimento ilícito e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública), os quais se prendem à conduta volitiva do agente (critério subjetivo), exigindo-se o dolo.

3. Na hipótese, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, que o Tribunal de origem afastou a prática de ato de improbidade administrativa previsto nos arts. 10 e 11 da lei 8.429/92, diante da ausência de culpa ou dolo e má-fé, desvio, apropriação ou existência de qualquer elemento subjetivo a ensejar enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa. A reversão do entendimento exarado no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

4. Por fim, a jurisprudência desta Corte firmou entendimento segundo o qual a inadmissão do recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, III, "a", da Constituição Federal, em razão da incidência de enunciado sumular, prejudica o exame do recurso no ponto em que suscita divergência jurisprudencial se o dissídio alegado diz respeito ao mesmo dispositivo legal ou tese jurídica, o que ocorreu na hipótese. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.590.388/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/3/2017; AgInt no REsp 1.343.351/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 23/3/2017.

5. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 1.643.562/MS, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 7/12/2020, DJe de 11/12/2020.)

Nessa perspectiva, não se pode do recurso conhecer no tocante ao elemento subjetivo da conduta.

(F) Dosimetria das penas

É pacífica a jurisprudência de ambas as turmas de Direito Público do STJ no sentido de que a revisão da dosimetria das penas encontra óbice na Súmula 7/STJ caso não haja evidente desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CPC/2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. INOCORRÊNCIA. LEI N. 14.230/2021. TEMA N. 1.199/STF. ART. 10 DA LEI N. 8.429/1992. DOLO. IRRETROATIVIDADE. CARACTERIZAÇÃO DO ATO ÍMPROBO.

DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 07/STJ. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. 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 do tribunal de origem, que reconheceu a caracterização de ato ímprobo doloso, e a aplicação das sanções, 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.

[...]

VIII - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.144.483/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 9/9/2024, DJe de 12/9/2024.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DEMONSTRADA NOS AUTOS. REEXAME DOS FATOS. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA PARCIAL DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. INVIABILIDADE DE APRECIAR INFRINGÊNCIA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL NA VIA ESPECIAL. REVISÃO DA DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA 7 DO STJ.

[...]

7. Em relação ao pedido de revisão da dosimetria da pena aplicada (art. 12, da Lei 8.429/92), é pacífica "a jurisprudência desta Corte de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, encontrando óbice na Súmula 7/STJ, salvo se, da leitura do julgado recorrido, exsurge a desproporcionalidade na aplicação das sanções, o que não é a hipótese dos autos. Precedentes: AgRg no REsp 1.307.843/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 10/8/2016; REsp 1.445.348/CE, Rel. Min. Sergio Kukina, Primeira Turma, DJe 11/5/2016; AgInt no REsp 1.488.093/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 17/3/2017 " (AgInt no REsp 1.702.930/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.10.2020).

8. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 2.305.017/BA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/3/2024, DJe de 19/4/2024.)

A gravidade dos fatos reconhecidos na origem afasta a existência de patente desproporcionalidade que justifique a superação do óbice sumular.

Do recurso não se pode, assim, conhecer quanto ao ponto.

Finalmente, reafirmo que a alteração levada a efeito pela Lei 14.230/2021 em nada modifica a tipificação da conduta da parte recorrente.

Assim o é porque a condenação se deu com base em dolo específico, sustentando-se, pois, a condenação com base nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA.

A Lei 14.230/2021 afastou a possibilidade de condenação por genérica violação a princípios administrativos, mas previu, no inciso V do art. 11 da Lei 8.429/1992, figura típica que se amolda perfeitamente à hipótese dos autos, evidenciando verdadeira continuidade típico-normativa.

Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO. MÁCULA À IMPESSOALIDADE E À MORALIDADE MEDIANTE A FRUSTAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. RECONHECIMENTO DA PRESENÇA DE DOLO ESPECÍFICO NA ORIGEM. ATRAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. CONDENAÇÃO COM BASE NO CAPUT DO ART. 11 DA LIA. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA NO ATUAL INCISO V DO ART. 11 DA LIA. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A imputação aos réus de fraude para viabilizar a celebração de contratos de fornecimento de produtos por intermédio de empresas fantasmas, ocultando supermercado de propriedade da ex-Prefeita e do ex-Secretário de Finanças do Município de Talismã/TO consubstancia dolo específico e a revisão desta conclusão implica reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

2. Alteração do caput do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pela Lei 14.230/2021, afastando-se a hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios administrativos. Incidência do princípio da continuidade típico-normativa. A conduta cristalizada no acórdão recorrido vem tipificada no atual inciso V do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Condenação mantida.

