



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 0001836-74.2000.4.01.3902 PROCESSO REFERÊNCIA: 0001836-74.2000.4.01.3902
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)
POLO ATIVO: JOAQUIM DE LIRA MAIA e outros
REPRESENTANTE(S) POLO ATIVO: EDISON MESSIAS DE ALMEIDA - PA9516-A e MARCELO SPINOLA SALGADO - PA10238
POLO PASSIVO:UNIÃO FEDERAL e outros
RELATOR(A):DANIELE MARANHÃO COSTA



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
GAB. 30 - DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO
Processo Judicial Eletrônico

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. JUÍZA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES (RELATORA CONVOCADA):

Trata-se de apelações interpostas por *Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira* e pelo *Espólio de Maria José de Almeida Marques*, representado pelo seu inventariante (Valdir Matias Azevedo Marques), contra a sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Santarém/PA que, em ação de improbidade administrativa ajuizada pelo *Ministério Público Federal* em desfavor do ex-prefeito e ex-secretário de infraestrutura e ex-secretária de educação do Município de Santarém/PA e de particular, julgou procedente o pedido para que os requeridos fossem condenados às sanções previstas nos art. 12, incisos II e III, da Lei n. 8.429/92, em decorrência da prática de ato de improbidade administrativa tipificada no art. 9º, inciso XI, art. 10, I e VIII e art. 11, I, todos da Lei n. 8.429/92.

Segundo consta dos autos, os requeridos praticaram atos ilícitos quando do manejo de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), recebidos de 30/01/98 a



15/10/99 e destinados à construção e reforma de escolas no município de Santarém/PA, que resultaram em prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito dos gestores.

Nas suas razões recursais, os apelantes Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira sustentam, em síntese, que

- i) as empresas que venceram as licitações não são “de papel”, pois formalmente constituídas e instaladas na região; os saques efetuados por Francisco de Araújo Lira e sua empresa, Construtora Tupaiú LTDA., correspondiam a pagamentos por contratos de subempreitada firmados entre estes e as empresas vencedoras, prática comum nesse tipo de empreendimento;
- ii) todos os pagamentos foram precedidos por medições que atestavam a entrega da obra, nos padrões de qualidade estabelecidos no contrato;
- iii) a inexistência de superfaturamento, além de ressaltar que a ausência de irregularidade levou ao arquivamento do processo perante o Tribunal de Contas da União;
- v) a impossibilidade jurídica do pedido de pagamento de dano moral coletivo.

Por sua vez, o *Espólio de Maria José de Almeida Marques*, Secretária municipal de Educação à época dos fatos, aduz que i) não foi cometido nenhum ato de improbidade, uma vez que todos os passos da obra foram acompanhados e fiscalizados pela comissão da prefeitura, bem como não haver qualquer prova documental ou testemunhal que ateste alguma irregularidade ou enriquecimento ilícito; ii) ser prática comum o depósito de cheques em contas de empresas subcontratadas, principalmente por conta da incidência da CPMF; iii) os cheques foram emitidos após a conclusão dos serviços e que o fato de os valores serem depositados em contas de terceiros não configura qualquer desvio, mas o efetivo reembolso de despesas realizadas por esses terceiros.

Suscita, ao final, a anulação de todos os atos praticados após a data do falecimento da Ré, incluindo a própria sentença, por ausência de suspensão do processo para a regularização da sucessão processual.

Diante desses fundamentos, o apelante pede que o recurso de apelação seja provido, para anular a sentença e, subsidiariamente, absolver a *de cujus*, com a exclusão de seu nome do polo passivo da ação.

Contrarrazões apresentadas em que se consigna que, embora as obras tenham sido executadas, as investigações demonstraram que houve desvio de verbas públicas, mediante o direcionamento de recursos a empresas inidôneas, que não possuíam capacidade técnica para realizar os serviços contratados, resultando em enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

O MPF acrescenta que durante a tramitação do processo, restou demonstrado, por meio de quebras de sigilo bancário e auditorias fiscais, que os recursos federais repassados à Prefeitura de Santarém foram desviados para empresas que não possuíam estrutura física ou operacional compatível com os



serviços contratados. Além disso, constatou-se que parte dos valores foi transferida para contas de terceiros, sem qualquer justificativa plausível, caracterizando, assim, a prática de atos de improbidade administrativa.

Na petição de Id. 186846519, os apelantes Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira requerem a extinção da ação em razão da prescrição (intercorente) introduzida pela Lei n. 14.230/2021.

A Procuradoria-Regional da República apresentou parecer, manifestando-se pelo não provimento das apelações.

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
GAB. 30 - DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO
Processo Judicial Eletrônico

V O T O

A EXMA. SRA. JUÍZA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES (RELATORA CONVOCADA):

Conheço dos recursos de apelação interpostos, porquanto tempestivos e aderentes aos demais requisitos para exame e julgamento das questões postas pelas partes.

1. Preliminar de prescrição intercorrente.

De início, impende ressaltar que a questão de ordem suscitada para que seja aplicado o novo regime prescricional introduzido pela Lei n. 14.230/2021 não deve prosperar.

Os apelantes argumentam que, após o ajuizamento da ação, houve um lapso temporal considerável sem movimentação processual significativa ou eficaz que justificasse a continuidade da lide, resultando na prescrição do direito de o autor (no caso, o Ministério Público Federal) continuar a ação de improbidade administrativa.

Ocorre que o STF, ao julgar a ARE 843989 em regime de Repercussão Geral (Tema 1.199),



estabeleceu as seguintes teses acerca da aplicação das novas regras de prescrição trazidas pela Lei nº 14.230/21 (destaquei):

1) *É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;*

2) *A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;*

3) *A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;*

4) *O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.*

Ou seja, o prazo de 8 (oito) anos previsto no caput do art. 23, ou de 4 (quatro) anos segundo o §1º do mesmo artigo, todos da Lei 8.429/92, deve ser contado da data de 25.10.2021, dia da publicação da Lei 14.230/2021.

Por sua vez, a jurisprudência desta Corte seguiu tal entendimento, nos termos dos seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. APLICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021. IMPOSSIBILIDADE. TEMA 1.199 – STF. RECURSO PROVIDO.

1. *O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.199 (ARE 843989 RG, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, publicado em 04.03.2022), após analisar as questões submetidas ao respectivo tema em decorrência da superveniência da Lei 14.230/2021 que introduziu as alterações promovidas na Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), fixou as seguintes teses: “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.”*

2. *À luz desse tema, as normas de direito material mais benéficas, introduzidas pela Lei 14.230/21, devem ser aplicadas às ações em curso, posto que ao sistema de responsabilização por atos ímprobos aplicam-se os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador (art. 1º, § 4º, da LIA). Portanto, a norma mais benéfica retroage para beneficiar o réu.*

3. *No entanto, a tese 4 do referido tema estabeleceu a irretroatividade do regime prescricional estabelecido pela Lei 14.230/2021, que somente é aplicado a partir de sua vigência. Sentença anulada, com o retorno dos autos à origem, para regular processamento.*

4. *Apelação provida.*

(AC 1000315-41.2017.4.01.3301, Desembargador Federal Cesar Cintra Jatthy Fonseca, TRF1 - Quarta Turma, PJe 27/06/2024)



Considerando que a presente ação foi ajuizada em 07/08/2000, revela-se inaplicável o novo regime prescricional.

Rejeito, pois, a prejudicial de prescrição.

2. Do mérito

2.1 Síntese do quadro fático

Conforme relatado, insurgem-se os apelantes contra sentença que, em ação por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor do ex-prefeito e ex-secretário de infraestrutura e ex-secretária de educação do Município de Santarém/PA e de particular, acolheu a pretensão, com fulcro no art. 9º, inciso XI, art. 10, incisos I e VIII e art. 11, I, bem como às sanções previstas no art. 12, I e III, todos da Lei n. 8.429/1992, condenando os requeridos ao ressarcimento do dano no valor de R\$ 2.381.769,72 (dois milhões, trezentos e oitenta e um mil, setecentos e sessenta e nove reais e setenta e dois centavos), além de dano moral coletivo no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), de forma solidária, correspondente ao dano causado ao erário, em razão do desvio de verba do FUNDEF, além de outras sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Nos termos da sentença apelada, os apelantes foram responsáveis pela prática de atos ímprobos, consistentes na realização de despesas fictícias com recursos do FUNDEF, porquanto as empresas destinatárias dos recursos não teriam capacidade operacional para realizar os serviços contratados pelo Município de Santarém/PA. Adicionalmente, o dano ao Erário se reverteu em enriquecimento ilícito dos apelantes.

Empresas de planejamento, engenharia e construção seriam constituídas formalmente em nome de terceiros, embora fossem apenas figuras de fachada, ligadas aos administradores municipais. Essas empresas participariam e venceriam processos licitatórios promovidos pela gestão municipal com o objetivo de aparentar regularidade perante os órgãos de controle externo, como se houvesse o cumprimento dos critérios legais nos certames.

Além disso, o esquema envolveria saques de valores mediante a falsificação da assinatura de Luiz Antônio Fernandes. Francisco Araújo Lira, juntamente com Dean Crys Vieira Matos e Paulo Gilson Vieira Matos (sobrinhos do então secretário de infraestrutura Paulo Roberto Matos), operaria as empresas Amazonas Maciel e Sousa Ltda., Eng. & Con. Engenharia e Construção Ltda., e Brás Nipon Engenharia Ltda. Através desse esquema, enquanto os recursos do FUNDEF fossem desviados, os verdadeiros beneficiários seriam pessoas próximas aos envolvidos.

Práticas suspeitas, como o saque de cheques por terceiros não relacionados às empresas beneficiárias, sem endosso ou justificativa legal, bem como manobras financeiras dissimuladas para ocultar a identidade dos verdadeiros beneficiários, serviriam para direcionar uma parte significativa do FUNDEF ao enriquecimento ilícito daqueles ligados à administração pública.

O esquema operaria em duas fases: na primeira, os pagamentos por obras públicas seriam depositados em contas de terceiros, ou retirados em espécie. Francisco Araújo Lira seria o principal responsável pelos saques e movimentações, e o dinheiro seria distribuído para secretários municipais, despesas de campanha, compra de propriedades e saques realizados por parentes do prefeito. Em 1998, Francisco retiraria um total de R\$ 166.890,00, enquanto familiares do prefeito Joaquim de Lira Maia receberiam R\$ 424.190,00.

Outros operadores, como Dean Crys Vieira Matos e Paulo Gilson Vieira Matos, movimentariam as empresas mencionadas, que, apesar de sua inaptidão estrutural, receberiam R\$ 1.455.505,25 em contratos com o FUNDEF. Grande parte desses recursos seria desviada em benefício de parentes dos agentes públicos ou para finalidades alheias ao FUNDEF, como obras de pavimentação e frete marítimo para a prefeitura. Essas práticas demonstrariam a ilegitimidade das operações, com parentes dos agentes públicos atuando como intermediários para ocultar os reais beneficiários do enriquecimento ilícito: os próprios gestores públicos.

A sentença condenatória deve ser parcialmente reformada, adequando-a às disposições inauguradas pela Lei 14.230/2021 e com a jurisprudência firmada sobre a matéria.

2.2 Elementares dos tipos de improbidade e legislação superveniente.

Para a configuração de quaisquer das condutas ímprobas de enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação de princípios da administração pública, previstas na Lei n. 8.429/92, sempre deve estar presente o dolo



específico, sendo insuficiente a culpa grave e até mesmo o dolo genérico, consoante inteligência dos §§ 2º e 3º do art. 1º do referido diploma, alterado pela Lei n. 14.230/2021, tendo o STF, inclusive, fixado a seguinte tese: “1) *É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo – DOLO*” (Tema 1199, RE nº 843989/PR). Igualmente, é necessária a comprovação de que o agente público visava “*obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade*” (art. 11, § 2º).

Considerando a natureza sancionatória da Lei n. 8.429/92, ante o entendimento de que o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador, há que ser aplicada retroativamente a Lei n. 14.230/2021, no que diz com as condutas tidas por ímprobas e em relação às sanções a elas impostas, conforme já decidido pelo STF no Tema 1199. (ARE 843989, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, Processo Eletrônico, Repercussão Geral - Mérito DJe-251 Divulg 09-12-2022 Public 12-12-2022).

Dessa forma, deve ser aplicada retroativamente a lei sancionadora mais benéfica.

2.2.1 Enriquecimento ilícito.

Nos termos dispostos no artigo 9º da Lei n. 14.230/2021, para que se configure a improbidade administrativa na modalidade de enriquecimento ilícito é indispensável que se demonstre a existência de conduta dolosa por parte do agente.

Confira-se:

*Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, **mediante a prática de ato doloso**, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (...) – Negritei.*

Dessarte, apenas o agente que, de ação dolosa ensejadora de perda patrimonial, desvio, apropriação de bem, de uma entidade mencionada no artigo 1º da Lei n. 8.429/92, é que incidirá em uma conduta ímproba.

2.2.2. Dano ao Erário.

Dispõe o *caput* do art. 10 da Lei n. 8.429/92, com a redação da Lei n. 14.230/2021, que “*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: (...)*”.

Os incisos I e VIII, por sua vez, prescrevem que constitui ato de improbidade administrativa:

“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;

A novel legislação, ao alterar o *caput* do referido dispositivo, excluiu do tipo as condutas culposas, passando a exigir elemento subjetivo específico (dolo) para a caracterização dos atos ímprobos, além de estabelecer que a ação ou omissão dolosa deve “*efetiva e comprovadamente*” causar prejuízo.

Exige-se, portanto: a) ação ou omissão ilícita; b) dolo específico; e c) prejuízo ao erário, que deve causar i) perda patrimonial aos haveres do Poder Público; ii) desvio, onde determinado bem público é extraviado para outra destinação que não seja a para qual este devia ser empregado efetivamente; iii) apropriação, onde o agente ímprobo toma posse indevida de bem público para si; iv) malbaratamento, que é a alienação de determinado bem público por valor abaixo do que lhe cabe ou; v) dilapidação, onde há destruição total ou parcial de certo bem da



Administração.

2.2.3. Violação de Princípios da Administração.

O art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92 passou a dispor que “*constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade*”, e desde que esteja caracterizada por uma das condutas descritas em um de seus incisos, passando a existir expressa previsão de o rol ser taxativo.

Esse novo sistema de responsabilização, por sua vez, além de alterar elementares de vários tipos infracionais, até mesmo os revogou, como a conduta prevista no inciso I do art. 11 (“*praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamente ou diverso daquele previsto, na regra de competência*”).

