



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO VIRTUAL DE 11/05/2022**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 0003494-90.2008.4.02.5110/RJ**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO

**PRESIDENTE:** DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO

**APELANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

**APELADO:** MARIA ELIDIA FERREIRA (RÉU)

**ADVOGADO:** JULIANA KRYSSIA LOPES MAIA (OAB RJ124735)

**ADVOGADO:** LANA CRISTINA MENEZES DA SILVA (OAB RJ085339)

**APELADO:** HELLEN DE ALMEIDA SILVA (RÉU)

**APELADO:** FERNANDO ANTONIO FOLGADO GONCALVES (RÉU)

**ADVOGADO:** SANTIAGO DIAS PEREIRA (OAB RJ146198)

**APELADO:** JAIR CARLOS FERREIRA (RÉU)

**APELADO:** BRUNO SILVA DOS SANTOS (RÉU)

**ADVOGADO:** JOAO JEFERSON MANHAES DA SILVA (OAB RJ037034)

Certifico que este processo foi incluído na Pauta da Sessão Virtual do dia 11/05/2022, na sequência 75, disponibilizada no DE de 25/04/2022.

Certifico que a 5a. TURMA ESPECIALIZADA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

**A 5A. TURMA ESPECIALIZADA DECIDIU, POR UNANIMIDADE, DAR PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO.**

**RELATOR DO ACÓRDÃO:** DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO

**VOTANTE:** DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO

**VOTANTE:** DESEMBARGADOR FEDERAL ALCIDES MARTINS

**VOTANTE:** DESEMBARGADOR FEDERAL MAURO SOUZA MARQUES DA COSTA BRAGA

**LUCIANE MORETTI DE MATTOS**

**Secretária**

**MANIFESTAÇÕES DOS MAGISTRADOS VOTANTES**

*Acompanha o(a) Relator(a) - GABINETE 13 - Desembargador Federal  
ALCIDES MARTINS.*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 0003494-90.2008.4.02.5110/RJ**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO

**APELANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

**APELADO:** MARIA ELIDIA FERREIRA (RÉU)

**APELADO:** HELLEN DE ALMEIDA SILVA (RÉU)

**APELADO:** FERNANDO ANTONIO FOLGADO GONCALVES (RÉU)

**APELADO:** JAIR CARLOS FERREIRA (RÉU)

**APELADO:** BRUNO SILVA DOS SANTOS (RÉU)

**EMENTA**

APELAÇÃO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO. LEI 14.230/2021. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. RETROATIVIDADE. PRECEDENTES. DOSIMETRIA DA PENA. RAZOABILIDADE. PROPORCIONALIDADE. INDIVIDUALIZAÇÃO PENA.

1. Apelação contra sentença que julgou improcedentes os pedidos, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para absolver os demandados da imputação de prática de atos de improbidade administrativa. Cinge-se a controvérsia em apurar a responsabilidade civil dos réus pela prática dos atos de improbidade administrativa que lhes são imputados pelo Órgão Ministerial.

2. Face à nova redação da Lei 8.429/1992, tem-se que são considerados atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente, nos termos do art. 1º, § 1º, da referida Lei.

3. O Supremo Tribunal Federal afetou o ARE 843.989 como Tema (1.199) representativo de repercussão geral a fim de dirimir a controvérsia sobre a retroatividade, ou não, das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, em especial: 1) a necessidade da presença do elemento subjetivo — dolo — para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa; e 2) a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

4. Esta Corte Regional possui precedentes no sentido de que a norma administrativa mais benéfica não retroage nas hipóteses envolvendo a cobrança de multa de natureza administrativa, na medida em que,

**0003494-90.2008.4.02.5110**

**20000959711 .V3 T212224© T211156**



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

nessas circunstâncias, aplica-se o disposto no art. 6º da LINDB, com base no princípio do *tempus regit actum* (o tempo rege o ato), conforme tem decidido o Superior Tribunal de Justiça - STJ. Precedentes: STJ, 1ª Turma, AgInt no AgInt no AREsp 1701937, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJE 6.5.2021; STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp 1796106/PR, Rel. SÉRGIO KUKINA, julgado em 25.06.2019; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 5001907-29.2018.4.02.5002, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 5.7.2021; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0140016-39.2017.4.02.5101, Rel. MARCELO DA FONSECA GUERREIRO, DJF2R 30.6.2021; TRF2, 6ª Turma Especializada, AC 0012572-95.2018.4.02.5001, Rel. Des. Fed. GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, DJF2R 23.9.2020; TRF2, 8ª Turma Especializada, AC 5001063-79.2018.4.02.5002, Rel. Des. Fed. MARCELO PEREIRA DA SILVA, DJF2R 17.11.2020.

5. No entanto, a sanção decorrente de multa de natureza administrativa não se confunde com os casos de improbidade administrativa, já que nesse último caso o direito administrativo sancionador e o âmbito penal possuem considerável ligação e similitude ontológica, eis que ambas as esferas jurídicas se materializam no poder-dever de punir estatal, incidindo penas de caráter pessoal que podem ensejar, inclusive, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos, na forma do art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

6. A Lei de Improbidade Administrativa consagrou a sua proximidade com o direito penal ao prevê que a ação de improbidade é repressiva, de caráter sancionador, destinando-se à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas na referida lei, conforme disposto em seu art. 17-D.

7. Dessa forma, partindo-se da premissa de que o direito administrativo sancionador decorre do poder-dever de punir estatal impondo penas de caráter pessoal, tem-se que o poder punitivo do Estado deve ser delimitado nas hipóteses envolvendo improbidade, garantindo-se aos acusados um mínimo de direitos e garantias. Para tanto, faz-se necessário o diálogo entre o direito administrativo sancionador decorrente de atos de improbidade e o direito penal, a face mais agressiva do *jus puniendi* estatal. Nesta lógica, decorrente da simetria que deve haver entre o direito administrativo sancionador em tais



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

circunstâncias e o direito penal, a máxima da retroatividade da lei penal mais benéfica, constitucionalmente assegurada, aplica-se na seara da improbidade administrativa.

8. Na perspectiva da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), o princípio da retroatividade da lei mais benéfica ao acusado prevalece no direito administrativo sancionador, possuindo configuração fundamentalmente idêntica à do direito penal e não depende de reconhecimento expresso em norma legal ou infralegal.

9. Destaca-se que tais precedentes são formados em situações em que existe um desequilíbrio de poder na relação jurídica entre o Estado e o particular, com aplicação de sanções que denotam a aproximação do poder punitivo estatal com o âmbito criminal e que tratam de violações aos direitos humanos, ensejando a maior necessidade de tutela do indivíduo em face do ente estatal.

10. Consoante precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o princípio da retroatividade, albergado no art. 9º da Convenção Americana, é aplicável em processos ou procedimentos não criminais, sobretudo de caráter sancionatório que possuem maior grau de proximidade com a esfera penal. Precedentes: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, parágrafo 103, São José da Costa Rica, 2 de fevereiro de 2001; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, parágrafo 68, São José da Costa Rica, 31 de janeiro de 2001; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, parágrafo 89, São José da Costa Rica, 3 de maio de 2001.

11. A Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso Öztürk vs. Alemanha, através de um conceito amplo de direito penal, reconhece o direito administrativo sancionador como “subsistema penal”, de tal forma que comungam princípios – os quais são aplicáveis tanto ao sistema quanto ao subsistema, como a irretroatividade e o *non bis in idem*. Precedente: CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, Plenário, Caso Örtürk vs Germany, Application nº 8544/79, Strasbourg, 21 de fevereiro de 1984.

12. Em um regime democrático de direito é essencial que o administrado possua um plexo de garantias fundamentais, de forma que tais garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988 devem ser observadas no âmbito da improbidade administrativa.



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

13. As novas disposições da Lei 8.429/1992 aplicam-se de forma retroativa. Precedentes: TJ/MS, 1ª Câmara de Direito Público e Coletivo, AC 0003405-11.2008.8.11.0025, Rel. Des. HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, DJe 24.3.2022; TRF1, 3ª Turma, AC 1000889-55.2017.4.01.3304, Rel. Desa. Fed. MÔNICA SIFUENTES, DJe 8.3.2022.

14. Em relação ao artigo 10, da Lei nº 8.429/92, que prevê constituir ato de improbidade administrativa causar lesão 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 da Lei 8.429/1992, exige-se o dolo específico necessário para a prática do ato, não sendo suficiente a culpa ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas (art. 1º, § 3º, da Lei 8.429/1992).

15. Para a configuração do ato de improbidade administrativa lesivo ao erário, não basta o prejuízo causado pelo agente público por simples erro de interpretação legal ou de inabilidade administrativa, sendo necessária a existência de indício sério de que ele tenha conduzido sua conduta com dolo específico de praticar o ato ilícito, tendo em vista que a legislação visa a punir o agente público desonesto ou imoral e não aquele imperito ou inábil.

16. Em relação aos demais demandados que atuavam como membros da comissão de licitação, tendo aprovado o procedimento licitatório apesar de todas as irregularidades apontadas na auditoria conjunta e, por conseguinte, causando prejuízo ao erário, frustrando a busca pela aquisição do melhor produto com o menor preço. Neste sentido, na qualidade de membros da Comissão de Licitação, anuíram com o procedimento para aquisição da UMS apesar de diversas irregularidades e, por consequência, tornaram-se responsáveis diretos. Dessa forma, entendo que os referidos réus, ao conduzirem de forma consciente, processo licitatório notadamente irregular, buscavam o direcionamento do certame para empresas participantes do esquema causando, conseqüentemente, lesão ao erário cuja modalidade está descrita no artigo 10, *caput*, além das condutas descritas nos incisos VIII, XI e XII do art. 10 da Lei nº 8.429/92. Precedentes: TRF2, 6ª Turma Especializada, AC 0029663-10.2009.4.02.5101, Rel. Juiz Fed. Conv. ALFREDO JARA MOURA, DJe 11.12.2020; TRF2, 6ª Turma Especializada, AC nº 0109738-26.2015.4.02.5101, Rel. Des. Fed. GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA DJe 22.3.2019; TRF2, 6ª Turma Especializada, AC 0005280-72.2008.4.02.5110, Rel. Des. Fed. GUILHERME COUTO DE CASTRO, DJe 4.12.2019;



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

TRF2, 6ª Turma Especializada, AC nº 0109738-26.2015.4.02.5101, Rel. Des. Fed. GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA DJe 22.3.2019; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0000654-61.2009.4.02.5114, Rel. Juiz. Fed. Conv. VIDGOR TEITEL, DJe 2.8.2019; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC nº 00000394-20.2009.4.02.5005, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJe 18.7.2016.

17. No que se refere à dosimetria da pena, tem-se que o art. 37, §5º, da Constituição Federal determina que as sanções por atos ímprobos devem ser aplicadas de acordo com a gradação estipulada na lei de regência. Por sua vez, preceitua o parágrafo único do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa que "na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente".

18. Na aplicação das penas, o magistrado deve levar em consideração a gravidade do ilícito, a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido, além das circunstâncias agravantes e atenuantes. Ademais, cabe ao Juiz, à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tomar como parâmetros outros elementos como as circunstâncias dos fatos, a reprovabilidade da conduta, os motivos, as consequências e a existência de antecedentes, bem como a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida, a extensão do dano, o proveito patrimonial obtido pelo agente, além das circunstâncias agravantes e atenuantes.

19. Na hipótese dos autos, necessária a aplicação das seguintes sanções: a) ressarcimento integral do dano, relativo ao montante pago em pela Unidade Móvel de Saúde em decorrência do Convênio nº 248/2003, devidamente atualizado desde a data da aquisição até o efetivo pagamento; b) multa civil no valor do dano causado; c) perda da função pública; d) proibição de contratar com o Poder Público.

20. Quanto ao réu F.A.F.G., considerando-se que sua atuação se deu no contexto de atuação enquanto Deputado Federal, faz-se necessária a aplicação de suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 5 anos.

21. Sem honorários, nos termos dos arts. 18 e 19 da Lei nº 7.347/85.

22. Apelação parcialmente provida.

## **ACÓRDÃO**



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 5a. Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região decidiu, por unanimidade, DAR PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 2022.

---

Documento eletrônico assinado por **RICARDO PERLINGEIRO, Desembargador Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20000959711v3** e do código CRC **61ad6afb**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): RICARDO PERLINGEIRO MENDES DA SILVA

Data e Hora: 19/5/2022, às 16:30:1

---

**0003494-90.2008.4.02.5110**

**20000959711 .V3 T212224© T211156**



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 0003494-90.2008.4.02.5110/RJ**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO

**APELANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

**APELADO:** MARIA ELIDIA FERREIRA (RÉU)

**APELADO:** HELLEN DE ALMEIDA SILVA (RÉU)

**APELADO:** FERNANDO ANTONIO FOLGADO GONCALVES (RÉU)

**APELADO:** JAIR CARLOS FERREIRA (RÉU)

**APELADO:** BRUNO SILVA DOS SANTOS (RÉU)

**RELATÓRIO**

Cuida-se de apelação cível, no âmbito de ação civil pública por improbidade administrativa, atribuídas à minha relatoria por livre distribuição, interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, figurando como apelados BRUNO SILVA DOS SANTOS, FERNANDO ANTÔNIO FOLGADO GONÇALVES, HELEN DE ALMEIDA SILVA, JAIR CARLOS FERREIRA e MARIA ELÍDIA FERREIRA, contra sentença preferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Nova Iguaçu, que julgou improcedentes os pedidos, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para absolver os demandados da imputação de prática de atos de improbidade administrativa.