[...]

(REsp n. 2.061.719/TO, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 27/8/2024, DJe de 2/9/2024.)

PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. NÃO INDICAÇÃO EXPRESSA DOS DISPOSITIVOS DE LEI FEDERAL VIOLADOS. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO REGIONAL NÃO IMPUGNADO. SÚMULA N. 283/STF. CRIMES DA LEI N. 8.666/93. ABOLITIO CRIMINIS. INOCORRÊNCIA. CONTINUIDADE DELITIVA. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Os recorrentes não indicaram expressamente os dispositivos de lei federal que foram objeto da violação, não sendo possível afastar a incidência da Súmula n. 284/STF, por deficiência de fundamentação.

2. A ausência de impugnação, nas razões do recurso especial, de fundamento autônomo e suficiente à manutenção do acórdão recorrido atrai o óbice da Súmula 283 do STF, segundo a qual: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."

3. "Não há se falar em abolição criminis com relação aos crimes da Lei n. 8.666/1993, porquanto houve a continuidade típico-normativa, por meio da inserção do Capítulo II-B no Código Penal, intitulado 'Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos' (AgRg no AREsp n. 2.073.726/PA, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 21/6/2022, DJe de 27/6/2022.)" (AgRg no REsp n. 1.981.227/TO, Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, DJe de 16/11/2022).

4. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no REsp n. 2.032.505/CE, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 29/11/2023.)

Por outro lado, a alegada impossibilidade de condenação solidária dos réus ao ressarcimento dos danos não se sustenta.

O art. 17-C, § 2º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, estabeleceu que *"Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade"*.

Quando do exame do Tema 1.199, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela irretroatividade da Lei 14.230/2021, ocasião em que se limitou, a Corte Suprema, a reconhecer a aplicação das novas normas às hipóteses em que evidenciada uma abolição da tipicidade da conduta, sem que tenha, ainda, ocorrido o trânsito em julgado da decisão condenatória.

Ao disciplinar o ressarcimento dos danos, quando da edição da Lei 14.230, o legislador andara, claramente, ao largo do sistema de responsabilização por danos patrimoniais decorrentes de ato ilícito estabelecido deste o Código Civil de 1916.

A disparidade se evidencia, ainda, em relação a variadas outras normas a disciplinar o controle interno dos entes públicos, a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração, o sistema de licitações para celebração de contratos administrativos, a preverem a existência de solidariedade entre coautores/partícipes de atos ilícitos, impondo-se referir os arts. 74, §1º, da CF, art. 4º, §2º, da Lei 12.846, art. 8º, §2º, 15, V, 41, IV, 73 e 121, §2º), cujo teor trago, ora, à lembrança:

Constituição:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, **sob pena de responsabilidade solidária.**

Lei anticorrupção:

Art. 4º Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

[...]

§ 2º As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas **serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei**, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.

Lei de licitações:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação

[...]

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, **o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão**, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas

[...]

V - **responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio**, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

[...]

IV - solicitar, motivadamente, **carta de solidariedade** emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.

Art. 73. Na hipótese de **contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário**, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

O Código de Bevilacqua já dispunha, no início do século passado, no art. 1.518 que: *"Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outros ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se tiver mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação. Parágrafo único. São solidariamente responsáveis como autores os cúmplices e as pessoas designadas do artigo 1.521"*.

O Código Civil de 2002 também assim disciplinou a responsabilidade pelo ressarcimento dos danos decorrentes de atos ilícitos:

Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, **se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.**

Parágrafo único. **São solidariamente responsáveis com os autores os co-autores** e as pessoas designadas no art. 932.

A exegese que mais bem harmoniza o art. 17, §2º-C da LIA com o sistema de ressarcimento de danos causados por atos ilícitos é a de que, considerada as participações dos réus e as provas produzidas, em sendo possível ao julgador, deverá ele delimitar a responsabilidade de cada um dos demandados sobre os danos a serem ressarcidos de acordo com os seus comprovados desígnios.