Vejamos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

I - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Assim, sob a vigência da Lei n. 14.230/2021, no que diz respeito aos atos que atentam contra os princípios da administração pública, a imputabilidade deve se embasar em algum dos tipos descritos no inciso do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, e, ainda, haver a comprovação do elemento subjetivo do tipo, o dolo, conforme expressa previsão legal, art. 17, § 6º, do mesmo diploma legal.

Registra-se que em 22.08.2023, ao apreciar o ARE 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, o STF firmou a compreensão de que “(...) *As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado*”.

Portanto, no caso em exame, o dispositivo legal enquadrado não mais subsiste, levando ao reconhecimento da atipicidade superveniente.

3. Caso concreto

3.1 Apelação de JOAQUIM DE LIRA MAIA, JERÔNIMO FERREIRA PINTO, e FRANCISCO DE ARAÚJO LIRA

Consoante sumarizado na sentença, os requeridos praticaram atos de improbidade administrativa, em detrimento da União e do Município de Santarém/PA, pois teriam praticados atos ilícitos quando depositavam ou sacavam os cheques emitidos pelo município através de terceiros, para serem utilizados em pagamentos de despesas de campanha política, compra de fazenda, saques promovidos por parentes do prefeito, dentre outros, resultando em enriquecimento ilícito e dano ao erário público.

O juízo de 1º grau acolheu a pretensão, sob o fundamento de que as licitações e recursos do FUNDEF foram direcionados a empresas fictícias cujos sócios-diretores ou gerentes era ligados à gestão executiva em exercício no município (Joaquim de Lira Mala - prefeito, Jerônimo Ferreira Pinto - secretário municipal de infraestrutura e Maria José de Almeida Marques - secretária municipal de educação e um terceiro apontado como coautor das práticas delitivas invocadas (Francisco de Araújo Lira, empresário), condenando-os, ao final, ao respectivo ressarcimento.

De fato, é incontestável que foi montado um esquema para desviar recursos do FUNDEF. A farta documentação constante do caderno processual proporciona uma análise detalhada acerca das empresas fictícias, criadas um pouco antes do início do processo licitatório, cujas sedes não condizem com o porte ou mesmo natureza de uma empresa do ramo da construção.

Consta, ainda, detalhes dos pagamentos irregulares, com a identificação do valor, da pessoa (física ou jurídica) que não guarda identidade com qualquer uma das vencedoras da licitação, bem como a sua estreita ligação com os agentes públicos denunciados.



No ponto, destaco o seguinte trecho na sentença, referente à empresa MILSERV SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA, pertencente ao irmão da então primeira-dama do município (p. 5401 dos autos físicos):

“É pitoresco e digno de registro o fato de, dentre tantos documentos juntados para atestar a idoneidade da atividade empresarial de MILSERV, a juntada de uma certidão negativa de débitos previdenciários (fls. 3837), sendo que neste mesmo documento consta a Informação de que a empresa declarou não possuir empregados. Que empresa de construção civil tem capacidade para tocar empreendimentos edilícios sem qualquer funcionário registrado? Quem, afinal, executou as obras de construção das escolas se a empreiteira não possuía qualquer funcionário? Enfim, neste particular, o excesso de documentação acabou contradizendo as vagas teses de defesa dos Requeridos.

Tais constatações se repetem em relação às demais empresas, todas com quadro societário composto por “laranjas” ou por parentes dos agentes públicos. Confira-se, por exemplo, as conclusões da sentença sobre a empresa AMAZONAS MACIEL & SOUSA, cujos sócios proprietários são uma recepcionista de um colégio e um outro que desconhecia a existência da sociedade e é primo da outra sócia (p. 5402 dos autos físicos):

“quando da promoção de diligências in loco, os auditores fiscais constataram que no local em que consagrou como endereço fiscal da sociedade empresarial” havia, de fato, somente uma edificação residencial (altos)’, sendo que no térreo funcionava a empresa GRAFORMULA INDUSTRIA, COMERCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA”, cujo quadro societário, aliás, figura na condição de sócio-gerente o sr. VALDIR MATIAS AZEVEDO MARQUES”, cônjuge da então secretária municipal de Educação e Desporto, MARIA JOSÉ DE ALMEIDA MARQUES. (...) Da análise do contexto, portanto, concluo que a referida empresa não ostentava idoneidade operacional à época dos pagamentos que a contemplaram, quer seja pelo fato de se tratar de uma figura empresarial sem qualquer capacidade fática de operação no ramo da construção civil, quer seja pelas transações financeiras atípicas, sem causa justa e com fortes evidências de conflito de interesses, promovidas por essa empresa com o senhor PAULO GILSON VIEIRA MATOS (sobrinho do secretário municipal de infraestrutura, Paulo Roberto Matos), que era o real beneficiário final do dinheiro desembolsado pelo fundo. Tudo isso materializa a afirmação da Requerente de que terceiros se saciaram indevidamente de dinheiro público e sem demonstração cabal em sentido contrário de que sua utilização fomentou qualquer iniciativa que visasse a melhoria da prestação dos serviços supostamente contratados.

Por sua vez, os cheques no valor total de R\$ 80.919,68 (oitenta mil, novecentos e dezenove reais e sessenta e oito centavos) emitidos em favor da empresa Corrêa Lopes & Corrêa Ltda foram endossados e desviados para a conta corrente de Francisco de Araújo Lira, cunhado de Jerônimo Pinto e primo do prefeito Lira Maia.

Também os recursos que supostamente seriam devidos à empresa U. M. Engenharia e Comercio Ltda., igualmente instalada em uma residência, sem qualquer infraestrutura típica de uma construtora, mas que recebeu a vultosa soma de R\$ 626.281,31, sacados diretamente pelo sócio Dean Crys Vieira Matos, sobrinho do então secretário de infraestrutura, Paulo Roberto Matos, tiveram destinação diversa, segundo concluiu o magistrado de 1º grau (p. 5406 dos autos físicos):

Inobstante os saques em espécie da referida empresa tenham sido feitos sempre por seu sócio, DEAN CRY S VIEIRA MATOS, tal fato não elide as fortes evidências de desvio de dinheiro público. Primeiro pelo fato de já se partir da premissa de que a empresa não tem a mínima estrutura técnica e logística para atuar no ramo da construção civil. Segundo, porque a pessoa jurídica não apresenta qualquer movimentação financeira dos recursos recebidos que seja condizente com a operacionalização hígida e cotidiana de uma empresa de construção civil prestando um efetivo serviço.

É de se indagar: Como pode uma construtora comprar materiais, manter pessoal, custear encargos, pagar serviços de terceiros, ou constituir reservas financeiras se todo o dinheiro recebido para a execução de uma obra é imediatamente sacado e não revestido em qualquer atividade típica da empresa? Quantos funcionários a empresa tinha? E a distribuição dos lucros para os demais sócios? O que explica a ausência de documentos ., que atestem a prática de atos mercantis da empresa com fornecedores de materiais de construção ou de contratação de serviços diversos?

Ou seja, demonstram-se assustadoramente estranhas, sem transparência e ,,, totalmente inexplicadas as condutas do sócio DEAN CRY S VIEIRA MATOS (que, como já dito, por razões



intrigantes é justamente sobrinho do secretário de infraestrutura à época, PAULO ROBERTO MATOS) de constituir e manter uma empresa de construção civil sem qualquer capacidade operacional, bem como sempre tomar para si a totalidade dos valores que eram repassados à empresa pelos serviços contratados, sem qualquer demonstração cabal de que ao menos parte do dinheiro recebido foi direcionado, de fato, ao fomento de atividades essenciais ao bom funcionamento da empresa.

Da farta prova colacionada nos autos e no detalhamento exposto na sentença, não restam dúvidas que os agentes municipais criaram um esquema de desvio de dinheiro público através de empresas de fachada, constituídas por parentes desses mesmos agentes, cujos pagamentos não tiveram relação com qualquer serviço ou obra realizada em contrapartida por tais entidades ditas “empresariais”.

Os recursos recebidos pelas sete empresas que ganharam as licitações nunca eram reinvestidos nessas mesmas empresas nem mesmo foram utilizados para o pagamento de funcionários, por exemplo. Ao contrário, boa parte do montante foi direcionado a duas contas-correntes do Banco do Brasil, titularizadas por Francisco Araújo Lima e sua empresa Construtora Tupaiu Ltda que, como visto, é primo do prefeito Lira Maia e cunhado do secretário de infraestrutura Jerônimo Ferreira Pinto.

Segundo a conclusão do juízo e das provas juntadas, o numerário desviado foi utilizado para a seguintes ações (p. 5416 dos autos físicos): “pagamento do asfaltamento da Av. Moaçara ao 8Q BEC (deveria empregar recursos da SUDAM); depósito em conta poupança do Secretário João Clóvis Duarte Lisboa; o pagamento de fretes da prefeitura de Santarém relativos à importação de máquinas doadas pelo Projeto Atras da Bélgica; o pagamento parcial da Fazenda Maravilha (comprada por Francisco Lira e pelo Próprio Joaquim Lira — vide Manifestação da EMATER às fls. 4796) a M.A Costa Distribuidora; o pagamento parciais da Fazenda Maravilha à Mirinalva Alves da Costa e Edson Serique; o pagamento de madeira vendida ao então prefeito e utilizada na construção de sua casa na Comunidade Cipoal; o pagamento, por Francisco Lira, de 67 cabeças de gado a Ramir Martins Reça; os saques dissimulados por intermédio de familiares do prefeito (conforme quadro demonstrativo que será exposto adiante; o saques dissimulados através de pessoas ligadas ao prefeito ou a sua administração (conforme quadro demonstrativo que será exposto adiante; saque mediante falsificação da assinatura de Luiz Antônio Fernandes.”

Quanto ao fato de o Tribunal de Contas da União não ter encontrado irregularidades na execução do contrato, há de se fazer duas ressalvas: primeiro, a de que o analista apenas submeteu 10 dos 31 contratos para análise e tal estudo foi realizado com base nos documentos enviados à Corte de Contas. Como bem especificado na sentença, esta ação não trata de superfaturamento ou da inexecução das obras contratadas, razão pela qual, sob o aspecto formal, não há, de fato, indícios de irregularidades, pois as medições e emissão de pagamentos estão documentados.

Confira-se, quanto ao ponto, a manifestação em contrarrazões do Ministério Público Federal (Id. [22455993](#) – Vol. 28. – fl. 189):

*“a análise do setor técnico do TCU [...] **pautou-se em analisar a execução dos contratos administrativos sob o ponto de vista documental, primando, preponderantemente, pela análise do cumprimento das obrigações acessórias** (cotação de preços, emissão de notas, médias de mercado etc.)” (Sentença, p. 8), sem que tenha negado peremptoriamente as condutas imputadas aos recorrentes. O juízo arrematou “entendo que o contexto fático apreciado nesta lide é bem diversificado daquele enfrentado no bojo da TCE n°. 014.674/2000-6, sendo as contestações declinadas nesse procedimento administrativo insuficiente, per si, para concluir, sumariamente pela imaterialidade de improbidade administrativa e pela negação de autoria dos requeridos”*

Por sua vez, a jurisprudência é uníssona no sentido de que as conclusões adotadas pelo TCU não vinculam o Poder Judiciário em razão de o controle por ele exercido não ser jurisdicional. (AREsp n. 1.325.652/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe de 11/11/2022 e AREsp 1.569.969/MS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 22.11.2019.)

Aliás, em que pese ter o TCU concluído pela ausência de falhas graves no processo licitatório a justificar a imposição de multa ao agente (prefeito), nem por isso deixou de consignar que (destaquei):

À luz do que foi evidenciado nos autos, é de se reconhecer facilmente como impugnáveis todos os pagamentos da SEMED que, comprovadamente, foram desviados aos “caixas paralelos” (...) uma vez que tais recursos, após encaixados, foram exauridos em proveito próprio ou de familiares do então prefeito municipal e das pessoas ligadas a sua administração. Infere-se, por



outro ângulo, que a constituição e o emprego continuado de "firmas de papel", sem qualquer capacidade técnica e operacional, conjuntamente com firmas obliquamente protegidas, com o intuito de dar curso à pilhagem de recursos do FUNDEF, por via de licitações e contratações adrede encenadas pela Secretaria Municipal de Educação, é que constitui vício original e gravíssimo, que afasta qualquer pretensão de legitimidade dos atos contratuais dessa situação derivados. Assim, mostram-se impugnáveis não apenas aqueles valores cujos desvios se comprovaram, mas todos os pagamentos da SEMED às firmas contribuintes do esquema denunciado pelo Parquet. (...) Posta a falta de condição operacional e técnica dessas firmas para a execução de projetos a elas atribuídos, pode-se inferir que obras e reformas, que porventura tenham sido executadas, não resultaram efetivamente do seu próprio labor e que eventuais dispêndios para a sua consecução, vislumbrado o vulto do FUNDEF desviados, denotariam apenas o ónus requerido para disfarçar o esquema de pilhagem montado pelos seus mentores.

(Ministro do TCU, Guilherme Palmeira, em voto escrito declinado na apreciação da TC-014.675/2000-6 (p. 4.180 dos autos físicos))

3.2 Apelação de Joaquim de Lira Maia (ex-prefeito)

Quanto a JOAQUIM DE LIRA MAIA, concluiu-se que sua atuação foi fundamental na formação do núcleo político do esquema de desvio de recursos públicos. Isso porque os dois principais agentes operadores dentro da Administração Pública (núcleo político), cuja atuação era direcionada à saída irregular de verbas públicas — por meio de atos inverídicos que atestavam a realização de obras por empresas fantasmas ou pela emissão de ordens de pagamento a essas empresas —, ocupavam cargos de primeiro escalão em seu governo, sendo pessoas de sua confiança institucional e política.

Além disso, apesar das alegações de que o então prefeito não participava diretamente da assinatura dos contratos administrativos, nem autorizava os pagamentos relacionados ao FUNDEF, tal argumento não enfraquece a convicção deste juízo quanto à sua participação.

Os autos trariam robustos elementos que indicam que familiares próximos ao prefeito, assim como ele próprio, beneficiaram-se de grandes somas oriundas desse esquema ilícito, cuja execução era liderada por seus dois secretários municipais.

Ademais, como assinalado, não restam dúvidas de que as empresas vencedoras da licitação não possuíam estruturas compatíveis com o contrato firmado, sendo constituídas e registradas pouco antes das disputas dos certames, mais especificamente no período em que o apelante exerceu o mandato de prefeito.

Além disso, várias dessas empresas continham parentes seus e de seu secretariado no seu quadro societário, como por exemplo, a MILSERV – Serviços e Representações Ltda, cujo sócio responsável era Vicente Pinto de Lira, irmão da primeira-dama.