Na origem, trata-se de ação de improbidade administrativa, ajuizada pelo Órgão Ministerial, em face de Bruno Silva dos Santos, prefeito do Município de Japeri, o período de gestão de 1.1.2005 a 2008; Fernando Antônio Folgado Gonçalves, que era Deputado Federal à época dos fatos; Maria Elídia Ferreira, Jair Carlos Ferreira e Hellen de Almeida Silva, respectivamente presidente e membros da comissão de licitação, pelo suposto ato de improbidade administrativa. Consoante a narrativa inicial, a execução do Convênio FNS 248/2003) firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde e o Município de Japeri foi de forma fraudulenta, gerando prejuízo a União e ao Município de Japeri, com término previsto para 7.1.2006, para aquisição de uma unidade móvel de saúde tipo furgão. O convênio teve o valor de total de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), sendo o Ministério da Saúde responsável por 150.000,00 e a Prefeitura Municipal de Japeri responsável por R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

Ainda conforme a tese ministerial, com relação às formalidades do procedimento Licitatório, o processo licitatório encontra-se eivado de ilegalidade, uma vez que não há comprovação de que foi realizada a pesquisa de mercado, com isso não havendo embasamento para estimativa de preços; bem como houve irregularidade na publicação do aviso de Edital, não ocorreu comprovação de que sequer houve a retirada do edital, além de não haver valor nas propostas ofertadas e

**0003494-90.2008.4.02.5110**

**20000959709 .V2 T212224© T212224**



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

as propostas estão sem a assinatura dos signatários. Ademais, as unidades móveis não foram transferidas para a prefeitura Municipal de Japeri, permanecendo os certificados de registro e Licenciamento de veículo em nome da empresa vencedora da licitação, a Suprema Rio Comercio de Equipamentos e Segurança e Representações Ltda.

Em suas razões recursais, evento 725/1º grau, o MPF sustenta, em síntese, que: i) a denominada Máfia dos Sanguessugas consistiu numa complexa organização criminosa especializada na apropriação de recursos públicos, preponderantemente originários de emendas parlamentares direcionadas para a área da saúde, mediante superfaturamento de preços, inexecução parcial dos ajustes e manipulação de licitações para aquisição de unidades móveis de saúde em diversos municípios brasileiros; ii) as irregularidades foram constatadas a partir do Inquérito Civil Público 1.30.017.000033/2007-61 (apenso VII) tramitado na PRM-São João de Meriti, na celebração e na execução do Convênio nº 248/2003 (SIAFI 496857), firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e o Município de Japeri, ora detectadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS e pela Controladoria-Geral da União; iii) dentre os convênios fraudados no âmbito da Máfia dos Sanguessugas, cujas investigações estiveram a cargo desta Procuradoria da República no Município de São João de Meriti e que conta com uma série de condenações, o de n. 248/2003 é um dos nítidos exemplos da fraude que existiu naquela época; iv) além do Relatório de Auditoria confeccionado pelo DENASUS e pela CGU, por ocasião da Ação de Fiscalização n. 4885/2007 (evento 478, a partir da p. 7), foram juntados os depoimentos de réus colaboradores, prestados perante o Juízo da 2ª Vara Federal de Mato Grosso (evento 449, a partir da p. 9), que ajudaram a descortinar o mega esquema de corrupção praticado em centenas de municípios brasileiros, conhecido como Máfia dos Sanguessugas, sendo prova emprestada que serviu para roborar diversas condenações pelo Brasil; v) de forma surpreendente, embora tenha reconhecido metade das irregularidades narradas pelo MPF na inicial, o r. Juízo a quo alegou ausência de comprovação da vontade livre e consciente e de culpa grave dos réus Bruno Silva dos Santos, Maria Elidia Ferreira, Jair Carlos Ferreira e Hellen de Almeida Silva ao realizarem as condutas descritas pelo Parquet; vi) o aviso do edital de licitação foi publicado apenas em jornal de circulação limitada aos municípios da baixada fluminense, o então desconhecido "Jornal Folhão Popular", não tendo sido publicado no Diário Oficial do Estado e jornal de grande circulação no Estado; vii) não obstante a parca divulgação, das duas empresas que apresentaram documentação, uma era de Cuiabá/MT, no caso a PLANAM Indústria, Comércio e Representação LTDA, criada e administrada pela família Vedoin para fraudar as licitações nas cidades brasileiras; viii) o erário amargou prejuízo de R\$ 37.622, 54 na aquisição do veículo de placa KZM 1401 (consultório odontológico), e R\$ 22.949,11 na aquisição da Fiorino (UMS Tipo A), conforme detalhado no evento 483. Assim o prejuízo total aos cofres públicos, na execução do Convênio n. 248/2003, foi de R\$ 60.571,65. O valor corresponde a quase 1/3 de todo o montante destinado à sua execução; ix) é indiferente para o

**0003494-90.2008.4.02.5110**

**20000959709 .V2 T212224© T212224**



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

deslinde do feito a quem cabia a devida publicação do edital. O que se exige dos membros da Comissão de Licitação, e do então Prefeito, que homologou o procedimento, era a realização de suas funções básicas; x) acerca dos depoimentos prestados pelos colaboradores na Seção Judiciária do Mato Grosso, que confirmavam o dolo dos réus em direcionar a licitação em favor do grupo Vedoin, inclusive com registros de pagamento de vantagens ilícitas a servidor público, não houve a devida análise pelo Juízo de primeira instância, o que levou ao julgamento de improcedência sobre a imputação feita ao ex-Deputado Federal Fernando Gonçalves; xi) a ação de fiscalização que resultou na descoberta das irregularidades acima listadas foi realizada por órgãos de fiscalização do Poder Executivo, legalmente constituídos, cujos atos gozam de presunção de legitimidade, inexistindo razões que desqualifiquem as conclusões apresentadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Ministério da Saúde e pela Controladoria Geral da União, na Ação de Fiscalização n. 4885/2007.

Ao final, requer a reforma da sentença, para condenar os réus pela prática de ato de improbidade administrativa da espécie de dano ao erário (art. 10 da Lei n. 8.429/92), aplicando-lhes todas as sanções descritas no art. 12, inciso II, da referida legislação, dentro dos limites mínimo e máximo do aludido dispositivo, adequando-se a pena à reprovação, censura, prevenção geral e prevenção especial dos ilícitos reconhecidos em Juízo. De forma subsidiária, que seja reconhecido o dolo dos apelados para a configuração da prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, previsto no art. 11 da LIA, com a consequente aplicação cumulativa de todas as sanções elencadas no art. 12, inciso III, da mesma Lei.

No evento 727/1º grau, o Município de Japeri ratifica, reitera e endossa as razões recursais do MPF.

No evento 728/1º grau, a União corrobora a apelação interposta.

Contrarrazões da apelada Maria Elídia Ferreira no evento 733/1º grau, pugnando pela manutenção da sentença.

Instado a se manifestar, o representante do Ministério Público Federal em segunda instância, evento 10, opinou pelo provimento recursal.

No evento 12, o réu Fernando Antônio Gonçalves Folgado postula a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

No evento 13, o réu Fernando Antônio Gonçalves anexa substabelecimento aos autos, bem como reitera a retroatividade da Lei 14.230/2021, pugnando pela extinção da ação.



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

No evento 13, o MPF requer a continuidade da marcha processual, aduzindo não incidir a retroatividade da Lei 14.230/2021, conforme orientação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Combate à Corrupção).

É o relatório. Peço dia para julgamento.

---

Documento eletrônico assinado por **RICARDO PERLINGEIRO, Desembargador Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20000959709v2** e do código CRC **04726e55**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): RICARDO PERLINGEIRO  
Data e Hora: 10/5/2022, às 17:11:18

---

**0003494-90.2008.4.02.5110**

**20000959709 .V2 T212224© T212224**



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 0003494-90.2008.4.02.5110/RJ**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO

**APELANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

**APELADO:** MARIA ELIDIA FERREIRA (RÉU)

**APELADO:** HELLEN DE ALMEIDA SILVA (RÉU)

**APELADO:** FERNANDO ANTONIO FOLGADO GONCALVES (RÉU)

**APELADO:** JAIR CARLOS FERREIRA (RÉU)

**APELADO:** BRUNO SILVA DOS SANTOS (RÉU)

**VOTO**

Conforme relatado, trata-se de apelação cível, no âmbito de ação civil pública por improbidade administrativa, atribuídas à minha relatoria por livre distribuição, interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, figurando como apelados BRUNO SILVA DOS SANTOS, FERNANDO ANTÔNIO FOLGADO GONÇALVES, HELEN DE ALMEIDA SILVA, JAIR CARLOS FERREIRA e MARIA ELÍDIA FERREIRA, contra sentença preferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Nova Iguaçu, que julgou improcedentes os pedidos, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para absolver os demandados da imputação de prática de atos de improbidade administrativa.

A sentença atacada (716/1º grau) fundamentou-se nos seguintes termos:

[...] análise da autoria dos réus se restringirá às seguintes condutas, cujas materialidades foram verificadas: (a) Falta de realização de pesquisa de mercado para estabelecer estimativa de preço do bem licitado; (b) Irregularidade na publicação do aviso do edital; e (c) Falta de transferência do registro de propriedade dos veículos para o município de Japeri junto ao Detran/RJ. De início, impende consignar que não consta dos autos qualquer prova de ajuste entre a Administração municipal e FERNANDO ANTONIO FOLGADO GONÇALVES, parlamentar responsável pela apresentação da emenda que deu origem ao convênio em testilha, tampouco entre este e os supostos beneficiários do ato apontado como ímprobo. O simples fato de ter apresentado a emenda nº 32070003, que deu origem ao Convênio nº 248/2003, não atrai automaticamente a responsabilidade do parlamentar por eventuais irregularidades na licitação para emprego de tais verbas. Como é cediço, a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 depende da configuração de dolo ou, no caso do art. 10 do citado diploma legal, ao menos culpa, sendo necessária a



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

demonstração do elemento subjetivo da conduta, o qual não está configurado no caso dos autos. Logo, a responsabilização do referido réu dependeria da comprovação de vínculo subjetivo entre este e os beneficiários do ato de apresentação da ementa, para a realização de finalidade ilícita, o que não ocorreu. Desta forma, o acolhimento da tese do MPF, no sentido de que o réu apresentou a emenda com a finalidade de se beneficiar do ato de improbidade, que viria a ser praticado pela Administração municipal, sem que tenha sido apresentada nos autos qualquer prova nesse sentido, equivaleria a imputar ao parlamentar responsabilidade objetiva por ato ímprobo, em contrariedade à Lei nº 8.429/92 e à Constituição da República. Outrossim, conforme restará demonstrado adiante, as irregularidades constatadas pela auditoria do DENASUS não são suficientes para a configuração de ato de improbidade administrativa. Portanto, ainda que se cogitasse de intuito ilícito no momento da apresentação da emenda orçamentária, fato é que o ato ímprobo não se concretizou na esfera municipal, não havendo que falar, portanto, em responsabilização do parlamentar. Sendo assim, afasto a autoria em relação ao réu FERNANDO ANTONIO FOLGADO GONÇALVES. A ré MARIA ELÍDIA FERREIRA atuou como Presidente da Comissão de Licitação, sendo a subscritora do edital do certame, datado de 15 de abril de 2005 (Evento 488, fls. 04), bem como do aviso, datado de 18 de abril de 2005 (Evento 490, fls. 01). JAIR CARLOS FERREIRA e HELLEN DE ALMEIDA SILVA atuaram como membros da Comissão de Licitação presidida por MARIA ELÍDIA FERREIRA, tendo subscrito a ata da reunião da comissão permanente de licitação para o recebimento dos envelopes de habilitação e propostas e a abertura dos envelopes de habilitação (Evento 498, fls. 01/03). Presidente e membros da comissão também subscreveram a ata de reunião para julgamento das propostas, consoante se verifica do documento contido no Evento 503, fls. 02. BRUNO SILVA DOS SANTOS era Prefeito do município de Japeri à época dos fatos, tendo sido responsável pela homologação do certame (Evento 506, fls. 03/04). Contudo, apesar de serem inegáveis as irregularidades apontadas, não vislumbro elemento subjetivo na conduta dos réus. Com efeito, em nosso ordenamento jurídico, ressalvados os casos em que a responsabilidade objetiva esteja expressamente prevista, é insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo. De acordo com Emerson Garcia, em sua obra *Improbidade Administrativa*, "o elemento subjetivo que deflagrará este elo de encadeamento lógico entre a vontade, conduta e resultado, com a consequente demonstração da culpabilidade do agente, poderá apresentar-se sob duas formas: o dolo e a culpa.". Ante o teor da Lei nº