Em havendo, no entanto, a atribuição de participações de mesma intensidade entre todos os demandados na realização do ato ímprobo e, assim, na causação dos danos, não sendo viável individualizar em relação àqueles que contribuíram igualmente no cometimento do ato ilícito a vontade de participar de determinada porção desse ato à qual se pudesse compartimentalizar o dano correlato, possível será o reconhecimento da solidariedade.

Sobre essa questão, Augusto Neves Dal Pozzo e José Roberto Pimenta Oliveira, na obra *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*, afirmam:

[...] a única interpretação razoável do art. 17-C, §2º, da nova redação da LIA, é de que não há solidariedade entre os litisconsortes passivos quanto às sanções derivadas da condenação por ato de improbidade administrativa, como a multa civil e a perda do proveito próprio obtido por cada agente, ressalvado quanto à reparação do dano derivado daquele ato, que, em consonância com toda a secular construção legal e doutrinária sobre a responsabilidade por atos ilícitos, preconiza a solidariedade da obrigação passiva de reparação entre os agentes causadores (Ed. 2022, Ed. Revista dos Tribunais, PARTE III, item 6. p. RB-21.6).

Nesse sentido, ainda, temos o magistério de Wallace Paiva Martins Júnior, Alexandre Alberto de Azevedo Magalhães Júnior e Beatriz Lopes de Oliveira:

O § 2º do art. 17-C estabelece a necessidade do dimensionamento da medida individual de participação ou benefício nas situações de condenação com litisconsórcio passivo. É um preceito que disciplina a individualização das sanções aos autores, coautores, partícipes e beneficiários de atos do improbidade.

A lei não implanta litisconsórcio passivo necessário e a existência de diversas pessoas no polo passivo da ação não pode implicar a responsabilização por ações ou omissões que só é imputável a um ou parcela deles, devendo ser estimada na responsabilização a intensidade da participação ou do benefício individuais. A cláusula final do preceito normativo, proibitiva de solidariedade, deve pois ser compreendida de acordo com essas premissas, não obstante que, havendo comprovação de atuação conjunta e com unidade de desígnios os réus sejam responsabilizados solidariamente ao ressarcimento do dano ou a perda de

bens. (*in Lei de Improbidade Administrativa Comentada*, Ed. JusPodivm, 2ª ed., São Paulo: 2024, p. 304)

Diferem, relevantemente, o ressarcimento dos danos e a aplicação das penas por força da condenação pela prática de atos ímprobos.

Na expectativa de garantir a observância do princípio da intranscendência da pena, previsto artigo 5º, inciso XLV, da Constituição, o legislador de 2021 confundiu ressarcimento com sanção.

A natureza das sanções é personalíssima, incidindo o princípio constitucional da individualização das penas, razão por que a sua imputação considera a efetiva participação de cada um dos condenados no empreendimento ilícito.

O ressarcimento dos danos causados ao erário, por outro lado, decorre logicamente do reconhecimento do ato ilícito, da presença do dano efetivo e do nexo causal, e é informada pelo princípio da reparação integral, cabendo aos causadores do dano ao patrimônio da coletividade, a mais completa indenização.

Nesse sentido:

O ressarcimento integral do dano previsto no art. 12 da LIA é o mesmo existente em qualquer ação coletiva que tenha como objeto um ato lesivo ao patrimônio público. Dessa forma, nenhuma diferença haverá na condenação dos réus à reparação integral do dano na ação de improbidade administrativa, na ação popular ou na ação civil pública. Da mesma forma que ocorre com a perda de bens e valores, o ressarcimento integral do dano não é pena, tendo natureza reparatória. (NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual*. 9ª ed., Rio de Janeiro: Forense, E-book: 2022, p. 283. ISBN 9786559645367)

A mesma compreensão é defendida por esta Corte Superior:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. DANO AO ERÁRIO. REEXAME DOS ELEMENTOS FÁTICO-PROBATÓRIOS. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282 /STF. ART. 12 DA LIA. SANÇÕES. DESPROPORCIONALIDADE NÃO DEMONSTRADA. DIVERGÊNCIA NÃO CONFIGURADA.

[...]

9. Além do ressarcimento - que não constitui penalidade propriamente dita, e sim obrigação decorrente do prejuízo causado -, apenas foi cominada ao agravante e seu litisconsorte a sanção de multa civil correspondente a duas vezes o valor do dano, dentro do patamar legal.