Sediada em um barraco e sem registro de funcionários, a empresa recebeu da prefeitura a quantia de R\$ 447.942,78, por supostamente ter realizado os serviços contratados e transferiu tal montante à Francisco Araújo Lira, primo do apelante e cunhado do Secretário de Infraestrutura do município, a quem competia certificar a execução da obra para fins de pagamento.

Em que pese tenha alegado que todos os valores repassados ao seu primo foram em razão da subcontratação de sua empresa pelos vencedores do certame, há um detalhe que sobressai: em 15 processos licitatórios a Construtora Tupaiú Ltda não apresentou proposta de menor preço e saiu derrotada e, ainda assim, ao menos em dez ela teria sido subcontratada para executar as obras.

Trata-se, em verdade, de artifício utilizado para fraudar as licitações e conferir aparente legalidade, ainda que, no mesmo dia da adjudicação, realizou-se a subcontratação da empresa derrotada no certame.

A movimentação financeira do esquema fraudulento beneficiou diretamente o prefeito, como a aquisição da Fazenda Maravilha, conforme registros da ADEPARÁ (fls. 4795-4815 dos autos físicos), bem como o desvio de valores do FUNDEF para a aquisição de madeira para a construção da sua casa (cheque n. 910661), além de saques realizados por diversos parentes, dentre eles, Raimundo Nonato Lira da Silva, Adson Lira Pinto, Vicente Pinto de Lira, Henderson Lira Pinto, Maria Josilene Lira Pinto, cuja soma chega ao montante de R\$ 424.190,00 (quatrocentos e vinte e quatro mil, cento e noventa reais).



Aliás, acerca da titularidade da Fazenda Maravilha, transcrevo o trecho da sentença em que o magistrado detalhou o ponto (p. 5245 dos autos físicos):

Joaquim de Lira Maia foi beneficiário direto da compra da Fazenda Maravilha, custeada com um dos cheques desviados (recursos do FUNDEF). Embora se identifique em alguns documentos que a titularidade do respectivo imóvel era exclusiva da FRANCISCO ARAÚJO LIRA, resta evidente que este era uma interposta ou, na melhor das hipóteses, coproprietário do bem com o então prefeito. Isso se afirma por conta de registros apresentados pela ADEPARÁ a este juízo que atestam a informação de que Joaquim de Lira Maia autoproclamava-se, naquela entidade, proprietário da respectiva fazenda. Aliás, declaravam-se proprietários não somente da Fazenda Maravilha, mas também da Fazenda Boa Vista, que, em conformidade com as informações prestadas pela ADEPARÁ (fls. 4795-4815), agregam um mesmo imóvel. Ou seja, percebe-se aqui, do forma irretorquível, o beneficiamento direto do próprio prefeito à época, enriquecendo-se ilícitamente com os recursos do FUNDEF.

Ademais, é notória a notícia de que o apelante responde por inúmeras ações penais e de improbidade administrativa, todas decorrentes de desvios de verbas pública.

3.3 Apelação de Jerônimo Ferreira Pinto (secretário de infraestrutura)

Sobre JERÔNIMO FERREIRA PINTO, sua atuação teria sido igualmente essencial para a consumação dos atos ímprobos identificados neste feito.

Além de ostentar grau próximo de parentesco com outros operadores do esquema — destacando-se Dean Crys Vieira Matos e Paulo Gilson Vieira Matos, seus sobrinhos, que seriam responsáveis pela movimentação das empresas Amazonas Maciel e Sousa Ltda, ENG. & CON. Engenharia e Construção Ltda e Brás Nipon Engenharia LTDA, bem como com alguns dos beneficiários finais do esquema ilícito, ele teria praticado atos materiais decisivos para permitir, de forma ilícita, a liberação dos recursos do FUNDEF às empresas fantasmas, além de contribuir para ludibriar a fiscalização dos órgãos de controle.

Ressalta-se que Jerônimo Ferreira Pinto teria tomado a iniciativa de atestar a execução de obras de construção e reforma de escolas públicas em circunstâncias suspeitas, seja por se tratar de funções atípicas e incompatíveis com o cargo de secretário municipal de infraestrutura, seja pelo fato de que suas condutas suspeitas teriam beneficiado diretamente seus sobrinhos, que figurariam na cadeia final do esquema, recebendo recursos públicos por meio de empresas fantasmas.

Igualmente era conhecedor e contribuiu para a criação e execução do esquema para fraudar as licitações, pois além de inexplicavelmente ter atestado a execução de construções e reformas de escolas, atribuições alheias a seu cargo, era conhecedor dos vínculos com seus parentes das empresas para a qual certificava.

No ponto, cito o seguinte trecho da sentença (p. 67) (destaquei):

Quanto a JERÔNIMO FERREIRA PINTO, tem-se que sua atuação foi, de igual modo, determinante para a consumação dos atos ímprobos identificados neste feito. Além de ostentar grau próximo de parentesco com outros operadores (dando-se destaque a DEAN CRYIS VIEIRA MATOS e PAULO GILSON VIEIRA MATOS, ambos seus sobrinhos, que eram responsáveis pela movimentação das empresas AMAZONAS MACIEL E SOUSA LTDA, ENG. & CON. ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA e BRÁS NIPON ENGENHARIA LTDA), bem como com alguns dos próprios beneficiários finais do esquema ilícito, este agente também praticou condutas materiais determinantes para amparar, ilícitamente, a liberação dos recursos do FUNDEF às empresas fantasmas, além de contribuir significativa ludibriar a fiscalização do órgãos de controle. Destaca-se que este agente tomou a iniciativa de atestar a execução de construções/reformas de escolas públicas, em circunstâncias totalmente suspeitas, quer seja por se tratar de atribuições flagrantemente incompatíveis e atípicas para ser exercidas por um secretário municipal de infraestrutura, quer seja pelo fato de, por intermédio de suas condutas suspeitas, ter beneficiado diretamente (e de forma ilícita) seus sobrinhos, que muitas vezes figuraram na cadeia final do esquema, beneficiando-se diretamente de recursos públicos por interpostas empresas fantasmas.

3.4 Apelação de Francisco de Araújo Lira (proprietário da Construtora Tupaiú e primo do prefeito)



Acerca de FRANCISCO DE ARAÚJO LIRA, concluiu-se que ele teria sido o principal operador do esquema de desvio das verbas do FUNDEF, uma vez que seria o responsável direto pela movimentação da maior parte dos recursos identificados nestes autos, promovendo-lhes as mais diversas destinações ilícitas. Embora não fosse agente público à época dos fatos, seria incontestável que suas condutas teriam sido estratégicas no *modus operandi* do esquema de desvio.

Por meio dele, os valores pagos seriam canalizados para outras contas (seja conta pessoal ou da empresa Tupaiú, da qual era sócio responsável) e, posteriormente, distribuídos aos seus reais beneficiários e destinações. Evidente, portanto, que sua atuação teria ocorrido em coautoria com os agentes políticos Jerônimo Ferreira Pinto e Maria José de Almeida Marques, contribuindo substancialmente para a consumação e exaurimento das práticas ímprobas consignadas nos autos.

Segundo compreendeu o órgão julgador de origem, tais condutas se caracterizariam como enriquecimento ilícito (art. 9º) e má gestão de recursos públicos (art. 11 da Lei 8.429/1992).

Embora não tenha vencido a licitação, sua empresa foi subcontratada por todas as demais vencedoras para a realização das obras.

Há farta prova documental no sentido de que o montante desviado (R\$ 584.397,21 - quinhentos e oitenta e quatro mil, trezentos e noventa e sete reais e vinte e um centavos), foi depositado em sua conta pessoal e na de sua empresa (quadros daspp. 49/56 da sentença – fls. 5416/5420 dos autos físicos), ou sacados diretamente no banco, utilizando os cheques emitidos pela prefeitura, com quem tinha ligação direta, uma vez que é primo do prefeito e cunhado do secretário de infraestrutura.

Dessas contas saíram valores para o pagamento de despesas diversas, como a compra da Fazenda Maravilha para o prefeito, compra de gado, compra de madeira para a casa do prefeito, despesas de campanha política, dentre outros.

No caso em exame, o dolo desses agentes restou comprovado em razão de (a) as empresas contratadas estarem sob controle ou gestão de parentes de pessoas politicamente expostas, associada à (b) notória falta de capacidade operacional, bem como à (c) transferência de recursos para finalidades alheias.

Esse conhecimento acerca do caráter ilícito da conduta foi descrito na inicial, de cujo texto transcrevo o seguinte trecho exemplificativo (fls. 2.881 - corridas):

Percebe-se que o modus operandi para desviar recursos do FUNDEF consistia na constituição de várias empresas de planejamento, engenharia e construção, todas em nome de terceiros, e existentes apenas no papel, para participar do procedimento de licitação junto a Secretaria Municipal de Educação e Desporto (SEMED), da Prefeitura Municipal de Santarém, com a finalidade de demonstrar aos órgãos de controle externo que havia critérios legais aos certames licitatórios. No entanto, em verdade, essas empresas serviam apenas como "fachadas", para encobrir desvios de dinheiro público, conforme pode facilmente ser apreciado nos diversos cheques emitidos pela SEMED, todos, nominais a essas empresas, e desviados integralmente, mediante depósitos, nas contas correntes de FRANCISCO ARAÚJO LIRA e da CONSTRUTORA TUPAIU LTDA.

O dolo específico dos apelantes está configurado na prática de fraudar o processo licitatório, receber e distribuir os valores desviados do FUNDEF, utilizando-se de empresas de fachada.

Ademais, independentemente da função exercida, o ocupante de cargo público deve respeitar os princípios que regem a Administração Pública, devendo atuar de maneira proba, leal e de boa-fé, o que, no presente caso, não ocorreu.

Nesse contexto, ficou demonstrado o dolo específico na conduta dos apelantes, bem assim as demais elementares do tipo infracional do artigo 10, *caput*, incisos I e VIII, da Lei de Improbidade Administrativa.

Em reforço a essa conclusão, não obstante a independência das instâncias, vide trecho a sentença condenatória dos réus pelos mesmos fatos, ainda pendente de apreciação da apelação por este Tribunal (ApCrim n. 0001308-15.2015.4.01.3902):



(...) eventual execução das obras, como alegado pelos réus, não afastam a ocorrência da ilicitude, já que, conforme fartamente demonstrado, houve canalização dos recursos do FUNDEF em prol dos requeridos e de pessoas ligadas a estes; como exposto pelo Procurador-Geral da República, "se as escolas foram construídas ou reformadas certamente não o foram com os recursos advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ou, quanto muito, empregou-se nas obras um mínima parte do numerário recebido".

Feitas estas considerações, sintetizo as conclusões desta sentença, quanto à participação dos réus no esquema.

Joaquim de Lira Maia exercia o cargo de prefeito municipal de Santarém à época dos fatos. Embora não tenha subscrito qualquer documento relativo às licitações, aos contratos e aos pagamentos, pois a gestão municipal seria descentralizada, sua participação nos fatos está devidamente evidenciada. Parte substancial dos recursos foram desviados em favor de sua família, por intermédio de Francisco de Araújo Lira, indicando que o prefeito tinha conhecimento e viabilizou a realização do esquema, através dos agentes que exerciam cargos de confiança perante a prefeitura municipal. A reforçar sua participação, a constatação de que parte dos recursos reverteu em proveito próprio, com aquisição de matéria-prima para utilização em sua casa; e também porque a conta da Construtora Tupaiú, operada por Francisco de Araújo Lira, foi utilizada para pagamentos relacionados à prefeitura de Santarém e não vinculados às finalidades do FUNDEF e da Secretaria de Educação, como pavimentação de ruas, a cargo de outra secretaria. Assim, o envolvimento de diversas pastas do município indica a coordenação por parte do prefeito, superior hierárquico dos secretários municipais

Jerônimo Ferreira Pinto exercia o cargo de Secretário de Infraestrutura. Embora as licitações fossem realizadas pela Secretaria de Educação, o acompanhamento das obras relativas à reforma e construção de escolas estava sob sua responsabilidade. Este viabilizou a apropriação irregular de recursos, ao atestar que as obras eram executadas corretamente. Destaque-se que, normalmente, não compete ao Secretário atestar pessoalmente a execução de serviços, atividade que se encontra a cargo dos servidores ocupantes de cargos técnicos da Secretaria. Entretanto, o próprio Secretário admitiu que pessoalmente realizada a atividade (fls. 1916-1917), o que é totalmente atípico e evidencia sua imprescindível participação no esquema

Francisco de Araújo Lira, Dean Crys Vieira Matos e Paulo Gilson Vieira Matos eram os operadores do esquema, sendo que movimentavam as pessoas jurídicas utilizadas para o desvio de recursos do FUNDEF. Milserv Serviços e Representações Ltda, Corrêa Lopes & Corrêa Ltda e Construtora Almeida Diniz Ltda, eram operadas por Francisco Araújo Lira. Já Amazonas Maciel & Sousa Ltda (Construtora Tapari) e Eng. & Com. Engenharia e Construção Ltda eram operadas Paulo Gilson Vieira Matos. Por fim, tanto Francisco de Araújo Lira e Dean Crys Vieira Matos atuavam através da Brás Nipon Engenharia Ltda.

3.5. Apelante Espólio de Maria José de Almeida Marques (secretária municipal de educação)

De início, há de se afastar o pedido de nulidade da sentença pela suposta falta de habilitação do espólio da Ré.

Não se olvida que, nos termos dos artigos 110 e 313, I, do Código de Processo Civil, a superveniência do óbito de uma das partes enseja a imediata suspensão do processo, a fim de viabilizar a substituição processual da parte.

Entretanto, em que pese tal suspensão tenha eficácia *extunc*, retroagindo à data do óbito e tornando nulos os atos posteriormente praticados sem que tenha havido a regularização da sucessão processual, tal nulidade é relativa e só deve ser declarada quando houver prejuízo ao espólio ou sucessores.

Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE EXECUÇÃO. PRETENSÃO DE ANULAR A AVALIAÇÃO DE BEM PENHORADO, PERTENCENTE AOS EXECUTADOS, CASADOS ENTRE SI.