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

8.429/1992, constata-se que apenas os atos que acarretam lesão ao erário (art. 10) admitem a forma culposa, pois somente aqui tem a previsão de sancionamento para tal elemento volitivo. Nas hipóteses de enriquecimento ilícito (art. 9º) e violação aos princípios administrativos (art. 11), o ato deve ser doloso. A forma como o julgador pode analisar o elemento volitivo dos réus é através da análise das condutas praticadas e das circunstâncias periféricas ao caso concreto, não sendo possível adentrar na consciência e no psiquismo dos agentes. Analisando as provas documentais, concluo pela ausência de comprovação da vontade livre e consciente e de culpa grave dos réus BRUNO SILVA DOS SANTOS, MARIA ELIDIA FERREIRA, JAIR CARLOS FERREIRA e HELLEN DE ALMEIDA SILVA ao realizarem as condutas descritas pelo Parquet, pelos seguintes motivos: Não há provas de relações de amizade ou parentesco entre os réus e os beneficiários dos atos, não tendo restado demonstrada nos autos a existência de qualquer vínculo entre os réus e os representantes das sociedades empresárias concorrentes ou os políticos envolvidos na liberação da verba do Governo Federal. Portanto, não se vislumbra qualquer motivação para que os réus atuassem conscientemente de modo contrário ao interesse público. O objeto licitado era de uma essencialidade indiscutível para um Município integrante da Baixada Fluminense, notoriamente carente de recursos de saúde; Não há comprovação de enriquecimento dos réus; Não foi relatado nenhum fracionamento indevido da licitação para tornar o procedimento mais célere; Por outro lado, não há comprovação de que os réus possuíam a formação profissional adequada para não incorrer na prática das irregularidades descritas; Não foi comprovado qualquer prejuízo ao erário, não tendo se verificado sobrepreço das unidades móveis adquiridas pela Administração municipal; A tese defensiva de que os réus se embasaram na pesquisa de preços apresentada pelo Ministério da Saúde, apesar de não tornar dispensável a realização de uma pesquisa de mercado em âmbito municipal, torna a conduta menos grave. Entendo, assim, que não pode ser configurada uma culpa grave por parte dos agentes. Isso porque, ao menos, o procedimento licitatório foi realizado com base em uma pesquisa de preço (ainda que não seja a "pesquisa ideal"); A fls. 02 do Evento 490 resta comprovado que a atribuição de publicação era da Secretaria de Governo, comandada por RENATO DA SILVA SANTOS FILHO, que não consta na presente ação como réu. Logo, os réus da presente ação não possuíam a atribuição direta de realizar os atos de publicação, apesar de possuírem o dever de observar se a publicação foi devidamente realizada. Tal fato contribui para a conclusão de que o erro não foi grosseiro a ponto de configurar culpa grave; O edital não trouxe qualquer previsão quanto à transferência do registro de propriedade do



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

veículo junto ao Detran/RJ, providência que incumbiria ao órgão municipal competente após a entrega do bem, na fase de execução do contrato. Portanto, a responsabilidade pela inércia em proceder à transferência do bem não pode ser imputada aos membros da Comissão de Licitação, que não detinham atribuição para tanto, tampouco diretamente ao Prefeito, que teve ciência do procedimento na fase de homologação, anteriormente à efetiva entrega do bem; Outrossim, resta comprovado que a Prefeitura de Japeri, ao tomar conhecimento de que os certificados de registro de propriedade dos veículos ainda constavam em nome da empresa Suprema Rio, foi instaurado processo administrativo para sanar a irregularidade, no ano de 2006, ainda sob a gestão do Prefeito BRUNO SILVA DOS SANTOS, ora réu. Neste sentido, verifico que foi incluído o art. 22 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, justamente para determinar que sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor no momento da interpretação das normas sobre gestão pública: Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. O art. 28 da LINDB, também incluído pela Lei nº 13.655/2018, determina, por sua vez, que "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro". Na definição de Gustavo Binenbojm "o erro grosseiro, para fins de responsabilização, não afasta a ocorrência de culpa. Na verdade, estão abrangidas na ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves - ou gravíssimas. O erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a soluções inovadoras pelo agente público." (Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

(Lei nº 13.655/2018), p. 203-224). A inovação legislativa vai ao encontro do entendimento que já vigorava no Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Lei de Improbidade Administrativa não busca punir o administrador inábil, e sim o administrador desonesto, corrupto, aquele que age de má-fé. Logo, ainda que se cogitasse de prejuízo ao erário (art. 10 da LIA), o que não restou comprovado nos autos, somente seria possível a punição a título de culpa grave, consistente em erro grosseiro. Veja a respeito o seguinte acórdão do Superior Tribunal de Justiça: "(...) 4. A orientação jurisprudencial sedimentada no Superior Tribunal de Justiça estabelece que a configuração do ato de improbidade por ofensa a princípio da administração depende da demonstração do chamado dolo genérico. 5. O acórdão combatido, embora repita que houve o cometimento de ato de improbidade, não consigna a ocorrência de má-fé e nem dano ao erário (até porque esse não foi fundamento do pedido inicial). (...) . 6. Na esteira da lição deixada pelo eminente e saudoso Min. Teori Albino Zavascki, "não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8. 429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/9/2011). (...) 8. Demais disso, é sabido que meras irregularidades não sujeitam o agente às sanções da Lei 8.429/92. Precedente: REsp 1.512.831/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016). 9. "Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, estar caracterizada a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé. [...] Precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015; REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014" (REsp 1.508.169/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016). 10. Recurso especial provido para reformar o acórdão recorrido e restabelecer a sentença de primeiro grau. (AgInt no AREsp 569.385/SE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2018, DJe



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

06/03/2019) Observa-se o mesmo entendimento no âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região: 0000458-49.2013.4.02.5115 (TRF2 2013.51.15.000458-1) Ementa: APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROGRAMAS FEDERAIS SOCIAIS RELATIVOS À EDUCAÇÃO. MERAS IRREGULARIDADES. ARTS. 10 E 11, DA LEI N. 8.429/92. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE. IMPROVIMENTO. 1. A hipótese cuida de ação civil de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal em face do então Prefeito do Município de Teresópolis quanto à apresentação das contas relativas à aplicação de recursos federais destinados à educação, no período de 2006 a 2008, com a consequência de consolidação de prejuízo ao erário devido ao não saneamento tempestivo das irregularidades. 2. Considero que deve ser mantida a sentença, ainda que por fundamento pouco diverso do empregado pelo magistrado, a saber, a não configuração de ato de improbidade que exige que haja a conotação da desonestidade ou da desfaçatez no comportamento identificado do agente. 3. Não se trata de encampar o princípio da insignificância do Direito Penal para também ser aplicado ao Direito Administrativo Sancionador em matéria de improbidade administrativa. Cuida-se, tão somente, de reconhecer que não há a conotação de desonestidade, desfaçatez ou "maucaratismo" que deve existir no âmbito da prática dos atos de improbidade administrativa. 4. Houve mera irregularidade na prestação de contas pelo gestor do Município de Teresópolis à época dos fatos, havendo clara distância em relação à configuração do comportamento como sendo prática de ato de improbidade administrativa. 5. Uma mera irregularidade pode decorrer da violação ao princípio da legalidade, mas é preciso que tal violação se dê de maneira qualificada, a saber, com a conotação do ato de deslealdade, desfaçatez, desonestidade. E tais aspectos não foram detectados na conduta do apelado relativamente à diferença do valor do PNAE referente ao ano de 2006. Assim, não tendo sido apontado qualquer tipo de desvio, perda patrimonial, malbaratamento ou dilapidação de valores com a nota de desonestidade, desfaçatez ou deslealdade, a ação ou a omissão deverá ser caracterizada como irregularidade administrativa, mas não ato de improbidade administrativa. 6. Descabe cogitar da presença de dano moral coletivo no presente caso. A uma porque não foi reconhecido que houve prática de atos de improbidade administrativa por parte do apelado. A duas, porque não basta a prática do ato de improbidade para se reconhecer automaticamente a ocorrência de dano moral coletivo. 7. É preciso haver o sopesamento da natureza do bem imediatamente lesado pelo agente no caso de improbidade administrativa, a natureza da lesão provocada, a dimensão do impacto causado pelo ato à



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

sociedade e, assim, identicar eventual comoção social que poderia se configurar como dano moral coletivo. 1 8. Apelação do MPF e remessa necessária conhecidas e improvidas. Esconder texto Classe: Apelação / Reexame Necessário - Recursos - Processo Cível e do Trabalho Órgão julgador: 6ª TURMA ESPECIALIZADA Data de decisão 20/03/2019 Data de disponibilização 22/03/2019 Relator GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA Além da ausência de dolo e de culpa grave, admite-se que a operação mecânica de subsunção da conduta à tipologia legal (improbidade formal) deve ser complementada com a utilização do critério da proporcionalidade, afastando a aplicação desarrazoada da Lei nº 8429/92 (improbidade material). Emerson Garcia, em obra sobre o tema, destaca que: "(...) este quinto momento do iter de identificação da improbidade afastará a aplicação desarrazoada da Lei nº 8.429/1992, não permitindo o enfraquecimento de sua credibilidade. Evitar-se-á, assim, que agentes que utilizem uma folha de papel da repartição em seu próprio benefício; que, inadvertidamente, joguem ao lixo uma caneta ainda em uso; ou, tão somente por figurarem como autoridades coatoras num mandado de segurança cuja ordem venha a ser deferida, sejam intitulados de ímprobos." Assim, a citada doutrina destaca que (i) tratando-se de dano ínfimo ou (ii) de violação aos princípios regentes da atividade estatal, mas que tenha atingido o interesse público, não se terá uma relação de proporcionalidade entre a conduta do agente e as consequências que advirão da aplicação da Lei nº 8.429/92, o que deve importar no seu afastamento. Repise-se que, apesar das irregularidades relatadas, o objeto do convênio foi executado, sendo entregue a ambulância com os equipamentos descritos no plano de trabalho inicialmente elaborado. Portanto, por mais que o Juízo reconheça as irregularidades consistentes (a) na ausência de realização de pesquisa de mercado para estabelecer estimativa de preço do bem licitado; (b) na falta de publicação do aviso do edital no DOU e em jornal de grande circulação no Estado; e (c) na inércia municipal quanto à transferência do registro de propriedade dos veículos para o município de Japeri junto ao Detran/RJ, entendo que as condutas foram praticadas por inabilidade dos agentes públicos, estando ausentes os elementos dolo e culpa grave. Ademais, a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade não guardaria proporcionalidade com a gravidade das condutas praticadas pelos acusados. III – DISPOSITIVO Diante do exposto, JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO, extinguindo o feito com resolução de mérito, nos termos do art. 487, I do CPC/2015. Deixo de condenar em custas e honorários sucumbenciais, com fundamento no art. 18 da Lei nº 7347/85. Proceda-se ao levantamento da indisponibilidade de bens, certificando-se nos autos (Evento 566, fls. 04 e seguintes, e Evento 567)



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**  
[...]

Em suas razões recursais, evento 725/1º grau, o MPF sustenta, em síntese, que: i) a denominada Máfia dos Sanguessugas consistiu numa complexa organização criminosa especializada na apropriação de recursos públicos, preponderantemente originários de emendas parlamentares direcionadas para a área da saúde, mediante superfaturamento de preços, inexecução parcial dos ajustes e manipulação de licitações para aquisição de unidades móveis de saúde em diversos municípios brasileiros; ii) as irregularidades foram constatadas a partir do Inquérito Civil Público 1.30.017.000033/2007-61 (apenso VII) tramitado na PRM-São João de Meriti, na celebração e na execução do Convênio nº 248/2003 (SIAFI 496857), firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e o Município de Japeri, ora detectadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS e pela Controladoria-Geral da União; iii) dentre os convênios fraudados no âmbito da Máfia dos Sanguessugas, cujas investigações estiveram a cargo desta Procuradoria da República no Município de São João de Meriti e que conta com uma série de condenações, o de n. 248/2003 é um dos nítidos exemplos da fraude que existiu naquela época; iv) além do Relatório de Auditoria confeccionado pelo DENASUS e pela CGU, por ocasião da Ação de Fiscalização n. 4885/2007 (evento 478, a partir da p. 7), foram juntados os depoimentos de réus colaboradores, prestados perante o Juízo da 2ª Vara Federal de Mato Grosso (evento 449, a partir da p. 9), que ajudaram a descortinar o mega esquema de corrupção praticado em centenas de municípios brasileiros, conhecido como Máfia dos Sanguessugas, sendo prova emprestada que serviu para roborar diversas condenações pelo Brasil; v) de forma surpreendente, embora tenha reconhecido metade das irregularidades narradas pelo MPF na inicial, o r. Juízo a quo alegou ausência de comprovação da vontade livre e consciente e de culpa grave dos réus Bruno Silva Dos Santos, Maria Elidia Ferreira, Jair Carlos Ferreira e Hellen de Almeida Silva ao realizarem as condutas descritas pelo Parquet; vi) o aviso do edital de licitação foi publicado apenas em jornal de circulação limitada aos municípios da baixada fluminense, o então desconhecido "Jornal Folhão Popular", não tendo sido publicado no Diário Oficial do Estado e jornal de grande circulação no Estado; vii) não obstante a parca divulgação, das duas empresas que apresentaram documentação, uma era de Cuiabá/MT, no caso a PLANAM Indústria, Comércio e Representação LTDA, criada e administrada pela família Vedoin para fraudar as licitações nas cidades brasileiras; viii) o erário amargou prejuízo de R\$ 37.622, 54 na aquisição do veículo de placa KZM 1401 (consultório odontológico), e R\$ 22.949,11 na aquisição da Fiorino (UMS Tipo A), conforme detalhado no evento 483. Assim o prejuízo total aos cofres públicos, na execução do Convênio n. 248/2003, foi de R\$ 60.571,65. O valor corresponde a quase 1/3 de todo o montante destinado à sua execução; ix) é indiferente para o deslinde do feito a quem cabia a devida publicação do edital. O que se exige dos membros da Comissão de Licitação, e do então Prefeito, que homologou o



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

procedimento, era a realização de suas funções básicas; x) acerca dos depoimentos prestados pelos colaboradores na Seção Judiciária do Mato Grosso, que confirmavam o dolo dos réus em direcionar a licitação em favor do grupo Vedoin, inclusive com registros de pagamento de vantagens ilícitas a servidor público, não houve a devida análise pelo Juízo de primeira instância, o que levou ao julgamento de improcedência sobre a imputação feita ao ex-Deputado Federal Fernando Gonçalves; xi) a Ação de Fiscalização que resultou na descoberta das irregularidades acima listadas foi realizada por órgãos de fiscalização do Poder Executivo, legalmente constituídos, cujos atos gozam de presunção de legitimidade, inexistindo razões que desqualifiquem as conclusões apresentadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Ministério da Saúde e pela Controladoria Geral da União, na Ação de Fiscalização n. 4885/2007.