10. Sob o pretexto de ofensa ao art. 12 da LIA, o agravante em verdade busca a exclusão de qualquer condenação com base no argumento

de que não praticou conduta ímproba, e não a mera dosimetria da sanção aplicada. Tal dispositivo carece de comando capaz de reformar o mérito do acórdão recorrido, o que atrai a aplicação da Súmula 284/STF.

11. Ademais, o argumento trazido em Memorial, de que as despesas "não chegam a R\$ 8.500,00", não afasta a configuração de improbidade e somente serve para evidenciar que a condenação, in casu, não se mostra vultosa a ponto de evidenciar desproporcionalidade.

12. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações. Precedentes do STJ.

[...]

14. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no Ag n. 1.378.210/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/4/2011, DJe de 25/4/2011.)

Relembro, aliás, que poderá ele [o ressarcimento] ser reconhecido, inclusive, quando sequer o dolo se evidencie, pois, sabidamente, nas ações ação civis públicas voltadas à defesa do patrimônio público, basta a violação a princípios administrativos, a celebração de atos administrativos nulos causadores de danos, a culpa, representada pela imperícia, imprudência ou negligência do agente público ao causar decréscimo patrimonial à administração para que se reconheça o dever de ressarcir.

São efetivamente diversas as naturezas ressarcitória e sancionatória, razão por que é possível a interpretação ora sustentada no sentido de que o art. 17-C, §2º, do CPC, dentro de uma interpretação sistemática com as demais normas do sistema jurídico brasileiro, é aplicável quando individualizáveis os desígnios dos agentes ativos do ato ilícito, mas não quando tenham, todos eles, participado em unidade de vontades no cometimento da improbidade, oportunidade em que se poderá atribuir a todos o dever de ressarcir integralmente os danos causados, na forma do art. 942 do CC.

Por fim, no tocante à pena de multa aplicada, tenho que é necessária um breve reparo.

É que a Lei 14.230/2021 reduziu a multa civil prevista no inciso I do art. 12 da LIA de 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial para uma vez esse acréscimo.

No caso dos autos, a pena foi aplicada no máximo originalmente previsto, razão da necessidade de sua redução.

Ante o exposto, dou parcial provimento ao agravo interno para reduzir a multa para o máximo legalmente previsto após a entrada em vigor da Lei 14.230/2021.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2019/0103288-3

PROCESSO ELETRÔNICO

AgInt no
AREsp 1.485.464 /
SP

Número Origem: 10003178820168260076

PAUTA: 01/04/2025

JULGADO: 08/04/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : NELSON BONFIM
ADVOGADO : RAFAEL DELGADO CHIARADIA - SP199092
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : FABIO RIBEIRO DA SILVA
INTERES. : THEREZA PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : CYNTHIA PENTEADO SCUDELLER SAKOMOTO
INTERES. : HAMILTON PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : AYRTON PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : VANDA MARIA FATORI SCUDELLER
INTERES. : AYRTON FATORI PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : JULIO NOBUYOSHI SAKOMOTO
INTERES. : ERSO TRUCOLO
INTERES. : JOSE REINALDO CREPALDI
INTERES. : JORGE HANAI
INTERES. : TIAGO BRIGATTI
INTERES. : JOSE LUIS DE CARVALHO
INTERES. : MARIA DE FATIMA PIRES

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Improbidade Administrativa

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : NELSON BONFIM
ADVOGADO : RAFAEL DELGADO CHIARADIA - SP199092
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : FABIO RIBEIRO DA SILVA
INTERES. : THEREZA PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : CYNTHIA PENTEADO SCUDELLER SAKOMOTO
INTERES. : HAMILTON PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : AYRTON PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : VANDA MARIA FATORI SCUDELLER
INTERES. : AYRTON FATORI PENTEADO SCUDELLER
INTERES. : JULIO NOBUYOSHI SAKOMOTO
INTERES. : ERSO TRUCOLO
INTERES. : JOSE REINALDO CREPALDI
INTERES. : JORGE HANAI
INTERES. : TIAGO BRIGATTI

2019/0103288-3 - PRICATTI - 1485464 Petição : 2024/0097593-5 (AgInt)

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2019/0103288-3 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no
AREsp 1.485.464 /
SP

INTERES. : JOSE LUIS DE CARVALHO
INTERES. : MARIA DE FATIMA PIRES

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu parcial provimento ao agravo interno para reduzir a multa, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.