SUPERVENIÊNCIA DE MORTE DO COEXECUTADO, NÃO INFORMADA NOS AUTOS PELA SUA ESPOSA (COEXECUTADA) POR OCASIÃO DA IMPUGNAÇÃO À PENHORA, TAMPOUCO NOS ATOS PROCESSUAIS SUBSEQUENTES. REALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DO BEM PENHORADO SEM A SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL PELO ESPÓLIO, CONCLUSÃO ACERCA DA QUAL A COEXECUTADA, INTIMADA, PERMANECEU SILENTE, A REDUNDAR NA SUA CONCORDÂNCIA. CIÊNCIA INEQUÍVOCA DOS HERDEIROS A RESPEITO DA AÇÃO EXECUTIVA. NULIDADE DE ALGIBEIRA. RECONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO PROCESSUAL. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

1. A controvérsia posta no presente recurso especial centra-se em saber se o ato processual, especificamente a avaliação do bem penhorado - realizado em momento posterior à morte de coexecutado, sem a respectiva substituição processual pelo espólio - reveste-se de nulidade absoluta, na específica hipótese em que a esposa, também coexecutada, deixa, deliberadamente, de informar ao Juízo a respeito do óbito de seu marido não apenas na primeira oportunidade em que deveria fazê-lo (na ocasião em que se insurgiu contra a decisão que determinou a constrição de seu imóvel), mas nos atos processuais que se seguiram. Inclusive, uma vez intimada a respeito da avaliação do bem constricto de que é titular, manteve-se silente, a redundar, por consequência, na sua concordância.

2. Nos termos do art. 313, I, do Código de Processo Civil, a superveniência do óbito de uma das partes enseja a imediata suspensão do processo - desde o evento morte, portanto -, a fim de viabilizar a substituição processual da parte por seu espólio. Fica nítido, de seus termos, o objetivo de preservar o interesse particular do espólio, assim como dos herdeiros do falecido. Naturalmente, em sendo este o propósito da norma processual, a nulidade advinda da inobservância desta regra é relativa, passível de declaração apenas no caso de a não regularização do polo ensejar real e concreto prejuízo processual ao espólio. Do contrário, os atos processuais praticados, a despeito da não suspensão do feito, hão de ser considerados absolutamente válidos.

3. A caracterização de alegado prejuízo processual, advinda da não suspensão do feito, mostra-se absolutamente incoerente quando a parte a quem a nulidade aproveitaria, ciente de seu fato gerador, não a suscita nos autos logo na primeira oportunidade que lhe é dada, utilizando-se do processo como instrumento hábil a coordenar suas alegações e trazendo a lume a correlata insurgência, ulteriormente, no caso de prolação de decisão desfavorável, em absoluta contrariedade aos princípios da efetividade, da razoabilidade e da boa-fé processual.

4. Na espécie, o único ato processual realizado nos autos, antes da regularização da parte no polo passivo da ação executiva, foi a avaliação do bem penhorado, que contou com a concordância (implícita) da executada (então titular do bem) e genitora dos herdeiros, que, por evidente, atua no processo na defesa dos direitos que lhes são comuns. Mostra-se, assim, de todo insubsistente a argumentação expendida pelo espólio recorrente, de que poderia, em tese, aventar uma série de questões (como a parcialidade do perito, suscitar quesitos, impugnar o valor, etc).

Ressai absolutamente claro que o prejuízo alegado pelo espólio é meramente hipotético, não se extraindo de sua argumentação nenhum fato concreto que pudesse infirmar a avaliação homologada judicialmente. Não se antevê, assim, nenhum prejuízo processual, cuja arguição é totalmente incoerente com a postura processual adotada pela executada, que laborou decisivamente para a subsistência do vício processual.

5. Recurso especial improvido.

(REsp n. 2.033.239/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 14/2/2023, DJe de 16/2/2023.)

Com efeito, o espólio apelante não trouxe qualquer argumentação coerente acerca do provável prejuízo sofrido com a não suspensão do processo. Aliás, tendo a ré falecido em 12/01/2009, somente em 20/06/2016 é que tal fato foi noticiada nos autos pelo espólio.

Rejeito, pois, a preliminar de nulidade.

Segundo consta da sentença, a apelante foi condenada porque "sua participação era determinante para a dinâmica ilícita, já que cabia a ela a atuação final dentro do núcleo político, que se concretizava com a liquidação da despesa e a promoção dos pagamentos indevidos, os quais se materializavam com a emissão de cheques por ela subscritos às expensas do FUNDEF. Tudo isso em estreita sintonia com as investidas de Jerônimo Ferreira Pinto, conforme descrito no parágrafo anterior".



Não obstante as alegações de que a então secretária de educação tinha conhecimento de que as empresas eram de fachada e que os recursos estavam sendo desviado para terceiros, diante das inovações introduzidas pela Lei n. 14.230/21, entendo que a sentença não apontou, concretamente, o dolo específico, ou seja, a vontade livre e consciente da apelante, visando à obtenção de resultado ilícito, tendo o decreto condenatório se lastreado somente no fato de a requerida ser a ordenadora de despesas.

A única ligação com a então secretaria se resumiu no fato de que duas das empresas de fachada funcionavam no mesmo prédio da empresa GRAFÓRMULA, cujo sócio responsável era o cônjuge da apelante.

Entretanto, tal assertiva não é robusta o suficiente para condenar o espólio apelante e caberia ao MPF demonstrar que a então secretária agiu dolosamente para causar lesão ao erário em benefício próprio ou de terceiro, o que não ocorreu.

Dessa forma, não configurado o dolo específico na sua conduta, não há que se falar em ato de improbidade administrativa, razão pela qual há de se reformar, no ponto, a sentença, para pronunciar a sua absolvição.

3.6. Do dano moral coletivo

No que diz respeito à condenação dos réus ao pagamento de danos morais coletivos, ressalte-se que a aferição desses danos deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. LEI 8.429/92. ART. 11, CAPUT E INCISO I. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021. ROL TAXATIVO. TIPLICIDADE FECHADA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. APLICAÇÃO IMEDIATA. RETROATIVIDADE. AUSÊNCIA DE ADEQUAÇÃO TÍPICA. TEMA 1.199. STF. DANOS MORAIS COLETIVOS. NÃO CONFIGURADOS. APELAÇÃO DO RÉU PROVIDA. SENTENÇA REFORMADA.

(...) 5. O dano moral coletivo ocorre com a violação intensa de valores da sociedade, o que não se confunde com a mera prática de ato ímprobo, devendo ser analisado os aspectos do caso concreto, sob pena de todo e qualquer ato de improbidade ser capaz de gerar dano moral coletivo, o que incluiria, indevidamente, por usurpação legislativa, uma nova sanção no rol do art. 12, da Lei n. 8.429/92.

6. Hipótese em que após a observância à tipicidade fechada referente aos atos ímprobos que atentam contra os princípios da Administração Pública, bem como da análise processual, não se configura a prática de ato de improbidade descrito no art. 11, por atipicidade, tampouco se caracteriza danos morais coletivos, devendo ser a sentença reformada.

7. Apelação provida. Sentença reformada para julgar improcedente a ação de improbidade administrativa.

(AC 0005102-71.2010.4.01.3303 – Rel. Juiz Federal SAULO JOSÉ CASALI BAHIA (conv.) – Décima Turma – Pje 01/11/2023)

De outro lado, não se deve perder de vista que, conforme orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, “*cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal*” (REsp 960.926/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 1/4/2008). No mesmo sentido, cita-se o seguinte recente julgado: AgInt no AREsp n. 1.988.275/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 29/11/2023.

Na hipótese em tela, o juízo monocrático assim justificou a imposição da medida (pp. 74/75 da sentença):

[...] O anúncio e a confirmação de que o município seria contemplado com recursos do FUNDEF despertou na sociedade local um sentimento de esperança, uma sensação de que as instituições democráticas realmente serviam a todo o povo, até os mais longínquos, a expectativa de que



aquele seria o primeiro de tantos passos que tirariam a região da situação de subdesenvolvimento urbano e social. Enfim, a população local acreditou que os então gestores municipais seriam os primeiros arautos da promoção de uma política educacional magna e efetiva, capaz de propiciar desenvolvimento regional e prestígio à dignidade da pessoa humana. E esse sentimento despertado transpassa (em muito) a mera expectativa de uma boa gestão governamental. Está-se falando de um sentimento subjetivo generalizado, em um contexto de iniciativa política de forte apelo social.

Por tais razões, este juízo entende que a frustração das expectativas da comunidade em relação às denúncias de má gestão e alocação dos recursos do FUNDEF, somadas a inúmeras notícias públicas (lastreadas em fortes elementos probatórios) de que os gestores municipais se utilizaram de vultosas somas do Fundo para atender às suas meras iniciativas particulares (em detrimento do direito fundamental de acesso à educação de qualidade pelos populares), tudo isso por meio de sorrateiras ações articuladas tocadas por diversos agentes, despertou, sim, na comunidade um sentimento de aguda descrença para com os seus representantes políticos, a ponto de desacreditarem na legitimidade do sistema representativo, na seriedade e no compromisso das intenções sociais plasmadas em nosso ordenamento jurídico. Despencou-se da crença na efetividade dos princípios republicanos para a vetusta e histórica sensação de hipossuficiência social.

Segundo bem demonstrado pelo magistrado sentenciante, encontram-se devidamente comprovados os requisitos para a condenação por danos morais coletivos, em razão da ocorrência de dano com repercussão social, qual seja, dano ao direito constitucional de acesso à educação pública de qualidade.

Com efeito, ao desviarem os recursos públicos do FUNDEF, os apelantes causaram enorme impacto na comunidade de áreas de vulneração social, que se viram privadas da oportunidade de desenvolvimento por meio do aprimoramento da educação na região, gerando descrédito nas entidades públicas.

Ante o exposto, dou provimento à apelação do Espólio de Maria José de Almeida Marques para julgar improcedente o pedido inicial em relação à requerida e nego provimento às apelações de Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira.

Custas processuais ou honorários advocatícios incabíveis na espécie.

É o voto.

Juíza Federal Rosimayre Gonçalves

Relatora Convocada



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE 2ª INSTÂNCIA
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO



GAB 31 - DESEMBARGADORA FEDERAL SOLANGE SALGADO DA SILVA

APELAÇÃO CÍVEL (198) 0001836-74.2000.4.01.3902

VOTO VISTA

A Exma Sra Desembargadora Federal **Solange Salgado da Silva** (vogal):
Após a análise dos autos, nada tenho a acrescentar ao relatório.

A e. Relatora votou por **dar provimento** à apelação do espólio de Maria José de Almeida Marques para julgar improcedente o pedido inicial e **dar parcial provimento** aos apelos de Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira, *“apenas para afastar a condenação ao pagamento de danos morais coletivos, mantendo, no mais, a determinação para ressarcimento ao erário e demais sanções estipuladas na sentença”*.

No que toca à apelação do espólio de **Maria José de Almeida Marques**, acompanho a e. Relatora, dando provimento ao recurso para julgar improcedente o pedido inicial.

Quanto à apelação interposta em conjunto por **Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira** (IDs 22455986 – Pág. 124/253 e 22455987 – Pág. 1/43), no que toca à alegação de não configuração de ato de improbidade na conduta dos demandados, é preciso tecer algumas observações.

Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira interpuseram recurso de apelação em face da sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Santarém/PA que, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade ajuizada pelo Ministério Público Federal em face dos apelantes, julgou procedente os pedidos para condená-los por atos de improbidade previstos no art. 9º, inciso XI, art. 10, incisos I e VIII, e art. 11, inciso I, da Lei 8.429/1992.

O Juízo sentenciante condenou os demandados a ressarcirem o dano causado ao erário no valor de R\$ 2.381.769,72 (dois milhões trezentos e oitenta e um mil setecentos e sessenta e nove reais e setenta e dois centavos) e ao pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), de forma solidária, além de outras sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Verifica-se que os apelantes Joaquim de Lira Maia, ex-prefeito do Município de Santarém/PA, Jerônimo Ferreira Pinto, ex-secretário municipal de Infraestrutura, e Francisco Araújo Lira, proprietário da Construtora Tupaiú Ltda, foram responsáveis pela prática de atos ímprobos consistentes na realização de despesas **fictícias** com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do **Ensino Fundamental** (FUNDEF) destinados à construção e reforma de escolas no Município de Santarém/PA, **sem a contraprestação concreta**.



Como bem analisou o Juízo de origem, embora tenham sido efetivamente realizadas obras públicas, entre as despesas realizadas, no entanto, foram feitos pagamentos sem contrapartida, culminando em despesas fictícias.

As empresas destinatárias de parte dos recursos do FUNDEF recebidos pelo Município de Santarém/PA **não** tinham capacidade operacional para realizar os serviços contratados pelo ente municipal, tendo sido constituídas *formalmente em nome de terceiros, mas ligadas aos administradores municipais*. Eram empresas, em grande parte, *sem existência fática*, como apurado pela Auditoria da Receita Federal.

Essas empresas participavam e venciam processos licitatórios promovidos pela gestão municipal com o objetivo de aparentar regularidade perante os órgãos de controle externo, como se houvesse o cumprimento dos critérios legais nos certames.

Os recursos do FUNDEF eram, então, repassados ao Município de Santarém/PA, e a Prefeitura repassava os valores em cheques nominais, que eram desviados através de depósitos às contas correntes de Francisco de Araújo Lira, ora apelante e primo de Joaquim de Lira Maia e cunhado de Jerônimo Ferreira Pinto, também apelantes, bem como nas contas correntes de sua empresa, a Construtora Tupaiú Ltda.

A Delegacia da Receita Federal constatou que os recursos eram usados em benefícios dos apelantes para *“pagamento do asfaltamento da Av. Moaçara ao 8º BEC (deveria empregar recursos da SUDAM); depósito em conta poupança do Secretário de Educação, João Clóvis Duarte Lisboa; pagamento de fretes da prefeitura de Santarém relativos à importação de máquinas doadas pelo Projeto Atras da Bélgica; pagamento parcial da Fazenda Maravilha (comprada por Francisco Lira e pelo Próprio Joaquim Lira - vide Manifestação da EMATER às fls. 4796) a M.A Costa Distribuidora; pagamentos parciais da Fazenda Maravilha à Mirinalva Alves da Costa e Edson Serique; pagamento de madeira vendida ao então prefeito e utilizada na construção de sua casa na Comunidade Cipoal; pagamento, por Francisco Lira, de 67 cabeças de gado a Ramir Martins Reça; saques dissimulados por intermédio de familiares do prefeito (conforme quadro demonstrativo); saques dissimulados através de pessoas ligadas ao prefeito ou a sua administração (conforme quadro demonstrativo); saque mediante falsificação da assinatura de Luiz Antônio Fernandes”* (ID 22455986 – Pág. 50/51).