Ao final, requer a reforma da sentença, para condenar os réus pela prática de ato de improbidade administrativa da espécie de dano ao erário (art. 10 da Lei n. 8.429/92), aplicando-lhes todas as sanções descritas no art. 12, inciso II, da referida legislação, dentro dos limites mínimo e máximo do aludido dispositivo, adequando-se a pena à reprovação, censura, prevenção geral e prevenção especial dos ilícitos reconhecidos em Juízo. De forma subsidiária, que seja reconhecido o dolo dos apelados para a configuração da prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, previsto no art. 11 da LIA, com a consequente aplicação cumulativa de todas as sanções elencadas no art. 12, inciso III, da mesma Lei.

Pugna o réu Fernando Antônio Gonçalves Folgado pela retroatividade da Lei 14.230/2021.

Assim vieram-me os autos. Decide-se.

Cinge-se a controvérsia em apurar a responsabilidade civil dos réus pela prática dos atos de improbidade administrativa que lhes são imputados pelo Órgão Ministerial.

Em outubro de 2021, foi editada a Lei 14.230/2021, conhecida como Nova Lei de Improbidade Administrativa. A novel legislação causou reformas estruturais na Lei 8.429/1992, como, por exemplo, eliminando o elemento subjetivo culpa dos atos de improbidade, introduzindo a prescrição intercorrente nos processos.

Neste contexto, conforme previsto no art. 1º, § 4º, da Lei 8.429/1992, aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

Face à nova redação da Lei 8.429//992, tem-se que são considerados atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 8.429/1992.

Ademais, nos termos do § 2º, do mesmo dispositivo legal, considera-se dolo a vontade livre e consciente e alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8429/1992, não bastando a mera voluntariedade do agente.

Por fim, assevera o § 3º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem a comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta-se a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal afetou o ARE 843.989 como Tema (1.199) representativo de repercussão geral a fim de dirimir a controvérsia sobre a retroatividade, ou não, das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, em especial: 1) a necessidade da presença do elemento subjetivo — dolo — para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa; e 2) a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Neste sentido, recentemente foi proferida decisão pelo Relator, o Ministro Alexandre de Moraes, suspendendo os recursos especiais em trâmite no Superior Tribunal de Justiça na qual tenha sido suscitada a questão da aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021. Nos termos da decisão:

O Plenário desta CORTE definiu que a suspensão nacional dos processos não é automática, cabendo ao Relator ponderar a conveniência da medida (RE 966177 RG-QO, Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe 01- 02-2019). Na presente hipótese, não se afigura recomendável o sobrestamento dos processos nas instâncias ordinárias, haja vista que (a) a instrução processual e a produção de provas poderiam ser severamente comprometidas e (b) eventuais medidas de constrição patrimonial devem ser prontamente examinadas em dois graus de jurisdição. Não obstante, simples pesquisa na base de dados do Superior Tribunal de Justiça revela que proliferam os pedidos de aplicação da Lei 14.230/2021 em processos na fase de Recurso Especial, já remetidos ao Tribunal da Cidadania pelos Tribunais de origem. Assim, considerando que tais pleitos tem como fundamentos a controvérsia reconhecida na repercussão geral por essa SUPREMA CORTE, recomenda-se, também, o sobrestamento dos processos em que tenha havido tal postulação, com a finalidade de prevenir juízos conflitantes. Por todo o exposto, além da aplicação do artigo 1.036 do



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

Código de Processo Civil, DECRETO a SUSPENSÃO do processamento dos Recursos Especiais nos quais suscitada, ainda que por simples petição, a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

Esta Relatoria possui o entendimento no sentido de que a norma administrativa mais benéfica não retroage nas hipóteses envolvendo a cobrança de multa de natureza administrativa, na medida em que, nessas circunstâncias, aplica-se o disposto no art. 6º da LINDB, com base no princípio do *tempus regit actum* (o tempo rege o ato), conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça - STJ e desta Corte Regional (STJ, 1ª Turma, AgInt no AgInt no AREsp 1701937, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJE 6.5.2021; STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp 1796106/PR, Rel. SÉRGIO KUKINA, julgado em 25.06.2019; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 5001907-29.2018.4.02.5002, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 5.7.2021; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0140016-39.2017.4.02.5101, Rel. MARCELO DA FONSECA GUERREIRO, DJF2R 30.6.2021; TRF2, 6ª Turma Especializada, AC 0012572-95.2018.4.02.5001, Rel. Des. Fed. GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, DJF2R 23.9.2020; TRF2, 8ª Turma Especializada, AC 5001063- 79.2018.4.02.5002, Rel. Des. Fed. MARCELO PEREIRA DA SILVA, DJF2R 17.11.2020).

No entanto, tal situação se revela diferente nos casos de improbidade administrativa, já que nessas circunstâncias o direito administrativo sancionador e o âmbito penal possuem considerável ligação e similitude, eis que ambas as esferas jurídicas se materializam no poder-dever de punir estatal, incidindo penas de caráter pessoal que podem ensejar, inclusive, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, na forma do art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

Confira-se:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, **perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento**



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**IV - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)**

[...]

Ademais, a LIA consagrou a sua proximidade com o direito penal ao prevê que a ação de improbidade é repressiva, de caráter sancionador, destinando-se à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas na referida lei, senão, vejamos:

**Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Dessa forma, partindo-se da premissa que o direito administrativo sancionador decorre do poder-dever de punir estatal, tem-se que o poder punitivo do Estado deve ser delimitado nas hipóteses envolvendo improbidade, garantindo-se aos acusados um mínimo de direitos e garantias. Para tanto, faz-se necessário o diálogo entre o direito administrativo sancionador decorrente de atos de improbidade e o direito penal, a face mais agressiva do *jus puniendi* estatal.

Nesta lógica, decorrente da simetria que deve haver entre o direito administrativo sancionador em tais circunstâncias e o direito penal, a máxima da retroatividade da lei penal mais benéfica, constitucionalmente assegurada, aplica-se na seara da improbidade administrativa.

Sob outro prisma, na perspectiva da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), o princípio da retroatividade da lei mais benéfica ao acusado prevalece no direito administrativo sancionador, possuindo configuração fundamentalmente idêntica à do direito penal e não depende de reconhecimento expresso em norma legal ou infralegal.

Ressalta-se que tais precedentes são formados em situações em que existe um desequilíbrio de poder na relação jurídica entre o Estado e o particular, com aplicação de sanções que denotam a aproximação do poder punitivo estatal com o âmbito criminal e que tratam de violações aos direitos humanos, ensejando a maior necessidade de tutela do indivíduo em face do ente estatal.

Senão vejamos:

Art. 9º - Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinqüente será por isso beneficiado.



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

Outrossim, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Baena Ricardo vs. Panamá (2001), reforçou as afirmações da Comissão Interamericana, no sentido de pontuar que o princípio da retroatividade, albergado no referido artigo 9º da CADH, é aplicável ao direito sancionatório em tais hipóteses:

Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que no momento de seu cometimento não se consideravam delitos, segundo o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento do cometimento do delito. Se, posteriormente ao delito, a lei dispõe de uma pena mais leve, o infrator se beneficiará desta. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, parágrafo 103, São José da Costa Rica, 2 de fevereiro de 2001).

Complementarmente, em Tribunal Constitucional vs. Peru (2001), a Corte definiu parâmetros de incidência para princípios penais, em processos ou procedimentos não criminais, sobretudo de caráter sancionatório que possuem maior grau de proximidade com a esfera penal:

O respeito aos direitos humanos constitui um limite à atividade estatal, que é válido para qualquer órgão ou funcionário que esteja em posição de poder, por sua natureza oficial, em relação a outras pessoas. Assim, é ilegal qualquer forma de exercício do poder público que viole os direitos reconhecidos pela Convenção. Isso é ainda mais importante quando o Estado exerce seu poder sancionador, pois não só pressupõe a atuação das autoridades com total observância à ordem jurídica, mas também implica a concessão das garantias mínimas do devido processo legal a todas as pessoas sujeitas a sua jurisdição, de acordo com os requisitos estabelecidos na Convenção (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, parágrafo 68, São José da Costa Rica, 31 de janeiro de 2001).

Outrossim, no caso Maldonado Ordoñez vs Guatelama (2006), a Corte Interamericana sedimenta o entendimento de que o princípio do art. 9º da CADH é aplicável às questões de sanção administrativa, uma vez que são expressão do poder punitivo do Estado e que têm natureza semelhante às sanções penais (§89); ambos



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

implicariam prejuízo, privação ou alteração de direitos (“as garantias substanciais e processuais do direito sancionatório mais amplos – direito penal - são aplicáveis *mutatis mutandis* à lei disciplinar, [...] tendo em vista que ambos utilizam a sanção como principal de coerção”) (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, parágrafo 89, São José da Costa Rica, 3 de maio de 2001).

Ainda na perspectiva dos Direitos Humanos, cabe pontuar que a Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso Öztürk vs. Alemanha (1984), através de um conceito amplo de direito penal, reconhece o direito administrativo sancionador como “subsistema penal”, de tal forma que comungam princípios – os quais são aplicáveis tanto ao sistema quanto ao subsistema, como a irretroatividade e o *non bis in idem* (CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, Plenário, Caso Örtürk vs Germany, Application nº 8544/79, Strasbourg, 21 de fevereiro de 1984).

Noutro giro, conforme a doutrina de Medina

a nova tipologia normativa dos atos de improbidade administrativa e de suas sanções, por força do art. 5.º, caput, XL da Constituição, cumulado com o artigo 1.º, § 4.º, da Lei 8.429/1992 (na redação da Lei 14.230/2021), aplica-se aos atos praticados antes de sua vigência, se para beneficiar o réu. A não ser que haja alteração no modo como o tema vem sendo tratado na jurisprudência até aqui (cf. julgados noticiados acima), esse é o entendimento que haverá de prevalecer, doravante, nos Tribunais<sup>1</sup>.

Em um regime democrático de direito, torna-se essencial que o administrado possua um plexo de garantias fundamentais, de forma que tais garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988 devem ser observadas no âmbito da improbidade administrativa.

Diante disso, as novas disposições da Lei nº 8.429/1992 aplicam-se de forma retroativa, conforme tem sido decidido os Tribunais brasileiros:

RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA – REJEITADA – INVERSÃO DA ORDEM DE APRESENTAÇÃO DOS MEMORIAIS E INOVAÇÃO – AUSÊNCIA DE NULIDADE – INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO – IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE OBRAS DE CAPTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA – AUSÊNCIA DE DOLO – ATO ÍMPROBO NÃO DEMONSTRADO – CRIAÇÃO DE



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

SALDO EM CONTA INEXISTENTE PARA MANOBRAR A EXISTÊNCIA DE RESTOS A PAGAR NO ÚLTIMO QUADRIMESTRE DE GESTÃO – VIOLAÇÃO AO ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – DOLO EVIDENCIADO – DOSIMETRIA DA PENA – NOVA REDAÇÃO LEI Nº 14.230/21 – REVOGAÇÃO DA PENA DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS PARA OS ATOS TÍPICADOS NO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/92 – RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA – RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DESPROVIDO – RECURSO DE ALTIR ANTÔNIO PERUZZO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Não há que se falar em violação ao contraditório e ampla defesa ou nulidade pela inversão da ordem na apresentação de memoriais, uma vez que não restou demonstrado prejuízo concreto às partes acusadas da prática de atos ímprobos. Precedentes do STJ. 2. É certo que qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, constitui ato de improbidade administrativa. Tal disposição, como bem ponderado pelo Ministério Público, encontra respaldo no art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92. A propósito, o STJ (Superior Tribunal de Justiça) já se pronunciou sobre o assunto em exame, expondo o seu entendimento, acerca da indispensabilidade do dolo, para a configuração do ato de improbidade. Inexistindo o dolo, má fé ou culpa, não há que se falar em ato ímprobo. 3. **O sistema da Improbidade Administrativa adotou expressamente os princípios do Direito Administrativo Sancionador, dentre eles o da legalidade, segurança jurídica e retroatividade da lei benéfica. Assim, tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei nº 14.230/2021, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.** 4. Os elementos de convicção produzidos nos autos demonstram que o Apelante, na qualidade de Prefeito Municipal, deliberadamente, indicou saldo em conta bancária inexistente, como manobra na prestação de contas, para ocultar o descumprimento da regra estabelecida no artigo 42 da LRF, diante da existência de déficit decorrente de obrigações assumidas nos últimos quadrimestres do respectivo mandato, sem disponibilidade financeira para tanto. 5. Com relação à pena de suspensão dos direitos políticos, uma vez que houve a sua revogação para a hipótese do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, bem como considerando a retroatividade da lei benéfica em se tratando de direito administrativo sancionador, impõe-se o seu afastamento



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

(TJ/MS, 1ª Câmara de Direito Público e Coletivo, AC 0003405-11.2008.8.11.0025, Rel. Des. HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, DJe 24.3.2022) (grifos nossos).