As contas prestadas, com as despesas fictícias, foram analisadas pelo TCU, que emitiu parecer favorável, em sede de Tomada de Contas Especial. Contudo, o parecer favorável, em sede de controle administrativo, não interfere na análise que deve ser feita na presente ação de improbidade administrativa. A uma porque a jurisprudência há muito tem o posicionamento de as instâncias administrativa, penal e cível serem independentes entre si. A duas porque, embora a Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021, tenha passado a prever que *“Os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público”* (§ 1º do art. 21), nota-se que a análise feita pelo TCU se pautou na *“execução dos contratos*



administrativos sob o ponto de vista documental primando, preponderantemente, pela análise do cumprimento das obrigações acessórias (cotação de preços, emissão de notas, médias de mercado, etc)". Além disso, "o TCU não negou peremptoriamente a ocorrência das condutas imputadas aos Requeridos", conforme asseverado pela sentença (ID 22455986 – Pág. 11).

O Juízo a quo discorreu de forma pormenorizada sobre a Tomada de Contas do TCU, verificando que a análise feita pela Corte de Contas não enfrentou as particularidades trazidas pelo *Parquet* Federal na presente Ação de Improbidade (ID 22455986 – Pág. 12/13):

(...)

Ou seja, a análise da Corte de Contas, além de ter tomado um campo de amostragem muito pequeno para se apurar os desvios de recursos públicos (somente 10 de 31 possíveis), também não enfrentou as peculiaridades a que se refere a exordial dessa ação de improbidade, limitando-se a estudar a contabilidade pública apresentada segundo padrões objetivos esperados por uma análise global. Ademais, a conclusão daquela Corte de Contas não descartou a ocorrência de superfaturamentos em obras, somente os considerou "ínfimos" para justificar a mobilização de toda a estrutura institucional do TCU (que é bastante onerosa) para promover ações que visem recuperar os recursos públicos desperdiçados em ações ilegítimas. Há, pois, densa fundamentação para se afirmar que a análise técnica do TCU não pode ser invocada como parâmetro para desmerecer todos os elementos apresentados na exordial, vez que vestibular narra com precisão e com persuasiva materialidade a ocorrência de desvios pontuais em várias obras públicas, que acarretaram, em análise global, um vultoso prejuízo formado por pequenas lapidações. Portanto, entendo que o contexto fático apreciado nesta lide é bem diversificado daquele enfrentado no bojo da TCE no 014.674/2000-6, sendo as constatações declinadas nesse procedimento administrativo insuficientes, per si, para se concluir, sumariamente, pela imaterialidade de improbidade administrativa e pela negação de autoria dos Requeridos. Os autos hão de ser apreciados cum grano salis.

O Juízo de origem, de forma escorreita, afirmou que a questão dos autos não se trata de obras fantasmas ou de superfaturamento, mas sim da destinação de verbas públicas para despesas fictícias, sem contrapartida concreta, afirmando, ainda, o seguinte (ID 22455986 – Pág. 9):

(...)

E destaco, desde logo, que a mera existência da obra não é suficiente para elidir a afirmação de pagamentos sem justa causa. Isso porque é plenamente possível que o agente colaborador execute o objeto do contrato, mas, dentre os pagamentos percebidos pela Administração



Pública no decorrer da obra, alguns sejam para fazer frente a despesas fictícias, maquiando, sutilmente, pequenos ensaios de superfaturamento, praticamente imperceptíveis a uma análise apressada e genérica. E assim o fato não por mera ilação intuitiva de devaneios teóricos, mas por conhecimento empírico deste juízo em face de inúmeras demandas já enfrentadas no mesmo sentido. Outrossim, plenamente possível que as escolas em questão tenham sido construídas ou reformadas com recursos da própria municipalidade, prejudicando, pois, duplamente a população.

Portanto, estabeleço que a análise da lide não se limitará ao mero estudo de conformidade da contabilidade pública em seu aspecto formal. A complexidade da causa demanda muito mais do que isso. Em verdade, as condutas narradas na exordial, infelizmente, representam práticas concretas e corriqueiras em muitas das obras públicas promovidas pelos gestores públicos, práticas essas repulsivas aos olhos esperançosos das normas que preconizam o bom zelo do produto do esforço coletivo.

Em relação às alegações dos apelantes de que as perícias realizadas teriam concluído que as obras foram realizadas dentro dos padrões razoáveis de qualidade e preço, tal fato foi devidamente refutado pelo magistrado sentenciante, como se vê no seguinte trecho da sentença (ID 22455986 – Pág. 42/43):

(...)

As conclusões do exame técnico contidas no Laudo Pericial nº 274/DPF são no sentido de que a obra foi de fato construída, dentro de padrões razoáveis de qualidade e preço, tendo por parâmetro a média de mercado.

*Convém asseverar, novamente, que **o simples fato de uma obra pública ter sido construída dentro de padrões medianos de ordem técnica e financeira não é, por si só, bastante e suficiente para afastar eventos predatórios ao erário.** Como também dito outrora, em uma obra pública há diversas maneiras de se deduzir o prejuízo ao erário, e não somente pela técnica de apuração de superfaturamento ou pela inexistência fática da edificação.*

Assim, quanto às operações financeiras com os cheques nominados neste tópico, diante dos fortes elementos probantes que colocam em xeque a boa gestão de recursos do FUNDEF, bem como diante da ausência de demonstração cabal em sentido contrário de que as operações atípicas acima discriminadas serviram para fomentar qualquer iniciativa que visasse a melhoria da prestação dos serviços supostamente contratados, tenho por comprovada a ocorrência de dano ao erário por parte da BRÁS NIPON ENGENHARIA LTDA.

O dolo específico dos apelantes restou demonstrado pelo Juízo de origem, assim como pelo voto da e. Relatora, que assim fundamentou:

(...)



No caso em exame, o dolo desses agentes restou comprovado em razão de (a) as empresas contratadas estarem sob controle ou gestão de parentes de pessoas politicamente expostas, associada à (b) notória falta de capacidade operacional, bem como à (c) transferência de recursos para finalidades alheias.

(...)

O dolo específico dos apelantes está configurado na prática de fraudar o processo licitatório, receber e distribuir os valores desviados do FUNDEF, utilizando-se de empresas de fachada.

Ademais, independentemente da função exercida, o ocupante de cargo público deve respeitar os princípios que regem a Administração Pública, devendo atuar de maneira proba, leal e de boa-fé, o que, no presente caso, não ocorreu.

Nesse contexto, ficou demonstrado o dolo específico na conduta dos apelantes, bem assim as demais elementares do tipo infracional do artigo 10, caput, incisos I e VIII, da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, há elementos de prova do desvio das verbas da Educação, de modo que o conjunto fático-probatório dos autos permite inferir que os apelantes Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira não aplicaram de forma regular as verbas públicas percebidas pelo FUNDEF, o que, por consequência, causou efetiva perda patrimonial, em razão da malversação das verbas públicas recebidas, incorrendo os apelantes nas condutas previstas no art. 10, *caput* e incisos I e VIII, da Lei 8.429/1992.

Os documentos juntados aos autos comprovam a malversação das verbas públicas e a aplicação alheia ao interesse público. Portanto, há elementos de prova nos autos de que tais verbas deixaram de atender à finalidade pública para a qual foram repassadas.

Logo, houve dolo *específico* dos apelantes em desviarem os recursos públicos do FUNDEF, bem como restou comprovado efetivo prejuízo à Administração Pública, incidindo a conduta dos apelantes ao art. 10, *caput* e incisos I e II, da Lei 8.429/1992.

Nesse ponto, **não** há divergência com o posicionamento da e. Relatora.

Do dano moral coletivo

Por outro lado, peço vênua à Eminent Relatora para, divergindo, negar provimento ao recurso dos demandados Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira, e manter a condenação em danos morais coletivos, pelas razões a seguir expostas.



O Juízo a quo condenou os demandados ao pagamento de danos morais coletivos sob os seguintes fundamentos (ID 22455986 – Pág. 74/76; grifos acrescidos):

B.5. Dano moral coletivo (difuso)

(...)

Feita essa breve explanação, este juízo entende, pois, que é possível o cabimento de dano moral coletivo (difuso) em sede de improbidade administrativa, desde que demonstrado que as condutas praticadas pelos sujeitos ativos do ilícito administrativo proliferaram repercussão social negativa tamanha, a ponto de se perceber que a frustração coletiva transbordou (em muito) a mera insatisfação com as atividades administrativas tocadas pelos agentes, despertando na comunidade um sentimento de aguda descrença para com os seus representantes políticos, a ponto de desacreditarem na legitimidade do sistema representativo, na seriedade e no compromisso das intenções sociais plasmadas em nosso ordenamento jurídico.

(...)

Ou seja, a ideia do FUNDEF foi a de mitigar as amarras burocráticas para a captação de recursos públicos visando o fomento da Ensino Fundamental através de ações de manutenção e desenvolvimento. O desígnio do constituinte derivado reformador foi o de deflagrar um plano de ação institucional que pudesse reverter o vergonhoso histórico de subdesenvolvimento educacional, de má distribuição de oportunidades entre as diversas regiões da nação, enfim, o FUNDEF exsurgiu como um instrumento de atenuação da fatídica situação de vulneração social vivenciada, sobretudo, pelas regiões afastadas dos polos urbanos.

O desenvolvimento/aprimoramento da educação das áreas de forte vulneração social seria uma investida pioneira e ousada em prol da persecução e concretização da norma constitucional programática insculpida no inciso III do art. 3º da Constituição da República, in verbis:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

*O anúncio e a confirmação de que o município seria contemplado com recursos do FUNDEF despertou na sociedade local um sentimento de esperança, uma sensação de que as instituições democráticas realmente serviam a todo o povo, até os mais longínquos, a expectativa de que aquele seria o primeiro de tantos passos que **tirariam a região da situação de subdesenvolvimento urbano e social.** Enfim, a população*



local acreditou que os então gestores municipais seriam os primeiros arautos da promoção de uma política educacional magna e efetiva, capaz de propiciar desenvolvimento regional e prestígio à dignidade da pessoa humana. E esse sentimento despertado transpassa (em muito) a mera expectativa de uma boa gestão governamental. Está-se falando de um sentimento subjetivo generalizado, em um contexto de iniciativa política de forte apelo social.

Por tais razões, este juízo entende que a frustração das expectativas da comunidade em relação às denúncias de má gestão e alocação dos recursos do FUNDEF, somadas a inúmeras notícias públicas (lastreadas em fortes elementos probatórios) de que os gestores municipais se utilizaram de vultosas somas do Fundo para atender às suas meras iniciativas particulares (em detrimento do direito fundamental de acesso à educação de qualidade pelos populares), tudo isso por meio de sorrateiras ações articuladas tocadas por diversos agentes, despertou, sim, na comunidade um sentimento de aguda descrença para com os seus representantes políticos, a ponto de desacreditarem na legitimidade do sistema representativo, na seriedade e no compromisso das intenções sociais plasmadas em nosso ordenamento jurídico. Despencou-se da crença na efetividade dos princípios republicanos para a vetusta e histórica sensação de hipossuficiência social.

Se o erário não tivesse sido lapidado, se os agentes não tivessem enriquecido ilicitamente, poderiam ter sido construídas ou reformadas mais escolas. Ou, mesmo no caso daquelas escolas que, apesar dos desvios, foram construídas ou reformadas, poder-se-ia entregar à comunidade algo de maior qualidade.

Os recursos públicos deveriam ter sido usados para se oferecer à comunidade o melhor possível e a custos mais vantajosos. A população não é obrigada a se contentar com o "mediano" se, pelos mesmos recursos, poderia ter sido contemplada com "o melhor padrão".

Aliás, chega a ser ultrajante à capacidade de discernimento da sociedade (além da própria jurisdição) as rocambolescas vociferações defensivas dos Requeridos acerca dos explícitos e incontrovertidos desvios de recursos do FUNDEF, no afã de imprimir na sociedade (e neste juízo), pela estratégia da vitimização, a ideia de perseguição política. O que só demonstra o permanente modus operandi ardid dos Requeridos.

Destarte, tenho por inequívoco o arraigamento do dano moral coletivo como consectário de todas as ações ímprobas praticadas pelos agentes demandados, devendo estes, portanto, ser condenados ao dever de indenizar.

Ante a proporção material dos danos causados, as circunstâncias em que praticados os ilícitos, o modus operandi dos agentes e o impacto social das



condutas ímprobas, tenho por justa a fixação de condenação dos Requeridos ao ressarcimento de dano moral coletivo, na proporção de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), valor pelo qual responderão todos os Requeridos solidariamente.

A e. Relatora desta apelação **afastou** a condenação dos apelantes por danos morais coletivos sob o seguinte fundamento:

(...)

Entretanto, apesar da comprovação de desvio de recursos do FUNDEF, entendo que tal fato, por si só, não foi suficiente para abalar valores da população, pois não gerou maiores repercussões, como por exemplo que os alunos deixaram de ter aulas por falta de reforma/construção de escolas. Tampouco é noticiado nos autos repulsa social causada, nem se verifica um descrédito da Administração Pública ou uma diminuição do valor do bem público perante a sociedade, em razão desses fatos, o que afasta a condenação por danos morais coletivos.

Compulsando os autos, corroboro com o entendimento do Juízo *a quo* pela **condenação** dos apelantes ao pagamento de danos morais **coletivos**.

O Eg. Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência no sentido de permitir a condenação em danos morais coletivos em ações civis públicas de improbidade administrativa, preenchidos os requisitos para tanto.

Segundo o STJ “*o pedido e a eventual condenação em danos morais coletivos são plenamente cabíveis nas ações em que se discutam atos de improbidade administrativa, desde que configurados os seus respectivos requisitos*” (EDv nos EAREsp 478.386/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira **Seção**, julgado em 10/2/2021, DJe de 24/2/2021.)

Confira-se, nesse sentido, julgados da Corte Superior (grifou-se):

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NÃO HÁ VIOLAÇÃO DO ART 1.022 DO CPC/2015. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 7 E 83/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo agravado contra os agravantes, tendo sido desmembrada. Na sentença o processo foi extinto sem resolução de mérito. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida.

II – (...).

VI - Outrossim, no que diz respeito à alegação de violação dos arts.



944 do CC e 87 da Lei n. 8.666/93, constata-se que **a jurisprudência desta Corte Superior tem se consolidado acerca da possibilidade de se buscar, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, a indenização por danos morais na defesa de interesse difuso ou coletivo.** A propósito do tema, vejam-se os seguintes precedentes: AgRg no AREsp 120.393/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 29/11/2016; AgRg no AREsp 173.860/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/2/2016, DJe 18/5/2016; AgRg no AREsp 163.681/RJ, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 2/4/2013, DJe 16/4/2013; AgInt no AREsp 1.129.965/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/6/2018, DJe 18/6/2018; AgRg no AREsp 3.030/MS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 9/5/2011; AgRg no REsp 1.204.965/MT, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14/12/2010; AgRg no REsp 1.003.126/PB, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 10/5/2011; REsp 960.926/MG, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 1º/4/2008; REsp 1.666.454/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/6/2017, DJe 30/6/2017; AgRg no REsp 1.003.126/PB, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 1º/3/2011, DJe 10/5/2011; AgRg no AREsp 809.543/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 8/3/2016, DJe 15/3/2016; AgRg no REsp 1.513.156/CE, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/8/2015, DJe 25/8/2015; REsp 1.681.245/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/8/2017, DJe 12/9/2017.

VII - Dessa forma, tais pretensões recursais esbarram no entendimento consolidado na jurisprudência desta Corte, incidindo, na espécie, a Súmula 83 do STJ: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida". Por fim, afastadas as teses dos ora recorrentes na apreciação do presente recurso especial, prejudicada a análise da alegada divergência jurisprudencial.

VIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1.988.275/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 29/11/2023.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SEGUROS PELA INFRAERO. SUPOSTO FAVORECIMENTO DE CORRETORAS. INDÍCIOS DE IMPROBIDADE RECONHECIDOS PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. RECONHECIMENTO DE DANO MORAL COLETIVO EM AÇÃO POR IMPROBIDADE. POSSIBILIDADE.



HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Ação por Improbidade Administrativa, na qual se narra que ex-Diretores da Infraero e do IRB-Brasil "praticaram atos com fortes indícios de favorecimento à Corretora ASSURÊ e à AON" (fl. 122, e-STJ), em contratos de resseguro firmados com a Infraero sem qualquer estudo técnico ou de mercado, ou mesmo motivação, que justificasse a contratação. O ajuizamento da demanda teve como base dados coletados em inquérito civil e sindicâncias instauradas no IRB e CGU, tendo o autor extraído desta última o seguinte excerto: "O que se viu no caso em exame foi a atribuição de qualidade especial a duas empresas (AON e ASSURÊ), por meio da manifestação de vontade de um agente investido em suas competências de Diretor Financeiro de uma Estatal, no sentido de declarar preferência com relação a elas, em detrimento de todas as demais" (fls. 124-125). O Ministério Público ainda acresceu à inicial trechos da sindicância da CGU que fariam "prova de que a corretora Assurê foi indicada pelo réu ADENAUHER FIGUEIRA NUNES antes mesmo que estivesse apta a operar no mercado de resseguros, bem assim de seu súbito crescimento, já em 2003, ano do início de suas operações no mercado de resseguros" (fl. 131, e-STJ). Ainda em transcrição do Relatório Final da Sindicância da CGU, lê-se: "Mesmo que não se possa calcular com precisão os valores recebidos pela Assurê e a AON pela corretagem de resseguros de riscos da Infraero, já que estas quantias são pagas pelo ressegurador internacional, não se pode negar que os negócios dessas empresas foram alavancados com as indicações da Infraero e de outras estatais, especialmente no caso da corretora Assurê, que já em 2003, ano do início de suas operações no mercado de resseguros, captou 4,15% dos negócios do setor".

2. (...).

AUSÊNCIA DE OFENSA AO DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO

5. (...)

10. *Pedi Vista-Regimental* diante de afirmação peremptória do ilustre Advogado, feita da tribuna, por ocasião de Sustentação Oral no STJ.

Ao contrário do alegado, na Petição Inicial o Ministério Público desenvolveu tópico específico acerca do dano moral coletivo a partir da fl. 143, e-STJ, ao final sustentando: "O valor da indenização do dano moral sofrido pela população em virtude de prática ímproba dos agentes públicos deve ser suficiente para desestimular novas práticas ilícitas e para possibilitar que o poder público implemente atividades paralelas que possam contornar o ilícito praticado e recompor a paz social" (fl. 145, e-STJ).

11. No pedido, o autor pugnou pela aplicação das "penas" previstas no artigo 12 da Lei 8.8429/1992 (fl. 147, e-STJ). Embora o ressarcimento,



inclusive por dano moral, não seja precisamente uma pena, o dispositivo invocado alude à obrigação de ressarcimento, ficando claro, assim, que houve pedido de condenação à reparação por dano moral coletivo. Consoante o artigo 322, § 2º, do CPC: "A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé".

12. De resto, como bem observou o Juízo a quo, a análise da procedência desse pedido seria nesse momento prematura, pois "dependeria de uma análise acerca natureza do bem imediatamente lesado pelo agente, da lesão provocada e a dimensão do impacto causado à sociedade [...]" (fl. 622, e-STJ). Na mesma direção, afirmou o Juízo de primeiro grau que a reparação por dano moral há de ser comprovada na instrução probatória (fl. 80, e-STJ).

13. **Por fim, a tese de que o eventual reconhecimento de dano moral coletivo viola o art. 12 da Lei 8.429/1992 contraria a jurisprudência do STJ. Nesse sentido: "a jurisprudência desta Corte Superior tem se consolidado acerca da possibilidade de se buscar em ação civil pública por ato de improbidade administrativa a indenização por danos morais na defesa de interesse difuso ou coletivo.** Precedentes: AgInt no AREsp 1.129.965/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 18.6.2018; REsp 1.666.454/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30.6.2017; AgRg no REsp 1.003.126/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 10.5.2011; REsp 1.681.245/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12.9.2017 (EDv nos EAREsp 478.386/DF, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 24.2.2021).

CONCLUSÃO

14. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

(REsp 1.940.837/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/8/2021, DJe de 13/12/2021.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIVERGÊNCIA CARACTERIZADA. PREVALÊNCIA DO ENTENDIMENTO DO ACÓRDÃO PARADIGMA. CABÍVEL A EVENTUAL CONDENÇÃO EM DANOS MORAIS COLETIVOS NAS AÇÕES EM QUE SE DISCUTAM ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DESDE QUE CONFIGURADOS OS SEUS RESPECTIVOS REQUISITOS.

I - No acórdão embargado, proferido pela Primeira Turma desta Corte, decidiu-se que "do eventual dano decorrente de ato de improbidade administrativa não decorre dano coletivo previsto no art. 81 da Lei n. 8.078/1990".



II - Por sua vez, no acórdão paradigma, Resp n. 960.926/MG, proferido pela Segunda Turma desta Corte, decidiu-se que **"não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa"**.

III - Consta, ainda, no inteiro teor do acórdão paradigma, que **"há de se entender presente o cabimento de pedido de condenação por dano moral no âmbito de ação de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, pois a Lei de Ação Civil Pública sustenta tal pedido como direito coletivo"**.

IV - Caracterizada a divergência, constata-se que **a jurisprudência desta Corte Superior tem se consolidado acerca da possibilidade de se buscar em ação civil pública por ato de improbidade administrativa a indenização por danos morais na defesa de interesse difuso ou coletivo**. Precedentes: AgInt no AREsp 1129965/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/6/2018, DJe 18/6/2018; REsp 1666454/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/6/2017, DJe 30/6/2017; AgRg no REsp 1003126/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 01/03/2011, DJe 10/05/2011; REsp 1681245/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/08/2017, DJe 12/09/2017.

V - Deve prevalecer, assim, o entendimento do acórdão paradigma, segundo o qual **o pedido e a eventual condenação em danos morais coletivos são plenamente cabíveis nas ações em que se discutam atos de improbidade administrativa, desde que configurados os seus respectivos requisitos**.

VI - Embargos de divergência interpostos pelo Ministério Público do Distrito Federal conhecidos e providos.

(EDv nos EAREsp 478.386/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 10/2/2021, DJe de 24/2/2021.)

Esta Corte Regional também já se pronunciou diversas vezes sobre o tema, **admitindo** o pedido de condenação do agente público ímprobo por dano **moral** coletivo, quando verificado, no caso concreto, os requisitos para tanto:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, XI, DA LEI 8.429/92. LEI 14.230/21. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE EM LOCAL DIVERSO DO PACTUADO. EX-PREFEITO. DOLO. DEMONSTRADO. DANO. COMPROVADO. CONDENAÇÃO. DOSIMETRIA. AJUSTE. DEMAIS CORRÉUS. AUSÊNCIA DOLO. ABSOLVIÇÃO. APELAÇÃO DO MPF NÃO PROVIDA. APELAÇÃO DO REQUERIDO PROVIDA EM PARTE. 1. Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei n. 8429/92, configurando-se o elemento subjetivo na vontade livre e consciente de alcançar o resultado



*ilícito tipificado nos citados artigos, não bastando a voluntariedade do agente. É o que dispõe os §§1º e 2º do art. 1º da Lei nº 8.429/1992, após a edição da Lei nº 14.230/2021. 2. As alterações sofridas pela Lei 8.429/92, trazidas pela Lei 14.230/2021, modificou consideravelmente a Lei de Improbidade Administrativa e atinge as ações em curso, considerando que o art. 1º, §4º, determina expressamente a aplicação imediata de seus dispositivos em razão dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador que comporta aplicação retroativa por beneficiar o réu. 3. Para a configuração das improbidades administrativas capituladas no art. 10 da Lei nº 8.429/92, com as alterações da Lei 14.230/21 é necessária a demonstração do elemento subjetivo doloso, bem como a comprovação do efetivo dano ao erário, não sendo mais possível a condenação com base em conduta culposa e dano presumido, sob pena de inadequação típica. 4. Conjunto probatório existente nos autos suficientes para demonstrar o dolo na conduta do ex-prefeito, bem como o dano ao erário. 5. Absolvição dos demais corréus ante a insuficiência de prova do dolo. 6. Dosimetria ajustada para reduzir o prazo da reprimenda de suspensão dos direitos políticos. 7. **A condenação em danos morais coletivos em ação de responsabilidade é cabível quando estiver demonstrado que o ato ímprobo acarretou prejuízo de natureza moral à coletividade.** 8. Apelação da defesa parcialmente provida. 9. Apelação do MPF não provida.*

(AC 0001516-67.2017.4.01.3307, JUIZ FEDERAL MARLLON SOUSA (CONV.), TRF1 - TERCEIRA TURMA, PJe 03/11/2023 PAG.)

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES REJEITADAS. EX-DEPUTADO FEDERAL E EX-ASSESSOR PARLAMENTAR. RECEBIMENTO DE VANTAGEM ILÍCITA PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DA UNIÃO DESTINADAS A AQUISIÇÃO DE UNIDADES MÓVEIS DE SAÚDE POR MUNICÍPIOS. DIRECIONAMENTO DE LICITAÇÕES PARA EMPRESAS DO GRUPO VEDOIN. ART. 9º, I, DA LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DEMONSTRADO (DOLO). EXCLUSÃO, EM PARTE, DAS PENAS. AGRAVO RETIDO DESPROVIDO. APELAÇÕES PARCIALMENTE PROVIDAS. 1. Apelações interpostas contra sentença que, em ação civil pública de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor dos apelantes e outros, julgou procedente o pedido que objetivava a condenação dos requeridos pelo suposto direcionamento de recursos oriundos de emendas parlamentares ao orçamento da União em favor de empresários e recebimento de vantagem ilícita. 2. (...). 33. **No que diz respeito ao dano moral coletivo, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, apenas são cabíveis danos morais coletivos quando demonstrado que o ato ímprobo acarretou prejuízo de natureza moral à coletividade** (AC 0005512-81.2010.4.01.3901, Rel.*



Mônica Sifuentes, Terceira Turma, e-DJF1 26/04/2019; AC 0013541-92.2006.4.01.3600, Rel. Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho (Conv.), Terceira Turma, e-DJF1 19/05/2017). 34. (...). 38. Apelação do ex-assessor parlamentar a que se dá parcial provimento para excluir a perda (futura) da função pública, a condenação ao pagamento do valor de R\$17.540,00, bem como a condenação por danos morais coletivos.

(AC 0001442-91.2009.4.01.3307, DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, TRF1 - QUARTA TURMA, e-DJF1 13/08/2021 PAG.)

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CERCEAMENTO DE DEFESA. OITIVA DE TESTEMUNHAS. NÃO CARACTERIZAÇÃO. EXECUÇÃO PARCIAL DE CONVÊNIO. DOLO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. COMPROVAÇÃO. **DANO MORAL COLETIVO**. AFASTAMENTO. SUBSTITUIÇÃO PARCIAL DE ENCANAMENTO DE AMIANTO. 1. É indevido suscitar inadequação da via eleita, sob a justificativa de que os agentes políticos não estão sujeitos ao regime da Lei n. 8.429/92 e sim a um regime próprio para os crimes de responsabilidade previstos no Decreto-Lei 201/97, haja vista a Tese nº 576 da repercussão geral do STF segundo a qual o processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias. 2. (...). 4. **Conquanto se admita a condenação por danos coletivos ao patrimônio valorativo de uma comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, caso seja agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico, tal condenação deve ser afastada na hipótese de ausência mínima sequer de indícios nesse sentido** e da assinatura do Convênio com a União Federal, para a substituição apenas parcial da tubulação de água municipal feita de amianto, quase duas décadas antes de o STF considerar inconstitucional o art. 2º da Lei 9.055/95, devido aos níveis inseguros do asbesto para a saúde humana. 5. Apelação provida em parte.*

(AC 91220104013600812489, DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, PJe 04/05/2020 PAG.)

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE MUNICÍPIO E O FNDE. EX-PREFEITO. DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS EM ATRASO. PRAZO RAZOÁVEL. MERO ATRASO. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. OFENSA. ART. 11, VI DA LEI N. 8.429/92. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE DOLO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. **DANO MORAL COLETIVO**. NÃO COMPROVAÇÃO. PRELIMINAR DE*



*NULIDADE DA SENTENÇA AFASTADA. 1. Preliminar de nulidade da sentença, pela ausência de fundamentação, afastada, à vista de o julgador ter indicado fundamentos suficientes à compreensão de suas razões de decidir. 2. (...). 7. **Tem considerado esta Corte Regional que para a condenação por dano moral coletivo em ação de improbidade administrativa é necessária a comprovação inequívoca da alegada lesão.** 8. (...). 10. Remessa oficial tida como interposta improvida. 11. Apelação do réu provida.*

(AC 0002990-17.2006.4.01.3903, DESEMBARGADOR FEDERAL HILTON QUEIROZ, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 02/08/2019 PAG.)

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE DA LIA AOS AGENTES POLÍTICOS. EX-PREFEITO E EX-SECRETÁRIO DA SAÚDE. IRREGULARIDADES NA LICITAÇÃO. MALVERSAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS. DANO AO ERÁRIO CONFIGURADO. **DANO MORAL COLETIVO NÃO COMPROVADO. SENTENÇA MANTIDA.** 1. Consoante entendimento jurisprudencial, as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa aplicam-se aos prefeitos e ex-prefeitos. 2. (...). 6. **Embora seja possível a condenação em danos morais coletivos em ação de responsabilidade por atos de improbidade administrativa, também é certo que aqueles serão cabíveis apenas quando estiver demonstrado que o ato ímprobo acarretou prejuízo de natureza moral à coletividade.** 7. Apelações dos requeridos e do Ministério Público Federal não providas.*

(AC 0005512-81.2010.4.01.3901, DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 26/04/2019 PAG.)