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO DAS NOVAS DISPOSIÇÕES LEGAIS AOS PROCESSOS PENDENTES. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NOVA REDAÇÃO DO ART. 11, VI, DA LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. DOLO ESPECÍFICO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. ACOLHIMENTO DOS DECLARATÓRIOS. 1. A Lei 14.230/2021 trouxe diversas inovações à Lei 8.429/92, inovações essas que se aplicam aos processos pendentes, conforme entendimento que vem se consolidando no âmbito dos tribunais pátrios e que pode ser observado nos julgados proferidos nesta Corte a partir da edição desse novo diploma legal. 2. A nova disciplina legal passou a exigir a presença de dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11, VI, da Lei 8.429/92, não sendo mais suficiente a demonstração do dolo meramente genérico, consistente na voluntariedade do agente público em não prestar contas. 3. No caso, considerando que nem os fundamentos de fato e de direito expostos na conduta narrada na petição inicial nem os elementos de prova coligidos aos autos apontam no sentido de que o agente público teria deixado de prestar contas dos recursos questionados com a finalidade específica de ocultar irregularidades, a improcedência dos pedidos é medida que se impõe. 4. Embargos de declaração acolhidos (TRF1, 3ª Turma, AC 1000889-55.2017.4.01.3304, Rel. Desa. Fed. MÔNICA SIFUENTES, DJe 8.3.2022) (grifos nossos)

Como visto, a nova disciplina legal passou a exigir a presença de dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa da Lei 8.429/92. Por essa razão, não é mais suficiente a demonstração do dolo meramente genérico, fazendo-se necessária a comprovação de dolo específico para a prática do ato ilícito.

Na hipótese dos autos, busca-se a persecução dos responsáveis pela fraude à licitação para aquisição de unidade móvel de saúde pelo município de Japeri, a partir da celebração do Convênio nº 248/2003, com o Ministério da Saúde,



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

oriundo do crédito orçamentário nº 32070003, de autoria do então Deputado Federal Fernando Gonçalves, ora apelado.

Sustenta a apelante que, apesar de ser atividade inerente ao desempenho do mandato parlamentar, no caso dos autos a formulação da emenda deu-se no contexto da atividade ilegal da "Máfia dos Sanguessugas". Para a execução do convênio, alega que foram promovidas licitações com irregularidades, o que se coaduna com o depoimento de Darci Vedoin constante dos autos do Processo Disciplinar do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados nº 44/2006, fls. 07.

Aduz que a execução do citado convênio foi objeto da Ação Fiscalizadora registrada no Sistema de Auditoria - SIAUD sob o nº 4885, empreendida em conjunto pelo DENASUS e pela CGU, tendo a auditoria demonstrado que o processo licitatório nº 1276/2005, promovido pelo município de Japeri, encontra-se eivado de irregularidades (Apenso VII do ICP).

De acordo com o aludido relatório, o Convênio nº 248/2003, com vigência até 07/01/2006, em razão de termo aditivo, foi celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Japeri para a aquisição de uma unidade móvel de saúde, do tipo furgão. O convênio foi pactuado no valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), sendo o Ministério da Saúde responsável por R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e o Município de Japeri, por R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

Quanto ao procedimento licitatório, foram identificadas as seguintes irregularidades: não comprovação da realização de pesquisa de mercado, não havendo embasamento para a estimativa de preços; irregularidades na publicação do aviso do edital, não havendo comprovação de que houve retirada do edital; ausência de valores nas propostas ofertadas; e propostas apresentadas sem assinatura.

Na execução, foram constatadas outras irregularidades, a saber: as unidades móveis de saúde não foram transferidas para o Município de Japeri, permanecendo o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo em nome da empresa vencedora do certame (Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representação LTDA). Assim, o relatório concluiu pela devolução dos recursos repassados ao Município pelo Ministério da Saúde.

Com efeito, os fatos narrados pelo Ministério Público Federal foram objeto de Auditoria Especial realizada pelo Ministério da Saúde, pela Controladoria Geral da União (CGU) e o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS).



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

Neste sentido, as irregularidades foram constatadas a partir do Inquérito Civil Público 1.30.017.000033/2007-61 (apenso VII) tramitado na PRM-São João de Meriti, na celebração e na execução do Convênio nº 248/2003 (SIAFI 496857), firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e o Município de Japeri, ora detectadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS e pela Controladoria-Geral da União.

Ainda, promoveu o Ministério Público Federal a juntada do Relatório dos Trabalhos da CPMI das “Ambulâncias” (evento 451, p. 5 ao evento 478) e do malfadado Convênio n. 248/2003 no evento 485, p. 3, cujas irregularidades listadas na inicial violam a Lei n. 8.666/93.

Segundo o MPF, as ilegalidades encontradas pela Ação de Fiscalização n. 4885/2007, realizada entre 18 e 23/10/2006 pela CGU e DENASUS, e reconhecidas em sede de sentença: a) não há comprovação de que foi realizada a pesquisa de mercado, portanto não existe embasamento para a estimativa de preços; b) houve irregularidade na publicação do aviso do edital c) as unidades móveis não foram transferidas para a Prefeitura Municipal de Japeri, permanecendo os Certificados de Registro e Licenciamento de Veículo em nome da empresa vencedora da licitação, a Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações LTDA.

Ressalte-se que, em sede de sentença, foi reconhecida a materialidade das condutas, afastando-se, todavia, o elemento anímico dos agentes.

Diante das irregularidades apontadas na Auditoria Conjunta CGU/DENASUS, entendo que os atos de improbidade administrativa estão suficientemente confirmados pelos documentos constantes dos autos.

Assim, passa-se à análise de cada episódio individualmente, analisando-se a conduta de cada réu.

No caso do réu Fernando Antônio Folgado Gonçalves, aduz o Ministério Público Federal que o mesmo deve ser sancionado às penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa, em razão de ter ajustado com os empresários Luiz Antônio Vedoin e Darci Vedoin a edição de emendas parlamentares e, especificamente no caso dos autos, por ter apresentado a Emenda nº 32070003, que possibilitou a assinatura do Convênio nº 248/2003, cujos fatos ficaram conhecidos nacionalmente como “Máfia das Sanguessugas”, esquema de fraude e direcionamento em licitações envolvendo empresas, parlamentares e servidores públicos, conforme já relatado.



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

Acerca dos depoimentos prestados pelos colaboradores na Seção Judiciária do Mato Grosso, tomados como prova emprestada nos presentes autos, confirmam o dolo dos réus em direcionar a licitação em favor do grupo Vedoin, inclusive com registros de pagamento de vantagens ilícitas a servidor público

Conforme se verifica nos depoimentos dos colaboradores, a propina era entregue ao parlamentar conforme as emendas parlamentares ocorriam no orçamento da União. A dinâmica dos fatos, narrada pelos Vedoin, aliada à planilha contida no evento 450/1º grau, p. 3, revelam que os repasses ilegais eram feitos à medida que as emendas de Fernando Gonçalves eram aprovadas. Neste sentido, transcreva-se o depoimento do colaborador Luiz Vedoin:

Interrogatório de Luiz Antônio Trevisan Vedoin – Justiça Federal – 03 a 11.7.2006

Com relação ao Deputado Fernando Gonçalves, Luiz Antônio disse que conheceu o parlamentar por meio do Deputado Nilton Capixaba, no ano de 2001. Afirmou que realizou um acordo com o parlamentar, através do qual pagaria 10% sobre o valor das emendas destinadas à aquisição de unidades móveis de saúde. (...) Luiz Antônio informou, ainda, que o documento, de fls. 158 do avulso IV, é do seu próprio punho, e retrata a conta corrente contábil dos pagamentos realizados em favor do Deputado Fernando Gonçalves. Esse documento informa que em novembro de 2001 o parlamentar recebeu um ônibus médico-odontológico usado, no valor de R\$ 54.000,00, a título de antecipação das comissões, para ajudá-lo na campanha eleitoral. Em abril de 2002, Luiz Antônio entregou pessoalmente e em espécie, ao parlamentar, na cidade de Brasília, R\$ 50.000,00. Ele realizou também uma transferência bancária, no mesmo valor, para a conta corrente de Marco Antônio Lopes (documento de fls. 159 do avulso IV), o qual foi sacada por Marco Antônio e repassado ao parlamentar, totalizando R\$ 100.000,00. Luiz Antônio disse que usava essa conta porque na época não possuía conta corrente em Brasília e utilizava essa conta “emprestada” para realizar transferências para Brasília. Ainda no mês de abril de 2002, Luiz Antônio afirma ter entregado pessoalmente na Sede da Planam em Cuiabá, R\$ 50.000,00, em dinheiro, ao assessor parlamentar do Deputado, chamado Lélio Penacho. Luiz Antônio, segundo o seu documento de controle (fls. 158 do avulso IV), no mês de julho de 2002, disse ter entregue ao parlamentar mais R\$100.000,00, sendo R\$ 50.000,00 mediante depósito na conta corrente de Celso do Amaral Mello, irmão do Chefe de Gabinete do parlamentar, Célio Mello. Os outros R\$ 50.000,00 foram também entregues pessoalmente em espécie ao parlamentar, em Brasília, após ter utilizado a conta corrente de Marco Antônio Lopes, para



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

transferência e saque do dinheiro (documento de fls. 160 do avulso IV). Luiz Antônio disse ainda que realizou outro pagamento ao Deputado Fernando Gonçalves em setembro de 2002, no valor de R\$ 40.000,00, através da conta corrente de Lélío Penacho (fls. 161 e notas de fls. 162, do avulso IV). Luiz Antônio afirma também que o último pagamento em favor do parlamentar (documento de fls. 158 do avulso IV), foi realizado em setembro de 2002, no valor de R\$ 20.000,00, através da conta corrente de Lélío Penacho (fls. 163 do avulso IV) por meio de cheques, emitidos pela empresa Santa Maria (de fls. 164 do avulso IV) entregues ao parlamentar para que fossem descontados em empresa de “factoring”. Esses mesmos cheques foram, posteriormente, resgatados pelo próprio Luiz Antônio (fls. 165 e 166 do avulso IV). Por último, tendo em vista todos os pagamentos realizados (totalizando R\$ 365.000,00), Luiz Antônio contabiliza que possui um crédito de R\$ 167.500,00 com o parlamentar, em virtude das antecipações de comissões realizadas.

Ademais, a conexão entre a propina recebida pelo parlamentar para o direcionamento da licitação no âmbito dos municípios e a burla às regras da Lei n. 8.666/93 é esclarecida com o depoimento de outro colaborador, Darci Vedoin (20 a 27.7.2006 – evento 450/1º grau):

Em procedimento de reinquirição, o acusado Darci José Vedoin afirmou, perante a 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso, disse que conheceu o Deputado Fernando Gonçalves através do Deputado Nilton Capixaba, no ano de 2000 e que foi acordado com o parlamentar o pagamento de 10%, a título de comissão, sobre os recursos destinados na área da saúde, para aquisição de unidades móveis de saúde e equipamentos médico-hospitalares. Afirmou ainda que, no exercício do ano de 2002, o Deputado Fernando Gonçalves destinou recursos para alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro, para a área da saúde e que o responsável por fazer o contato com os prefeitos dos municípios era o próprio Deputado Fernando Gonçalves, o qual dava as orientações ao Chefe de Gabinete, Célio, conhecido por Celinho, para que ligasse para os prefeitos, orientado-os acerca das condições da licitação. Na hipótese do Chefe de Gabinete não resolver a questão com o prefeito, o próprio parlamentar entrava em contato com o mesmo. Darci Vedoin disse que, uma vez acertada essa primeira fase, Nylton Simões, representante comercial da Planam no Estado do Rio de Janeiro, representava as empresas dele e de Luiz Antonio nas licitações. Conforme se verifica nos depoimentos dos colaboradores, a propina era entregue ao parlamentar conforme as emendas



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

parlamentares ocorriam no Orçamento da União. A dinâmica dos fatos, narrada pelos Vedoin, aliada à planilha contida no evento 450, p. 3, revelam que os repasses ilegais eram feitos à medida que as emendas de Fernando Gonçalves eram aprovadas.

Diante de tal cenário, fica evidenciado o dolo específico do réu Fernando Antônio Folgado Gonçalves, sendo que o réu, na sua atuação parlamentar, agia no intuito de buscar seu enriquecimento ilícito, causando prejuízo ao erário, merecendo reforma da sentença.

Em relação ao demandado Bruno Silva dos Santos, ex-prefeito do Município de Japeri à época e responsável pela execução do Convênio nº 248/2003 (firmado com o Ministério da Saúde), tem-se que caracterizada sua responsabilização na apuração dos fatos em análise. Conquanto alegue que não agiu de forma dolosa em relação aos atos perpetrados na execução do aludido Convênio, o ex-prefeito não apresentou qualquer justificativa sobre as irregularidades identificadas na auditoria da CGU/DENASUS/Ministério da Saúde, tendo, por fim, sustentado que não houve prejuízo ao patrimônio público.

Com efeito, na gestão do demandado Bruno Santos e sob sua chancela foram realizados todos os atos que culminaram na execução do convênio nº 248/2003, que buscou dar aparente lisura ao processo licitatório direcionado para as empresas participantes do esquema, visando à aquisição de Unidade Móvel de Saúde.

No entanto, a mera prática de conduta ilegal não é suficiente para enquadrá-la como ato de improbidade administrativa, sendo essencial que também esteja demonstrada a deslealdade, a desonestidade, a má-fé ou a ausência de caráter do agente público.

Impende salientar que, em relação ao artigo 10, da Lei nº 8.429/92, que prevê constituir ato de improbidade administrativa causar lesão 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 da Lei 8429/1992, exige-se o dolo necessário para a prática do ato, não sendo suficiente a culpa ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas (art. 1º, § 3º, da Lei 8429/1992).

Depreende-se, pois, que, para a configuração do ato de improbidade administrativa lesivo ao erário, não basta o prejuízo causado pelo agente público por simples erro de interpretação legal ou de inabilidade administrativa, sendo



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

necessária a existência de indício sério de que ele tenha conduzido sua conduta com, tendo em vista que a lei de improbidade administrativa visa a punir o agente público desonesto ou imoral e não aquele imperito ou inábil.

Neste sentido, analisando-se os elementos probatórios carreados aos autos, constata-se que Bruno Santos, muito embora tenha sido o responsável por celebrar o convênio objeto da presente demanda e encaminhar a respectiva prestação de contas, não praticou qualquer ato no bojo do procedimento licitatório em que identificadas as irregularidades.

Ademais, não se logrou demonstrar que o então prefeito tenha concorrido para a prática das irregularidades ocorridas no bojo do procedimento licitatório ou de que tenha se omitido de forma consciente e voluntária, sendo insuficiente o simples fato de que ocupava a Chefia do Poder Executivo do Município de Japeri no período em que praticado o esquema fraudulento, na medida em que não há como conceber que o Prefeito de um Município tenha total conhecimento, controle e responsabilidade sobre todos os atos praticados durante sua gestão, por quaisquer dos servidores da administração pública.

Deste modo, diante da ausência de comprovação de sua participação na prática do ato de improbidade administrativa, deve ser mantida a sentença nesta parte, a fim de que seja julgado improcedente o pedido de condenação em relação ao demandado Bruno Santos.

Noutro giro, em relação aos demandados Helen de Almeida Silva, Jair Carlos Ferreira e Maria Elídia Ferreira, tem-se que estes atuavam como membros da comissão de licitação, tendo aprovado o procedimento licitatório apesar de todas as irregularidades apontadas na auditoria conjunta e, por conseguinte, causando prejuízo ao Erário, frustrando a busca pela aquisição do melhor produto com o menor preço.

Neste sentido, na qualidade de membros da Comissão de Licitação, anuíram com o procedimento para aquisição da UMS apesar de diversas irregularidades e, por consequência, tornaram-se responsáveis diretos. Dessa forma, entendo que os referidos réus, ao conduzirem de forma consciente, processo licitatório notadamente irregular, buscavam o direcionamento do certame para empresas participantes do esquema causando, consequentemente, lesão ao erário cuja modalidade está descrita no artigo 10, *caput*, além das condutas descritas nos incisos VIII, XI e XII da Lei nº 8.429/92.

Outrossim, de acordo com a prova produzida nos presentes autos, os réus, ao permitirem o andamento de procedimento licitatório eivado de irregularidades, afrontaram os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

e moralidade, obrigatórios na realização de licitações para adquirir bens e serviços para a administração pública, condutas que se amoldam ao disposto no artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92.

Pontue-se que esta Corte Regional assim já se manifestou em casos semelhantes:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MÁFIA DAS AMBULÂNCIAS. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. NULIDADE DA SENTENÇA NÃO RECONHECIDA. PRESCRIÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. APLICABILIDADE DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. CONSTITUCIONALIDADE DAS PENAS DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E DE PERDA DE CARGO OU DE FUNÇÃO PÚBLICA. AGRAVO RETIDO CONHECIDO E DESPROVIDO. APELAÇÃO DO RÉU L. E. A. DE O PARCIALMENTE PROVIDA. APELAÇÕES DOS DEMAIS RÉUS DESPROVIDAS. 1. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF, sob o argumento que os Réus atuaram tanto no núcleo do comando político, elaborando emendas orçamentárias que destinavam vultuosos recursos a Municípios e a entidades envolvidos no esquema, assim como pelo direcionamento das licitações, na condição de presidente e membros da comissão de licitação responsável para aquisição de quatro unidades móveis de saúde para o município de Nova Iguaçu - RJ. O Autor afirmou que dito procedimento licitatório conteve inúmeras irregularidades e que, assim agindo, os Réus praticara, atos de improbidade administrativa d escritos nos artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92. 2. Os artigos 319 e 320, CPC/73 (aplicáveis ao caso) são expressos ao indicar que o efeito da revelia não aplicável nos casos previstos no art. 320 é o de reputar como verdadeiros os fatos afirmados pelo Autor, o que, no caso, efetivamente não restou aplicado, pois devidamente analisada a conduta do Demandado pela Magistrada. 3. Inexiste cerceamento de defesa uma vez que analisados os pedidos de prova documental, que foram indeferidos, fundamentadamente. Afastadas as alegações contidas no Agravo Retido, o qual não merece provimento. 4. No caso do Requerido M. P. M. F., que supostamente praticou os atos ímprobos na oportunidade em que ocupava o cargo de Prefeito Municipal de Nova Iguaçu, não há que se falar em prescrição, uma vez que a presente Ação Civil Pública restou ajuizada em 15/12/2009 e o mandato do Demandado acabou em 31/12/2004, não tendo, assim, decorrido os 5 (cinco) anos indicados na legislação aplicável (art. 23, I, Lei 8.429/92). 5. Em relação ao Réu L.



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

E. A. de O., verifico que o próprio Ministério Público Federal indicou na inicial que "por força da prescrição das sanções da Lei 8429/92, deve responder apenas pelo ressarcimento ao erário", uma vez que o seu mandato acabou no ano de 2003, e a presente ação foi ajuizada em 2009, ou seja, mais de 5 (cinco) anos depois, tendo decorrido o prazo prescricional previsto na LIA. Saliente-se que o transcurso do lapso prescricional não impede o ajuizamento de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, nos termos da tese 897 firmada pelo STF que dispõe: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa". Assim, cabível a presente ação em face do referido Demandado para fins de ressarcimento ao erário, assistindo-lhe razão tão somente quanto a alegação de não cabimento da condenação das demais sanções previstas na Lei 8.429/92, uma vez que estas estão fulminadas pela prescrição. 6. Não há que se falar em nulidade da sentença pelo não reconhecimento da prescrição, pois o decisum se reportou expressamente à decisão anterior que afastou a tese da ocorrência do fenômeno prescricional. Da mesma forma, não há nulidade da sentença por falta de fundamentação, pois o decisum está suficientemente embasado nas provas dos autos, com a devida individualização das condutas e sanções aplicadas a cada um dos Réus, não havendo o que se falar em falta de fundamentação. 7. Incontroversa a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos eleitos por voto popular, uma vez que compatível a coexistência do regime da responsabilização civil por improbidade administrativa disposta na LIA - que em seu art. 2º define como agente público expressamente aquele que, por eleição, for detentor de mandato eletivo -, com o regime especial da responsabilização político-administrativa disposta no Decreto-Lei 201/67 e na Lei 1.079/50. 8. Inexiste nulidade do processo pela ausência de intimação, através de seu procurador, para indicar as provas que pretendia produzir, com fundamento no art. 322, CPC/73. 9. Pelas provas constantes nos autos, que traz cópias do desdobramento da operação policial denominada "Sanguessuga", desencadeada para apurar a chamada "Máfia das Ambulâncias", esquema que tinha como finalidade o desvio de dinheiro público através da aquisição de unidades móveis de saúde (ambulâncias) superfaturadas, que diversas cidades de todo o território Nacional foram envolvidas e, dentre elas, o Município de Nova Iguaçu - RJ. 10. In casu, o Município de Nova Iguaçu - RJ, em 2001, celebrou o convênio FNS 1380/2001 com a União, por intermédio do Ministério da Saúde, para receber verbas públicas (R\$ 291.200,00 - duzentos e noventa e um mil e duzentos reais) que tinham como objeto "dar apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS". 11. Está



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

suficientemente demonstrada a existência de inúmeras irregularidades e ilegalidades no procedimento licitatório relacionado ao convênio em análise, como: "i) alterações do Plano de Trabalho que foi encaminhado ao Ministério da Saúde; ii) ausência de comprovação de pesquisa de preços sobre os veículos pretendidos, o que violaria o parágrafo primeiro do artigo 15 e o inciso IV, do artigo 43, ambos da Lei nº 8.666/93; iii) ausência, no procedimento licitatório, da publicação do resumo do edital de tomada de preços no Diário Oficial do Estado, ou em jornal diário de grande circulação, constando apenas publicação no jornal local "Hoje", contrariando os incisos II e III, do artigo 21, da Lei nº 8.666/93; iv) somente a empresa Klass Comércio e Representações Ltda. foi habilitada; v) a aquisição das ambulâncias (placas LUW 1983 e JZN 4852) ocorreu com prejuízo ao Erário; vi) três dos veículos adquiridos pelo convênio ainda estão em nome da empresa Klass Comércio e Representação Ltda." 12. O princípio da publicidade, além de assegurar os efeitos externos, garante o conhecimento e o controle de legalidade pelos interessados e a competitividade do certame, de maneira que, a sua inobservância já denota um direcionamento da licitação. 2 13. **As demais irregularidades constantes do procedimento licitatório, tais como, ausência de pesquisa de mercado; falta de clareza quanto à inabilitação das empresas concorrentes; superfaturamento dos bens adquiridos, dentre outras, também, revelam a gravidade das condutas dos ora Requeridos e demonstram o evidente favorecimento à sociedade empresária Klass Comércio e Representação Ltda., da mesma forma em que ocorreu em outras licitações, realizadas em outras Prefeituras envolvidas no esquema denominado " Máfia dos Sanguessugas", ocasionando prejuízos aos cofres públicos. 14. Dos documentos carreados aos autos verifica-se que, além de estar suficientemente demonstrada a existência das inúmeras ilegalidades referidas, no procedimento licitatório em questão, os Demandados não indicaram provas e/ou elementos capazes de afastar as referidas ilegalidades, limitando-se a alegar, em suas razões recursais, a ausência dolo ou mesmo culpa grave pelo resultado danoso do objeto da ação de improbidade administrativa, numa tentativa de afastar suas responsabilidades pelos fatos narrados. 15. Por determinação legal, à luz do artigo 6º, inciso XVI, da Lei nº 8.666/93, cabia aos Requeridos, na condição de membros da Comissão de Licitação, receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos à licitação, de modo que lhes incumbia apontar as possíveis irregularidades e fraudes e não alegar ausência de conhecimento ou ignorância no que tange às exigências da lei, razão pela qual, todos aquiesceram com a prática fraudulenta e ainda foram omissos na adoção de providências para a anulação do**



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

certame, chancelando todas as irregularidades apontadas em auditoria, de forma consciente e intencional (dolosamente). 16. Quem atua na condição de gerir/receber verbas públicas deve manter conduta ética, agindo sempre dentro da verdade em busca do bem da coletividade, o que não ocorreu no caso em apreço, tendo os Réus violado o Princípio da Moralidade, ofendendo, ainda, os deveres inerentes aos cargos ocupados, de Honestidade e Lealdade à instituição que servem ( art. 11, caput da Lei 8.429/92). 17. Quanto ao ato ímprobo de dano ao erário indicado na inicial, previsto no art. 10 da LIA, é incontroversa sua prática pelos Demandados/Recorrentes, uma vez que a lesão ao patrimônio público mostra-se patente, uma vez que o montante da verba destinada a despesa específica (aquisição de unidades móveis de saúde) foi mal empregado, seja pela ausência de pesquisa de valores; seja pela falta de inúmeros equipamentos que deveriam compor a unidade móvel; seja por não ter desempenhado seu papel no atendimento à comunidade, como mencionado anteriormente; o que basta para demonstração de dano ao erário pelos Réus. 18. Não se mostra necessário haver enriquecimento ilícito dos Demandados, uma vez que os atos de improbidade cometidos com base no aludido art. 10 da Lei 8.429/92 são exatamente os que não acarretam enriquecimento indevido, pois o pressuposto exigível restringe-se aos atos que causam prejuízo ao erário, como ocorreu no presente caso pelo emprego indevido e irregular das verbas públicas. 19. É constitucional as penas de suspensão dos direitos políticos e de perda de cargo ou de função pública, ante a expressa previsão na Carta Magna (art. 37, § 4º). 20. Conforme entendimento da Corte Especial do STJ, em razão da simetria: "descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em ação civil pública, quando inexistente má-fé, bem como ocorre com a parte autora, por força da aplicação do artigo 18 d a Lei 7.347/85". 21. Agravo Retido desprovido. Apelação do Réu L. E. A de O parcialmente provida. Demais Apelações Desprovidas (TRF2, 8ª Turma Especializada, AC 0009094-58.2009.4.02.5110, Rel. Des. Fed. GUILHERME DIFENTHAELER, DJe 26.2.2021) (grifos nossos).

**APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. CONVÊNIO PARA AQUISIÇÃO DE UNIDADES MÓVEIS DE SAÚDE (UMS). FRAUDE EM LICITAÇÃO. RESPONSABILIDADE DEMONSTRADA.** 1. Trata-se de remessa necessária e recurso de apelação interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra sentença que rejeitou os pedidos formulados na inicial, proferida pelo Juízo da 28ª Vara Federal



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

do Rio de Janeiro nos autos de ação civil de improbidade. 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou Ação Civil Pública, em face de JOSÉ SAGÁRIO FILHO, WELLINGTON PIMENTA DA LUZ, MARCOS TARGUETA, SÔNIA DEPTUSKI JACUBOSKI, bem como de PLANAM COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. E UNISAU COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA., objetivando a condenação dos réus pela suposta prática de atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 com a aplicação das sanções previstas no artigo 12, II e III do mesmo diploma legal. 3. Verifico que os fatos narrados pelo Ministério Público Federal foram objeto de Auditoria Especial realizada pelo Ministério da Saúde, pela Controladoria Geral da União (CGU) e o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), que ora passo a analisar. 4. Conforme consta dos documentos de fls. 679 e seguintes, a auditoria realizada demonstra que o signatário responsável pela execução do convênio foi o senhor José Sagário Filho, Prefeito Municipal na ocasião, cujo período de gestão ocorreu entre 01.01.2001 a 31.12.2004. 5. Em sua gestão e sob sua chancela foram realizados todos os atos que culminaram na execução do convênio nº 911/2004, que buscou dar aparente lisura ao processo licitatório direcionado para as empresas participantes do esquema, visando à aquisição de Unidade Móvel de Saúde. Na qualidade de gestor do Município de Itaguaí à época dos fatos, o réu tinha o dever de agir de acordo com os princípios da Administração Pública, de modo a seguir o previsto na Lei nº 8.666/93. No entanto, agiu de forma totalmente antagônica conforme se depreende da documentação juntada nos autos, que demonstra a existência de inúmeras ilegalidades. 6. Embora não haja notícia de que o réu tenha obtido vantagem ilícita decorrente do referido Convênio, deixou de evitar as práticas ilegais apontadas nas conclusões da auditoria realizada no convênio em questão, restando caracterizado, portanto, sua conduta ímproba, na medida em que infringiu normas e favoreceu intencionalmente determinadas empresas que faziam parte do esquema criminoso. Ademais, não há dúvida de seu consentimento quanto à conduta do Grupo Planam, considerando que houve concordância ao aceitar que o procedimento se desse de modo direcionado, o que ofende o direito da Administração de selecionar a proposta mais vantajosa causando, conseqüentemente, prejuízo ao Erário eis que frustrada a competição entre as empresas. 7. Sendo assim, não há nos autos elementos aptos a afastar a responsabilização de JOSÉ SAGÁRIO FILHO, razão pela qual entendo que a sentença merece reforma em relação ao mencionado réu. 8. Em relação aos réus WELLINGTON PIMENTA DA LUZ, MARCOS TARGUETA e SÔNIA DEPTUSKI JACUBOSKI, os mesmos atuavam como membros da comissão de licitação, tendo



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

aprovado o procedimento licitatório apesar de todas as irregularidades apontadas na auditoria conjunta e, por conseguinte, causando prejuízo ao Erário, na medida em que restou frustrada a busca pela aquisição do melhor produto com o menor preço. 9. Do relato dos fatos ora trazidos à apreciação, entendo que a sentença merece ser reformada em relação aos réus WELLINGTON PIMENTA DA LUZ, MARCOS TARGUETA e SÔNIA DEPTUSKI JACUBOSKI, que, na qualidade de membros da Comissão Permanente de Licitação, anuíram com o procedimento para aquisição da UMS apesar de diversas irregularidades e, por consequência, tornaram-se responsáveis diretos. 10. Dessa forma, entendo que os referidos réus, ao conduzirem de forma consciente, processo licitatório notadamente irregular, buscavam o direcionamento do certame para empresas participantes do esquema causando, consequentemente, lesão ao Erário cuja modalidade está descrita no artigo 10, caput, além das condutas descritas nos incisos VIII, XI e XII da Lei nº 8.429/92. 11. **Ademais, de acordo com a prova produzida nos presentes autos, os réus, ao permitirem o andamento de procedimento licitatório eivado de irregularidades, afrontaram os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade, obrigatórios na realização de licitações para adquirir bens e serviços para a administração pública, condutas que se amoldam ao disposto no artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92.** 12. Segundo entendimento do STJ às sanções previstas na Lei nº 8.429/92 também se destinam às pessoas jurídicas, considerando que o artigo 3º do referido diploma legal alcança também os particulares que se beneficiam dos atos de improbidade, como no caso das requeridas nos presentes autos, quais sejam, PLANAM COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. E UNISAU COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. 13. As condutas dos réus JOSÉ SAGÁRIO FILHO, WELLINGTON PIMENTA DA LUZ, MARCOS TARGUETA e SÔNIA DEPTUSKI JACUBOSKI foram incompatíveis com as relevantes atividades por eles desempenhadas no âmbito municipal (prefeito à época da execução do aludido Convênio e membros da comissão permanente de licitação), tendo contribuído diretamente para o prejuízo causado ao erário. 14. As empresas requeridas PLANAM COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. e UNISAU COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. também devem ser responsabilizadas, eis que utilizadas para dar aparente licitude ao procedimento licitatório, sendo utilizadas para o direcionamento do certame e posterior beneficiamento com a adjudicação. 15. As condutas se mostram especialmente reprováveis pois envolvem procedimento licitatório para aquisição de unidade móvel de saúde para atender aos habitantes de município do interior do Rio de Janeiro. Desnecessário mencionar a notória situação crítica da saúde pública no



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

país, notadamente nos municípios de menor expressão econômica. Assim, a atuação dos réus causou grave prejuízo aos moradores de Itaguaí, além do prejuízo material aos cofres municipais. 16. Ante o exposto, dou provimento à remessa necessária e ao recurso do Ministério Público Federal, para julgar o pedido procedente e condenar cada um dos réus JOSÉ SAGÁRIO FILHO, WELLINGTON PIMENTA DA LUZ, MARCOS TARGUETA, SÔNIA DEPTUSKI JACUBOSKI, PLANAM COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. e UNISAU COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. ao ressarcimento integral do dano, devidamente atualizado, bem como ao pagamento de multa civil de igual valor, determinando, ainda, aos réus (pessoas físicas JOSÉ SAGÁRIO FILHO, WELLINGTON PIMENTA DA LUZ, MARCOS TARGUETA, SÔNIA DEPTUSKI JACUBOSKI) a suspensão dos seus direitos políticos pelo prazo de cinco anos, perda da função pública e a proibição de contratarem, também pelo prazo de cinco anos, com o Poder Público ou receberem benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários. Condene ainda os réus ao pagamento de honorários de sucumbência, que fixo em 10% do valor do dano atualizado, pro rata. (TRF2, 6ª Turma Especializada, AC 0029663-10.2009.4.02.5101, Rel. Juiz Fed. Conv. ALFREDO JARA MOURA, DJe 11.12.2020).

**AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MPF. CONVÊNIO. UNIÃO FEDERAL. MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI. EX-PREFEITO. COMISSÃO DE LICITAÇÃO. MÁFIA DOS SANGUESSUGAS. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face de ex-Prefeito e ex-integrantes de Comissão de Licitação do Município de São João de Meriti - RJ, em razão de envolvimento em licitação fraudulenta para aquisição de unidade móvel de saúde. Caracterização de ato ímprobo praticado na forma prevista nos arts. 10, VIII, e 11, I, da Lei n.º 8.429/92. Verba oriunda de convênio celebrado com a União Federal. Caracterizado o envolvimento do ex-Prefeito e ex-integrantes da Comissão de Licitação em fraude do esquema conhecido como "máfia dos sanguessugas". Rejeitada a tese de fluência prescricional, pois o prazo quinquenal foi respeitado e, ademais, o prazo da prescrição penal, quando aplicado, é o prazo pela pena em abstrato. **Apelantes já condenados criminalmente e - ainda que assim não fosse - a prova dos autos é farta. Frustração do caráter competitivo do certame a ensejar o direcionamento do procedimento licitatório e a aquisição de unidade de saúde por empresa envolvida no esquema.****



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**Responsabilidade do ex-Prefeito e de integrantes da Comissão de Licitação. Rejeição de tese de mera irregularidade.** Sanções e dosimetria adequadas. Apelos desprovidos (TRF2, 6ª Turma Especializada, AC 0005280-72.2008.4.02.5110, Rel. Des. Fed. GUILHERME COUTO DE CASTRO, DJe 4.12.2019) (grifos nossos).

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. CONVÊNIOS COM VERBAS DO FNS. AQUISIÇÃO DE UNIDADES MÓVEIS DE SAÚDE. PROCEDIMENTOS ESPÚRIOS DE DISSIMULAÇÃO DE LICITAÇÕES. DIRECIONAMENTO E SUPERFATURAMENTO. IMPROVIMENTO. 1. A hipótese cuida de ação civil de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal em face do Serviço de Assistência Social Evangélico - SASE - e de Izaías de Sousa Maciel, que receberam verbas públicas oriundas do FNS, com base em Convênios celebrados com o Ministério da Saúde, para o fim de aquisição de unidades móveis de saúde e, posteriormente, apurou-se uma série de ocorrências que apontariam para a configuração de atos de improbidade administrativa dos réus. 2. Ao analisar os fatos narrados à luz das provas produzidas - especialmente a prova documental acostada pelo MPF com a petição inicial -, o magistrado concluiu pela demonstração da prática de atos de improbidade administrativa e, por isso, condenou ambos os réus nas sanções previstas no art. 12, da Lei n. 8.429/92. 3. Com fundamento em norma constitucional (CF, art. 37, § 4º), o Congresso Nacional editou a Lei n. 8.429, de 02.06.1992, dispondo sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de práticas de atos de improbidade administrativa - relacionadas diretamente à violação aos princípios constitucionais da Administração Pública, em especial ao princípio da moralidade administrativa. 4. **Após a análise do conjunto probatório constante dos autos, é patente a efetiva prática de atos de improbidade administrativa no que diz respeito ao destino dos valores recebidos pelos réus no âmbito dos Convênios celebrados com o Ministério da Saúde, utilizando-se de verbas públicas do FNS.** 5. **O dano ao erário restou devidamente demonstrado pelos relatórios do TCU, entre outros documentos referentes à verificação dos efeitos práticos dos Convênios celebrados. Este dano dever ser ressarcido, o que foi sabiamente determinado pela sentença. A manipulação dos procedimentos licitatórios era feita com o intuito de superfaturar os preços e, conseqüentemente, desviar o dinheiro obtido em razão dos Convênios firmados com o**



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

**Ministério da Saúde.** 6. A tese referente à questão da condenação imposta pelo TCU aos réus, por óbvio, é relacionada à execução dos valores pecuniários devidos em sede própria e, por isso, a matéria extrapola os limites do que é objeto de tratamento e julgamento nesta ação de improbidade administrativa. 7. Apelação conhecida e improvida. (TRF2, 6ª Turma Especializada, AC nº 0109738-26.2015.4.02.5101, Rel. Des. Fed. GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA DJe 22.3.2019) (grifos nossos)

**AÇÃO DE IMPROBIDADE. PREFEITURA DE MAGÉ. EXECUÇÃO DE CONVÊNIO. AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. IRREGULARIDADES. MÁFIA DAS SANGUESSUGAS. ATO ÍMPROBO. APELAÇÃO D ESPROVIDA.** 1. Trata-se de apelação interposta por VANIA APARECIDA SANCHES TEIXEIRA em face da sentença que nos autos da ação ordinária por ato de improbidade administrativa proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL visando a condenação dos réus pela prática de atos de improbidade administrativa decorrentes de irregularidades praticadas na execução do convênio FNS 1441/2002, que caracterizam as infrações previstas nos artigos 10, incisos I, II, V, VIII e XII e 11, incisos I e II, da Lei n. 8429/92, julgou improcedente o pedido em relação a ADRIANO MELO DE ANDRADE , com base no artigo 487, inciso II , do CPC, procedente o pedido em relação a NIVALDO PEÇANHA DA SILVA, e VANIA APARECIDA SANCHES TEIXEIRA, com base no artigo 487, inciso I, do CPC, pela prática das condutas previstas nos artigos 10, inciso VII e 11, inciso II, ambos da LIA, para condená-los as seguintes sanções: suspensão de direitos políticos por três anos; pagamento de multa civil correspondente a duas vezes o valor atualizado da dano de R\$ 5.352,66, 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 cinco nos, com base no artigo 12 da Lei n. 8429/92, e procedente o pedido em relação da NARRIMAN FELICIDADE CORREA FARIA ZITO DOS SANTOS, com base no artigo 487, I, do CPC, pela prática das condutas previstas nos artigos 10, incisos I, III, V e XII e 1, inciso I, ambos da LIA, para condená-la às seguintes sanções: ressarcimento do dano praticado decorrente do superfaturamento no valor de R\$ 5.352,66, pagamento de multa civil correspondente a duas vezes o valor atualizado do dano, suspensão de direitos políticos por cinco anos; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos, com base nos incisos I e II do artigo 12 da Lei 8429/92. 2. Afastada a prescrição punitiva uma vez que, entre a data do conhecimento dos fatos pela autoridade competente, momento em que se considera interrompido o fluxo do prazo prescricional, 18/09/2006 e o ajuizamento desta ação em 18/12/2009 não decorreu o prazo de 5 anos. 3. Foi firmado o Convênio FNS n. 1441/02 entre o Município de Magé e a UNIÃO com o intuito de dar apoio técnico e financeiro para a aquisição de uma unidade móvel de saúde para o aludido município, onde a UNIÃO responderia pelo valor de R\$ 80.000,00, enquanto o ente municipal contribuiria com R\$ 16.000,00. O aludido convênio foi prorrogado até o dia 25.01.2004 por conta do atraso no repasse dos recursos financeiros ao FNS (fl. 260 do apenso). 4. Foram nomeados pela ré e então prefeita de Magé NARRIMAN FELICIDADE CORREA FARIA ZITO DOS SANTOS, os demais réus ADRIANO MELO DE ANDRADE, NIVALDO PEÇANHA DA SILVA e VANIA APARECIDA SANCHES TEIXEIRA para comporem a Comissão Permanente de Licitação (fl. 375 do apenso - 579 dos autos) sendo autorizado o início do procedimento licitatório, em 27.08.2003 (fl. 370 do apenso - 574 dos autos). 5. A execução do acordado se deu através da Tomada de Preços nº 038/2003, que foi concluída com a aquisição de uma ambulância no valor de R\$ 95.938,00 (noventa e cinco mil, novecentos e trinta e oito reais). E, embora tenha ocorrido a aprovação das contas pelo Ministério da Saúde, o contrato foi submetido a uma nova fiscalização, em razão do surgimento de inúmeras irregularidades ocorridas na aquisição de UMS em todo o país (Máfia das Sanguessugas). 6. Segundo relatado o resultado dessa nova análise feita pela Controladoria Geral da União e pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde encontra-se no relatório nº4709. As irregularidades apontadas pelo documento seriam as seguintes: Inobservância das regras de publicação de aviso de licitação (art.21 da Lei 8.666/93), uma vez que o edital foi publicado somente em jornais da região; o objeto social da empresa vencedora do certame não contempla o comércio de veículos automotores; o endereço da entrega da UMS apresentado pela empresa vencedora - Com Seg Material de Segurança e Auto Peças Ltda (Av. Ten. Cel. Muniz de Aragão, 1518, Gardênia Azul, Jacarepaguá - fls.85 do apenso - 286 dos autos), coincide com o endereço da outra empresa que teria retirado o edital, mas não apresentou envelopes de habilitação e proposta - NV Rio Comércio e Material de Serviços Ltda (fls.368 do apenso - 572 dos autos); no endereço da empresa vencedora existia somente uma loja fechada e abandonada (fls. 21 e 24 do anexo - 222 e 225 dos autos); houve o superfaturamento na compra em testilha, pois