Esta Corte Regional já condenou o agente ímprobo ao pagamento de indenização por danos morais coletivos:

CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESVIO VERBAS PRONAF. INEPCIA. PRESCRIÇÃO. INCOMPTÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRELIMINARES AFASTADAS. AUÊNCIA DE DOLO. TESE AFASTADA. FRAUDE VERIFICADA. DANO OCORRIDO, SENTENÇA MANTIDA. SANÇÕES ADEQUADAS. RESSARCIMENTO À UNIÃO. AÇÃO REGRESSIVA DO BANCO DO BRASIL. APELAÇÕES. SENTENÇA MANTIDA. 1. Não há que se falar em gratuidade da justiça ao réu Milton Fernandes, posto que a condição de hipossuficiência não fora comprovada nos autos por documentação hábil para endossar os argumentos expostos pelo requerente. A mera alegação de hipossuficiência não substitui o dever da parte que a alega de provar o fato constitutivo de seu direito. 2. (...). 5. Pelo exame dos autos, fica claro que houve diversas fraudes contra o PRONAF, culminando com a liberação irregular de valores e desvio para terceiras pessoas em evidente deturpação de finalidade, com o



consequente prejuízo ao erário público. 6. Os requeridos com vontade livre e consciente de ludibriar pessoas de baixíssimo grau de instrução e poder aquisitivo, sem esquecer do real intuito que era o de desfalcar os cofres públicos com as fraudes perpetuadas em desfavor do PRONAF e do Banco do Brasil, causaram prejuízo ao erário. 7. A sentença analisou de forma minuciosa todos os dados na aplicação das sanções, estipulando de forma correta e proporcional o ressarcimento ao erário, a multa civil e a proibição de contratar com o poder público ou entidades afins, bem como a suspensão dos direitos políticos. Embora não seja obrigatória a aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 12 da LIA, o caso concreto, bem como o número de pessoas simples lesadas, indica ser correta a postura tomada pela juíza sentenciante. 8. **Correta a fixação dos danos morais coletivos, pois ficou devidamente comprovado o uso de dezenas de pessoas de baixa renda e escolaridade, que eram ludibriadas pelos requeridos e utilizadas como instrumento no cometimento das fraudes que trouxeram enormes prejuízos não só aos cofres públicos, como também ao a cada uma das pessoas usadas para dar cabo às ilicitudes.** 9. O PRONAF, como programa federal de auxílio da agricultura familiar, tem como sujeito diretamente interessado a União, devendo este ente federativo repor ao agente escolhido para a execução do programa, no caso o Banco do Brasil, os eventuais desfalques sofridos pelo programa. Fica claro, no ponto, ser esta, senão a principal, a razão de ser de haver também a legitimidade ativa do ente federativo lesado em ações vinculadas à LIA. Provimento negado às apelações dos requeridos e do Banco do Brasil S.A., mantendo-se incólume a sentença proferida.

(AC 0000817-83.2007.4.01.3903, JUIZ FEDERAL MARLLON SOUSA, TRF1 - TERCEIRA TURMA, PJe 02/12/2020)

E esta 10ª Turma já decidiu, à unanimidade, em embargos de declaração de minha relatoria, pela manutenção da sentença e do acórdão que condenou o agente a pagar dano moral coletivo:

PROCESSO: 0005149-92.2012.4.01.3200

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDOS PARA SUPRIR OMISSÕES SEM ATRIBUIR EFEITOS INFRINGENTES.

1. Trata-se de recurso de embargos de declaração em face do Acórdão que deu parcial provimento à apelação do embargante e reformou a sentença para absolvê-lo das condutas previstas no art. 11, caput, da Lei 8.429/92, bem como excluir a sanção de 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 três anos.



2. Os embargos de declaração possuem requisitos específicos de admissibilidade, havendo previsão de rol taxativo no art. 1.022 do CPC, o qual dispõe que os embargos declaratórios apenas são cabíveis para esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão e/ou corrigir erro material.

3. Alega o embargante: (i) omissão em razão da não manifestação em relação ao agravo retido e provas ilícitas; (ii) omissão e contradição em razão da não manifestação em relação aos termos de cessão de uso e residência funcional (inviolabilidade da intimidade e do domicílio sem autorização legal); (iii) omissão e contradição pela não identificação dos fundamentos legais que autorizam a aplicação da sanção de cassação da aposentadoria; (iv) omissão e contradição sobre a competência para processar e julgar o feito; (v) contradição e omissão em razão do reconhecimento da retroatividade da Lei 14.230/2021, mas não aplicação do dolo específico previsto na legislação; (vi) omissão e contradição em razão da ausência de dano ao erário, elemento objetivo do art. 10, da Lei 8.429/1992.

4. A inimizade que realmente pode impedir alguém de depor é aquela que pode levar a alteração dos fatos, o que não se aplica ao caso concreto. Na hipótese, existe vasta prova documental que demonstra, por si só, a prática de ato ímprobo. Além disso, o fato de a testemunha ter sido dispensada de função não indica inimizade que possa impedir a testemunha de depor, razão pela qual se nega provimento ao agravo retido.

5. Não comprovação da origem ilícita das fotografias encaminhadas ao Ministério Público do Trabalho, que deu início à investigação administrativa e penal.

6. As provas que instruem a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade são oriundas de compartilhamento de Procedimento Administrativo do TRT e de Processo Penal em desfavor do réu/embargante, sendo perfeitamente aceitável no ordenamento jurídico a prova emprestada.

7. Não há omissões e contradições em relação aos termos de cessão de uso e residência funcional; cassação da aposentadoria; competência para processar e julgar o feito; ausência de dolo específico e dano ao Erário.

8. O inconformismo do recorrente não se amolda aos contornos da via estreita dos embargos de declaração, porquanto o acórdão ora embargado não padece de vícios de omissão e contradição em relação às determinadas hipóteses mencionadas no voto, não se prestando o manejo de tal recurso para o fim de rediscutir os aspectos fático-jurídicos anteriormente debatidos.

9. Recurso de embargos de declaração do Ministério Público Federal não conhecido, em razão da ocorrência da preclusão lógica.



10. Embargos de declaração do acusado conhecidos e providos parcialmente para suprir às omissões referentes ao agravo retido e à alegação de utilização de suposta prova ilícita, sem, contudo, atribuí-los efeitos infringentes.

ACÓRDÃO

Decide a 10ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, não conhecer do recurso de embargos de declaração do Ministério Público Federal e conhecer dos embargos de declaração do acusado e dar-lhes parcial provimento, nos termos do voto da Relatora.

Naquele julgado, o voto condutor dos embargos de declaração manteve o acórdão embargado nos seguintes termos (grifos acrescentados):

(...)

E para que não se alegue, indevidamente, a negativa de prestação jurisdicional ou a suposta violação à precedente vinculante (art. 927, CPC), cumpre transcrever o seguinte fragmento do Acórdão embargado:

(...)

Sobre a possibilidade de reconhecimento de dano moral coletivo em ação de improbidade administrativa cito precedente do Superior Tribunal de Justiça: "a jurisprudência desta Corte Superior tem se consolidado acerca da possibilidade de se buscar em ação civil pública por ato de improbidade administrativa a indenização por danos morais na defesa de interesse difuso ou coletivo." Precedentes: AgInt no AREsp 1.129.965/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 18.6.2018; REsp 1.666.454/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30.6.2017; AgRg no REsp 1.003.126/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 10.5.2011; REsp 1.681.245/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12.9.2017 (EDv nos EAREsp 478.386/DF, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 24.2.2021)".

Além disso, é importante destacar que não existe qualquer impedimento para a combinação de pedidos típicos presentes em uma Ação Civil de Improbidade Administrativa com aqueles comumente abordados em uma Ação Civil Pública, como, por exemplo, o pedido de indenização por danos morais coletivos ou difusos. Tal possibilidade não apenas encontra respaldo na disposição do artigo 1º da Lei 7.347/1985, mas também se fundamenta no parágrafo 2º do artigo 327 do Código de Processo Civil, que autoriza a inclusão de múltiplos pedidos, inclusive permitindo a transição entre as técnicas processuais de cada um dos procedimentos.

É cediço que, pela perplexidade do caso, os fatos aqui tratados ganharam



notoriedade, sendo objeto de inúmeras reportagens em portais de grande circulação.

Sem dúvida, tais atos causam um impacto significativo na imagem da Justiça como um todo, afetando a reputação e o nome da instituição perante os jurisdicionados e a coletividade em geral.

O fato de essas atividades terem ocorrido dentro das dependências da Vara do Trabalho leva a triste fama pública de que o prédio público serviu como um local de exploração infantil e sexual. Tal associação negativa prejudica a confiança do público no sistema judiciário e abala a credibilidade da instituição e da carreira da magistratura como um todo.

Como bem apontado na sentença, a Lei de Improbidade Administrativa visa proteger também o patrimônio moral da Administração Pública, que restou inegavelmente abalado perante a população nacional.

Colaciono trecho da sentença que, pela clareza e precisão, adoto como razão de decidir.

“(…) Com relação aos danos morais coletivos, certo é que eles são possíveis em sede de ação de improbidade, contudo, serão cabíveis apenas quando comprovado que o ato ímprobo gerou efetivo prejuízo moral à coletividade, não podendo servir como fundamento apenas eventual insatisfação generalizada com a administração pública. Mesmo porque, em momentos de crise econômica, é normal esse sentimento negativo por parte da população em relação ao poder público. Mas evidentemente não é esse o caso dos autos.

O reconhecimento do dano moral sofrido pelas entidades públicas dar-se-á em função da reputação e prestígio que elas possuem perante a coletividade.

Ademais, as pessoas jurídicas de direito público possuem a capacidade de ter deveres e direitos, dentre estes, repousa uma imagem que merece ser preservada, daí decorrendo a proteção e direito à reparação em caso de dano comprovado.

No caso da comprovação do dano moral, o ressarcimento integral será realizado com o arbitramento de valores relacionados à gravidade do fato, às pessoas envolvidas bem como à extensão do dano, e ainda, é necessário que a conduta lesiva seja suficientemente grave para que provoque a inquietação e intranquilidade no seio da sociedade, que sofrerá um abalo moral em razão do ato ímprobo praticado.

Portanto, o dano moral coletivo deve ser identificado após a análise do conjunto probatório constante nos autos, bem como as circunstâncias do caso concreto, não sendo razoáveis meras presunções ou insatisfações pessoais com a atividade administrativa.



Nos presentes autos, a lesão ao patrimônio público ficou devidamente comprovada através dos laudos e testemunhos que indicaram que boa parte da sociedade de Tefé tinha conhecimento das práticas adotadas pelo réu, bem como em razão dos fatos terem sido veiculados na imprensa nacional quando da prisão do requerido, causando uma grave mancha à imagem da Justiça do Trabalho naquela cidade e à sociedade tefeense.”

A condenação do réu em danos morais coletivos é plenamente justificada, levando em consideração o duplo caráter da punição.

Em primeiro lugar, a condenação tem um propósito preventivo, com o objetivo de evitar que ocorra futura lesão a direitos coletivos. Em segundo lugar, a condenação tem um caráter punitivo, o qual se manifesta por meio da imposição de uma penalidade pecuniária ao acusado.

Tal abordagem, em última medida, visa não apenas compensar os danos causados, como também desestimular condutas similares no futuro, promovendo, assim, a proteção máxima dos direitos coletivos.

Logo, **não** há impossibilidade jurídica no pedido de indenização por danos morais coletivos decorrente de atos de improbidade praticados por agentes públicos.

Passa-se, assim, à análise acerca do preenchimento ou não dos demais requisitos para a condenação ao pagamento de danos morais coletivos.

Verifica-se que a presente demanda se trata de ação de improbidade decorrente de desvio de verbas do FUNDEF, que seriam utilizadas para construções e reformas de escolas, cujo dano ao erário apurado foi no montante de *mais de dois milhões de reais*.

Os fatos narrados e demonstrados nos autos evidenciam as condutas ímprobadas praticadas pelos apelantes e as provas demonstram a intenção, o dolo dirigido a uma finalidade específica, que era de lesar o erário, conforme se infere da Auditoria realizada pela Receita Federal, através da qual se verificou que os apelantes estavam envolvidos em um esquema de desvio de verbas da Educação, constatadas todas as artimanhas desenvolvidas por eles para desviar valores, dando uma aparência, uma roupagem de legalidade àquilo que, sabidamente, se apresenta como conduta tipicamente ilegal.

E como já explanado acima, em ação de improbidade admite-se o pedido de ressarcimento de danos morais coletivos. A norma previu expressamente a possibilidade de se obter, nesta via, o “*ressarcimento integral do dano*”, que indica sua reparação em ambos os aspectos: material e moral.

É certo que os apelantes agiram em desconformidade com os princípios que regem a Administração Pública. Além disso, restou comprovada a conduta ímproba, porque se beneficiaram diretamente com o desvio dos valores da Educação e, assim, efetivamente causaram prejuízo ao erário. Agiram dolosamente os réus,



visando à prática do ato lesivo à Administração Pública, de modo que se pode dizer que o ato praticado, além de ímprobo, é ilegal e imoral.

Os fatos envolveram vários sujeitos da administração pública e da comunidade empresarial, bem como significativas cifras, destinadas originariamente à promoção de ações de melhoria em um dos campos de atuação estatal mais sensíveis, fragilizados economicamente, qual seja, a educação pública.

Como bem se sabe, as verbas para educação no Brasil são escassas e o desvio delas em proveito próprio e de terceiros gera repercussão para toda a população local, que deveria poder usufruir das poucas melhorias buscadas através de repasses de verbas federais para o Município.

Assim, o desvio das verbas impediu que escolas fossem construídas ou reformadas, tendo a comunidade local ficado apenas na esperança de receber algo de maior qualidade.

Como bem lembrado pelo Juízo de origem “(...) a ideia do FUNDEF foi a de mitigar as amarras burocráticas para a captação de recursos públicos visando o fomento da Ensino **Fundamental** através de ações de manutenção e desenvolvimento. O desígnio do constituinte derivado reformador foi o de deflagrar um plano de ação institucional que pudesse reverter o vergonhoso histórico de subdesenvolvimento educacional, de má distribuição de oportunidades entre as diversas regiões da nação, enfim, o FUNDEF exurgiu como um instrumento de atenuação da fatídica situação de vulneração social vivenciada, sobretudo, pelas regiões afastadas dos poios urbanos” (negritou-se).

Importante ressaltar que o dano extrapatrimonial coletivo, como já consolidado pelo Eg. STJ, prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico. A propósito do tema, veja-se o seguinte aresto (grifou-se):

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. SERVIÇO BANCÁRIO. TEMPO DE ESPERA EM FILA SUPERIOR A 15 OU 30 MINUTOS. DESRESPEITO A DECRETO MUNICIPAL RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INTRANQUILIDADE SOCIAL E FALTA DE RAZOABILIDADE EVIDENCIADAS. DANO MORAL COLETIVO CONFIGURADO. VIOLAÇÃO AO ART. 6º, VI, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

1. O Tribunal de origem, embora ateste a recalcitrância da parte recorrida no cumprimento da legislação local, entendeu que ultrapassar o tempo máximo para o atendimento ao consumidor, por si, não provoca danos coletivos, visto que o dano moral indenizável não se caracteriza pelo desconforto, dissabor ou aborrecimento advindos das relações intersubjetivas do dia a dia, porquanto comuns a todos e incapazes de gerar dor ou atingir a dignidade da pessoa humana (fl. 709/e-STJ). 2. **O**



STJ já estabeleceu as premissas para o reconhecimento do dano moral coletivo, não havendo que indagar - para a apreciação desse dano - sobre a capacidade, ou não, de o fato gerar dor ou atingir a dignidade da pessoa humana. 3. "O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas é inaplicável aos interesses difusos e coletivos". (REsp 1.057.274/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 26.2.2010) 4. "O dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa." (REsp 1.397.870/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.12.2014). 5. **Se, diante do caso concreto, for possível identificar situação que importe lesão à esfera moral de uma comunidade - isto é, violação de direito transindividual de ordem coletiva, de valores de uma sociedade atingidos sob o ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade - exsurge o dano moral coletivo. Precedentes: EDcl no AgRg no AgRg no REsp 1.440.847/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 7.10.2014, DJe 15.10.2014; REsp 1.269.494/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 24.9.2013, DJe 1º.10.2013; REsp 1.367.923/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 27.8.2013, DJe 6.9.2013; REsp 1.197.654/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 1º.3.2011, DJe 8.3.2012. 6. Na hipótese dos autos, a intranquilidade social decorrente da excessiva demora no atendimento ao consumidor dos serviços bancários é evidente, relevante e intolerável no Município afetado. Conquanto incontroversa a insatisfação da população local, a parte recorrida permaneceu - e quiçá ainda permanece - recalcitrante. Reverbera, por conseguinte, a violação ao art. 6º, VI, da Lei Consumerista, devendo a parte recorrida ser condenada por dano moral coletivo. 7. No que diz respeito ao arbitramento dos danos morais, compete à Corte a quo a sua fixação, observando o contexto fático-probatório dos autos e os critérios de moderação e proporcionalidade. Precedentes: AgRg no REsp 1.488.468/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 24.3.2015, DJe 30.3.2015; AgRg no Ag 884.139/SC, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 18.12.2007, DJ 11.2.2008, p. 112) 8. Recurso Especial provido, determinando-se a devolução dos autos à Corte de origem para arbitramento do valor dos danos morais coletivos.**

(REsp 1402475/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/05/2017, DJe 28/06/2017)



Destaca-se que o dano moral coletivo é entendido como a “*lesão intolerável a direitos transindividuais titularizados por uma determinada coletividade*” (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano moral coletivo. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007. p. 136).

Além disso, sabe-se que, sobretudo nas demandas que visam à tutela de direitos coletivos *lato sensu*, a reparação civil não apresenta somente as finalidades de punição e reparação, mas tem função dissuasória. Desse modo, a demanda mostra-se, novamente, necessária e útil para inibir comportamentos ilícitos similares.

A CF/1988 estabelece a educação como um direito social em seu artigo 6º. Complementarmente, no *caput* do artigo 205, reforça que a educação é “*direito de todos e dever do Estado e da família*”, devendo ser “*promovida e incentivada com a colaboração da sociedade*”. Ainda no *caput* do mesmo artigo, afirma que educação deve visar ao “*pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*”.

O direito à educação, portanto, é um direito social, que visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Assim, a tutela da educação, para garantir o acesso de todos ao ensino de qualidade, é dever do Estado e, quando não alcançado seu objetivo, seja por desídia, seja por condutas ilícitas dos gestores públicos, surge a necessidade de indenizar toda a coletividade envolvida.

É fato público e notório e, portanto, independe de prova, *ex vi* do art. 374, I, NCCP, correspondente ao art. 334, I, do CPC/73 (vigente durante a maior parte da instrução processual), que as escolas públicas brasileiras, em especial, as escolas *municipais* responsáveis pelo ensino *fundamental* (hipótese dos autos), padecem de falta de infraestrutura de qualidade. A educação pública precisa de investimentos para a construção de novas escolas e para manter as existentes e equipá-las. No entanto, a falta de investimento e o desvio dos escassos / insuficientes recursos destinados à esta área são uns dos fatores que impedem que a educação avance com qualidade para todos.

As verbas destinadas à educação são as maiores de qualquer orçamento e são as mais vilipendiadas. A fiscalização das verbas públicas federais aos Municípios para o desenvolvimento da educação local muitas vezes é falha, de modo que, noticiada a malversação dos recursos públicos voltados para a melhoria educacional, faz-se necessária reprimenda efetiva, com o fim de garantir justiça social.

Portanto, cabível a condenação dos apelantes por dano moral coletivo, diante da relevância das verbas por eles desviadas, no particular, verbas que deveriam ser utilizadas na educação pública, além de se tratar de *vultoso* desvio de recursos públicos, causando efetivo dano moral à coletividade que ficou frustrada no anseio de melhores instalações educacionais (prédios e equipamentos).

Assim, diante da proporção material dos danos causados e das



circunstâncias em que praticados os ilícitos - pelos administradores do município e para satisfazer interesse próprio -, além do efetivo impacto social das condutas ímprobas, o ressarcimento por dano moral coletivo deve ser mantido.

Desta forma, com a devida vênia e licença de entendimento outro, é o caso de condenação dos apelantes por danos morais coletivos, nos termos da sentença, inclusive no *quantum* fixado, ante sua suficiência e adequação.

Ante o exposto:

1) Acompanhamento a e. Relatora para dar provimento à apelação do Espólio de Maria José de Almeida Marques para julgar improcedente o pedido.

2) Nego provimento às apelações de Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira, inclusive quanto ao pedido para afastamento da condenação ao pagamento de danos morais coletivos, razão pela qual, nesse ponto e com as mais respeitadas vênias, divirjo da e. Relatora.

É o voto vista.

Desembargadora Federal **SOLANGE SALGADO DA SILVA**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
GAB. 30 - DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO
Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO CÍVEL (198) 0001836-74.2000.4.01.3902

APELANTE: JOAQUIM DE LIRA MAIA, MARIA JOSE DE ALMEIDA MARQUES, JERONIMO FERREIRA PINTO, FRANCISCO DE ARAUJO LIRA

Advogado do(a) APELANTE: EDISON MESSIAS DE ALMEIDA - PA9516-A

Advogado do(a) APELANTE: MARCELO SPINOLA SALGADO - PA10238

APELADO: MUNICIPIO DE SANTAREM - PA, UNIÃO FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DANO AO ERÁRIO. ART. 9º, XI E ART. 10, I E VII, DA LEI 8.429/92. RETROATIVIDADE E APLICABILIDADE DA LEI 14.230/2021. TEMA 1.199 DO STF. IRRETROATIVIDADE. DOLO ESPECÍFICO. DANO MORAL COLETIVO. OCORRÊNCIA. AFASTAMENTO DA CONDENAÇÃO EM RELAÇÃO A UM DOS REQUERIDOS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.

1. Trata-se de apelações interpostas pelos requeridos contra a sentença que, em ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor do ex-prefeito e ex-secretário de infraestrutura e ex-secretária de



educação do Município de Santarém/PA e de particular, condenou os ora recorrentes às sanções previstas nos art. 12, incisos II e III, da Lei n. 8.429/92, em decorrência da prática das condutas tipificadas nos art. 9º, inciso XI; art. 10, I e VIII, e art. 11, I, da Lei n. 8.429/92, consubstanciados, segundo a inicial, no desvio de verbas públicas federais oriundas Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), entre os anos de 1998 e 1999.

2. A questão em discussão é a ocorrência de atos de improbidade administrativa por parte dos gestores municipais, especialmente em relação ao desvio de verbas públicas destinadas à educação básica, mediante fraudes em processos licitatórios. A análise também abrange a responsabilidade subjetiva dos réus na facilitação do esquema fraudulento e no enriquecimento ilícito, bem como a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

3. Rejeita-se a prejudicial de prescrição intercorrente, uma vez que o STF, ao julgar a ARE 843989 em regime de Repercussão Geral (Tema 1.199), estabeleceu que o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei, ou seja, 25.10.2021.

4. Para a configuração de quaisquer das condutas ímprobas de enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação de princípios da administração pública, previstas nos art. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/92, sempre deve estar presente o dolo específico, sendo insuficiente a culpa grave e até mesmo o dolo genérico, consoante inteligência dos §§ 2º e 3º do art. 1º do referido diploma, alterado pela Lei 14.230/2021, tendo o STF, inclusive, fixado a seguinte tese: 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo DOLO (Tema 1199, RE nº 843989/PR). Igualmente, é necessária a comprovação de que o agente público visava obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (art. 1º, § 2º).

5. Considerando a natureza sancionatória da Lei n. 8.429/92, e ante o entendimento de que o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador, há que ser aplicada retroativamente a Lei n. 14.230/2021, no que diz com as condutas tidas por ímprobas e em relação às sanções a elas impostas, conforme já decidido pelo STF no Tema 1199. (ARE 843989, Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, Processo Eletrônico, Repercussão Geral - Mérito DJe-251 Divulg 09-12-2022 Public 12-12-2022).

6. As provas nos autos, incluindo quebras de sigilo bancário e auditorias fiscais, demonstram que as empresas contratadas não possuíam capacidade técnica para realizar as obras e que parte dos recursos foi desviada para contas de terceiros, configurando o desvio de verbas públicas. A tese defensiva, baseada na ausência de dolo e na alegação de que as obras foram executadas, deve ser rejeitada, uma vez que ficou comprovado que as empresas eram apenas formalmente constituídas e operavam em benefício dos gestores e seus familiares.

7. Nesse sentido, a alegação dos recorrentes de que foram absolvidos pelo Tribunal de Contas da União (Tomada de Contas Especial nº. 014.675-2000-60), a sentença bem consignou que o TCU "pautou-se em analisar a execução dos contratos administrativos sob o ponto de vista documental, primando, preponderantemente, pela análise do cumprimento das obrigações acessórias (cotação de preços, emissão de notas, médias de mercado etc)". Ocorre que a presente ação não versa sobre superfaturamento de preços ou inexecução das obras contratadas e sim sobre a destinação dos recursos públicos oriundos do FUNDEF e que deveriam ter sido empregados na construção e reforma de escolas públicas.

8. **Apelante Joaquim de Lira Maia.** Há elementos nos autos que efetivamente comprovam a existência de dolo específico do então prefeito no sentido de desviar os recursos federais para as empresas vencedoras da licitação que não possuíam estruturas compatíveis com o contrato firmado, sendo constituídas e registradas pouco antes das disputas dos certames e administradas por parentes, inclusive o irmão da primeira-dama. O requerido também se beneficiou do numerário para a compra de fazenda, de madeira para sua propriedade e de gado, fatos todos documentados. A conduta se amolda às elementares do tipo infracional do art. 9º, XI, e art. 10, incisos I e VIII, ambos da Lei n. 8.429/92, razão pela qual deve ser mantida a condenação.

9. **Apelante Jerônimo Ferreira Pinto.** O dolo específico do secretário de infraestrutura do município igualmente está presente, porquanto atestou medições fictícias, função diversa do cargo que ocupava, o que serviu de lastro para pagamentos fraudulentos às empresas de fachadas contratadas, causando dano ao erário. A conduta se amolda às elementares do tipo infracional do art. 9º, XI e art. 10, incisos I e VIII, ambas da Lei n. 8.429/92, razão pela qual deve ser mantida a condenação.

10. **Apelante Francisco Araújo Lira.** Foi principal operador do esquema de desvio das verbas do FUNDEF, primo do prefeito e cunhado do secretário de obras. Embora não tenha vencido a licitação, sua empresa foi subcontratada por



todas as demais vencedoras para a realização das obras, havendo farta prova documental no sentido de que o montante desviado (R\$ 584.397,21) foi depositado em sua conta pessoal e na de sua empresa, ou sacados diretamente no banco. Dessas contas saíram valores para o pagamento de despesas diversas, como a compra da Fazenda Maravilha para o prefeito, compra de gado, compra de madeira para a casa do prefeito, despesas de campanha política, dentre outro. Igualmente a conduta se amolda às elementares do tipo infracional do art. 9º, XI e art. 10, incisos I e VIII, ambos da Lei n. 8.429/92, razão pela qual deve ser mantida a sua condenação.

11. **Espólio de Maria José de Almeida Marques.** A sentença não apontou, concretamente, o dolo específico da requerida em causar lesão ao erário e de se locupletar ilicitamente, ou seja, a vontade livre e consciente da apelante, visando à obtenção de resultado ilícito, não podendo a condenação ter como lastro unicamente o fato de a demandada ter sido a ordenadora de despesas.

12. Conforme orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, "*cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal*" (REsp 960.926/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 1/4/2008). No mesmo sentido, cita-se o seguinte recente julgado: AgInt no AREsp n. 1.988.275/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 29/11/2023.

13. No presente caso, encontram-se devidamente comprovados os requisitos para a condenação por danos morais coletivos, em razão da ocorrência de dano com repercussão social, qual seja, dano ao direito constitucional de acesso à educação pública de qualidade. Com efeito, ao desviarem os recursos públicos do FUNDEF, os apelantes causaram Enorme impacto na comunidade de áreas de vulneração social, que se viram privadas da oportunidade de desenvolvimento por meio do aprimoramento da educação na região, gerando descrédito nas entidades públicas.

14. Apelação do Espólio de Maria José de Almeida Marques a que se dá provimento para julgar improcedente o pedido.

15. Apelações de Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira desprovidas.

ACÓRDÃO

Decide a Décima Turma, por unanimidade, dar provimento à apelação do Espólio de Maria José de Almeida Marques e negar provimento às apelações de Joaquim de Lira Maia, Jerônimo Ferreira Pinto e Francisco Araújo Lira, nos termos do voto da relatora.

Juíza Federal **Rosimayre Gonçalves**

Relatora Convocada