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

conforme o relatório de cálculo de prejuízo estimado SGI/CGU, OS nº 185464, foi apurado um prejuízo total de R\$ 8.239,92 (oito mil, duzentos e trinta e nove reais e noventa e dois centavos) e para a União de R\$ 5.352,76 (cinco mil, trezentos e cinquenta e dois reais e setenta e seis centavos - fls. 21 do apenso - 222 dos autos e 28/29 do anexo - 230/231 dos autos), considerada a sua participação proporcional no convênio. 7. Segundo o MPF a licitação efetuada para aquisição das Unidades Móveis de Saúde foi viciada, pois foi realizada sem a observância do art.21, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93. Não houve a necessária publicação em jornal diário de grande circulação no Estado. Com efeito, a redução da publicidade do certame acarretou na impossibilidade de uma ampla concorrência com a participação de eventuais interessados, o que dificultou sobremaneira a apresentação de propostas mais vantajosas. Além disso, o Juízo a quo concluiu haver indícios de que a Com. Seg. e a NV Rio seriam a mesma empresa. 8. A empresa habilitada não demonstrou ter a necessária qualificação técnica exigida para a contratação, por não ter dentre seus objetos sociais atividade relacionada ao comércio de veículos automotores. Segundo o DENASUS (DEPARTAMENTO NACIONAL DE AUDITORIA DO SUS) suas atividades cingem-se a comércio atacadista de roupas e acessórios para uso profissional e de segurança do trabalho. 9. O superfaturamento restou inequivocamente demonstrado apesar do laudo produzido pelo Núcleo de Criminalística da Polícia Federal ter chegado a conclusão diversa. Isso porque o perito da Polícia 2 Federal utilizou como valor de mercado para o veículo o montante de R\$ 51.811,00, equivalente ao maior valor da tabela FIPE, diante da presunção de que o veículo o adquirido seria de maior valor diante da ausência de preço, na tabela FIPE, do modelo constante do procedimento licitatório. Ora, de acordo com a OS n. 185464, foi apurado um prejuízo total de R\$ 8.239,92 (oito mil, duzentos e trinta e nove reais e noventa e dois centavos) e para a União de R\$ 5.352,76 (cinco mil, trezentos e cinquenta e dois reais e setenta e seis centavos - fls. 21 do apenso - 222 dos autos e 28/29 do apenso - 229/230 dos autos), considerada a sua participação proporcional no convênio. 10. O valor de R\$ 40.845,00, utilizado pelo DENASUS, decorreu de pesquisa de preços realizada em momento próximo à aquisição do bem e após a verificação in loco do veículo, o que indica o conhecimento do modelo do automóvel. 11. A análise das contas por órgãos de controle interno não tem o condão de inviabilizar a apreciação judicial e a condenação por ato de improbidade administrativa em virtude da independência das esferas administrativa e judicial. 12. Evidente e comprovado direcionamento da licitação, como forma de burlar a legislação, configura ato de improbidade administrativa. 13. A apelante foi nomeada para a aludida comissão



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

por meio da Portaria nº 1347/2003 assinada pela Prefeita primeira ré em 13 de junho de 2003 (fls.375 do Anexo). Segundo dispõe o artigo 51 §3º da Lei de Licitações, os membros da Comissão responderão solidariamente por todos os atos por ela praticados. 14. O Juízo a quo corretamente concluiu que a ora apelante não poderia ser responsável pela ausência de publicação do edital do certame em jornal de grande circulação, por não se tratar de atribuição da comissão para a qual foi nomeada. Também eximiu a apelante da responsabilidade pelo superfaturamento na compra da ambulância diante da inexistência de provas de que a comissão de licitação tenha participado da pesquisa efetivada pelo responsável. 15. Foi com base nessas premissas que o Juízo a quo concluiu pela responsabilização da apelante ao destacar que (fls. 157/188)"as informações irregulares das empresas participantes e, notadamente, da empresa vencedora, deveriam ter sido verificadas pelos membros da Comissão. Aliás, o próprio artigo 51, em seu caput, determina que a inscrição em registro cadastral deverá ser processada pela comissão licitante. Os membros da CPL deveriam ter efetivado pesquisa cadastral da empresa e verificado a veracidade dos dados por ela informados. Dessa forma, pela omissão no controle das informações inverídicas prestadas pela ConSeg, cabe a responsabilização dos réus NIVALDO e VÂNIA." 16. Fato é que ao assim agir acabou por favorecer terceiros ilicitamente, e ao formar a convicção sobre a higidez das informações apresentadas sem qualquer lastro e sem qualquer questionamento, acabou por subtrair da Administração Pública, a oportunidade de proceder a uma investigação minuciosa acerca das empresas suspeitas, no intuito de frustrar fraudes que tanto promovem consideráveis desfalques no patrimônio público. 17. Razoabilidade das sanções aplicadas. 18. Apelação improvida (TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0000654-61.2009.4.02.5114, Rel. Juiz. Fed. Conv. VIDGOR TEITEL, DJe 2.8.2019).

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. FRAUDE EM LICITAÇÃO. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. RESPONSABILIDADE DEMONSTRADA.** 1. Ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal em face do ex-prefeito do Município de Pancas/ES. Irregularidades em licitações realizadas para a aquisição de unidade móvel de saúde e equipamentos médicos, com a utilização de recursos obtidos em convênio celebrado com o Ministério da Saúde. 2. Irregularidades em licitações verificadas por auditoria conjunta realizada pela Controladoria Geral da União (CGU), Ministério da Saúde e Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus). Relatório de auditoria que apontou



## **Poder Judiciário**

### **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

que "a aquisição da unidade móvel de saúde foi realizada mediante processos licitatórios simulados - Convites n°s 010/2002 e 011/2002, conforme pode se constatar pela emissão das Notas de Empenho n°s 582/2002 e 583/2002 já informando o nome das empresas vencedoras em 28.02.2002, antes da realização das licitações. A Portaria de designação da comissão de licitação foi expedida na data da realização dos convites n°s 010/2002 e 011/2002. A Prefeitura Municipal de Pancas absteve-se de realizar pesquisa prévia de preços de mercado para o veículo e equipamentos a serem adquiridos. Houve parcelamento do objeto, com inobservâncias das normas contidas no inciso II e nos §§ 1º e 2º do artigo 23 da Lei 8.666/93, no sentido da possibilidade de parcelamento do objeto mediante a realização de licitações na modalidade adequada ao valor total do objeto. As assinaturas constantes das propostas apresentadas por cinco das sete empresas participantes das licitações não conferem com as assinaturas constantes dos documentos de habilitação". 3. Posterior verificação, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), de superfaturamento de R\$ 13.671,20 na aquisição da unidade móvel de saúde (processo n° 011.638/2006-8). Réu que, na qualidade de prefeito municipal, participou da formação dos procedimentos licitatórios e respectivas comissões, emitiu as notas de empenho e adjudicou seus objetos às empresas vencedoras. 4. Provas e depoimentos colhidos nos autos das ações criminais n° 2006.36.00.007573-6 e 2006.36.00.008041-2 (apenso IV do inquérito civil público 1.17.002.000025/2006-34), que apontam para o envolvimento do réu com o esquema criminoso de "Máfia das Ambulâncias", descoberto por força da ação policial denominada "Operação Sanguessuga". Esquema de fraudes através do qual deputados federais e senadores, mediante apresentação de emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA), conseguiam dotações orçamentárias específicas, destinadas à aquisição de veículos médicos e demais equipamentos de saúde por municípios. Exigência, em contrapartida, de que os municípios beneficiados com os créditos se comprometessem a direcionar as futuras licitações realizadas para a compra de tais veículos e equipamentos às empresas pertencentes ao grupo Planam. 5. Elemento anímico doloso demonstrado. Réu que participou na formação dos procedimentos licitatórios e respectivas comissões, emitiu as notas de empenho e adjudicou seus objetos às empresas vencedoras. 1 Conhecimento a respeito dos atos ilícitos praticados. Indícios de adesão pessoal ao citado esquema de fraudes. Reconhecimento da prática de atos ímprobos que causaram dano ao erário e violaram princípios da Administração Pública. 6. Possibilidade de aplicação ao réu da sanção de perda da função pública (art. 12, II da Lei 8.429/92). Penalidade que alcança todos os vínculos laborais existentes entre o agente ímprobo e a Administração Pública, inclusive



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

funções distintas daquela exercida quando do cometimento do ilícito (STJ, 2ª Turma, REsp 1.297.021, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJE 20.11.2013). 7. Razoabilidade da imposição da pena em apreço. Embora não haja provas de obtenção de proveito patrimonial próprio, verifica-se a existência de atuação dolosa do réu, no contexto de esquema criminoso de projeção nacional, a qual fora determinante para causar prejuízo aos cofres da União Federal e do Município de Pancas/ES. Atuação contrária aos interesses do ente federativo representado e da população local, que fora alijada do acesso a melhor estrutura de saúde pública, verificada não apenas pelas fraudes na compra dos equipamentos médicos, mas também pela baixa qualidade dos objetos adquiridos, cuja deterioração precoce fora constatada em auditoria da CGU/Denasus. Reprovabilidade da conduta que recomenda o afastamento do agente de qualquer vínculo laboral que venha a manter com a Administração Pública. 8. Recurso de apelação do Ministério Público Federal provido. Recurso de apelação do réu não provido. (TRF2, 5ª Turma Especializada, AC nº 00000394-20.2009.4.02.5005, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJe 18.7.2016).

As condutas se mostram especialmente reprováveis, pois envolvem procedimento licitatório para aquisição de unidade móvel de saúde para atender aos habitantes de município do interior do Rio de Janeiro.

Assim, entendo como caracterizado o dolo específico necessário dos demandados em praticar os ilícitos narrados pelo Ministério Público, fazendo-se necessária a reforma da sentença.

Por fim, no que se refere à dosimetria da pena, tem-se que o art. 37, §5º da Constituição determina que as sanções por atos ímprobos devem ser aplicadas de acordo com a gradação estipulada na lei de regência. Por sua vez, preceitua o art. 17-C da Lei 8429/1992, que as penas deverão observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida, além da extensão do dano causado e proveito patrimonial obtido pelo agente.

Na aplicação das penas, o Magistrado deve levar em consideração a gravidade do ilícito, a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido, além das circunstâncias agravantes a atenuantes. Ademais, cabe ao Juiz, à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tomar como parâmetros outros elementos, tais como as circunstâncias dos fatos, a reprovabilidade da conduta, os motivos, as



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

consequências e a existência de antecedentes, bem como a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida, a extensão do dano, o proveito patrimonial obtido pelo agente, além das circunstâncias agravantes e atenuantes.

Na hipótese dos autos, em relação ao ex-Deputado e membros da comissão de licitação, entendo como necessária a aplicação das seguintes sanções: a) ressarcimento integral do dano, relativo ao montante pago em pela Unidade Móvel de Saúde em decorrência do Convênio nº 248/2003, devidamente atualizado desde a data da aquisição até o efetivo pagamento; b) multa civil no valor do dano causado; c) perda da função pública; d) proibição de contratar com o Poder Público.

No que tange à penalidade de proibição de contratar com o Poder Público, revela-se proporcional ao caso dos autos. O mecanismo fraudulento empreendido deu-se no contexto do exercício de função pública. Considerando a atuação dolosa dos réus em tal seara, evidencia-se que os demandados condenados não possuem idoneidade necessária à contratação com Poder Público.

Por fim, quanto ao réu Fernando Antônio Folgado Gonçalves, considerando-se que sua atuação se deu no contexto de atuação enquanto Deputado Federal, faz-se necessária a aplicação de suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 5 anos.

Sem honorários, nos termos dos arts. 18 e 19 da Lei nº 7.347/85.

Em conclusão, decide-se pela retroativamente das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. Assim, considerando-se o dolo específico dos apelados para a prática dos atos ilícitos noticiados, necessária se faz a reforma parcial da sentença, para julgar procedentes os pedidos em face dos réus Fernando Antônio Folgado Gonçalves, Helen da Silva Almeida, Jair Carlos Ferreira e Maria Elídia Ferreira, mantendo-se a absolvição em face do demandado Bruno Silva dos Santos.

Ante o exposto, voto no sentido de **DAR PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO.**

---

Documento eletrônico assinado por **RICARDO PERLINGEIRO, Desembargador Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20000959710v2** e do código CRC **fe8e94**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): RICARDO PERLINGEIRO  
Data e Hora: 11/5/2022, às 12:52:5



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO**

1. MEDINA, José Miguel Garcia. A nova Lei de Improbidade Administrativa deve ser aplicada retroativamente? In: Consultor Jurídico (Conjur), 3.11.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-03/processo-lei-improbidade-aplicada-retroativamente> Acesso em: 25.3.2022

**0003494-90.2008.4.02.5110**

**20000959710 .V2 T212224© T212224**