



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0028646-36.2009.4.02.5101/RJ

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO

APELANTE: ANDRE LUIZ CECILIANO (RÉU)

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DE IMPROBIDADE. TEMA 1.199 DO STF. RETROATIVIDADE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. ART. 10 DA LEI Nº 8.429/92. PROCESSO LICITATÓRIO. SUPERFATURAMENTO E DIRECIONAMENTO. OPERAÇÃO SANGUESSUGAS. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE COMPROVADO. AFASTAMENTO DA MULTA PREVISTA NO ART. 1.026, §2º, DO CPC.

1. Apelação contra sentença que julga procedente em parte o pedido autoral para condenar o apelante e as empresas envolvidas na chamada “máfia das sanguessugas” nas sanções previstas no artigo 12, II da lei 8.429/92, da seguinte forma: (i) solidariamente, ao ressarcimento do dano decorrente do superfaturamento, no valor de R\$ 129.778,29; (ii) a suspensão de direitos políticos do ex-prefeito apelante, pelo prazo de 06 (seis) anos; (iii) pagamento pelos réus condenados ao pagamento de multa civil na quantia correspondente a duas vezes o valor total do dano causado ao erário, em R\$ 259.556,58 (duzentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e oito centavos), no percentual de um terço para cada um dos réus condenados, a ser revertida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85; (iv) proibição dos réus condenados 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 05 (cinco) anos. Cinge-se a controvérsia em definir se está configurado o ato de improbidade administrativa na modalidade dolosa.

2. Rejeita-se a alegação acerca da incompetência para Justiça Federal processar e julgar o feito, tendo em vista que a demanda foi ajuizada pelo órgão ministerial federal, existindo interesse federal no caso dos autos. Vale ressaltar que a competência da Justiça Federal prevista no art. 109, I, da Constituição Federal é definida em razão da presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na relação processual, ou seja, tem por base critério objetivo, levando-se em conta não a natureza da relação jurídica litigiosa, mas, sim, a identidade dos figurantes da relação processual (competência *ratione personae*), considerada absoluta. Precedente: TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 5001716-03.2022.4.02.5112, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 14.3.2024.

3. Por se tratar de órgão pertencente à estrutura da União, o Ministério Público Federal tem atribuição para atuar naqueles processos que seriam da competência da Justiça Federal (STJ, Resp 1513925, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJE 13.09.2017). O limitador implícito na fixação das atribuições do Ministério Público da União é o da existência de interesse federal na demanda. Precedentes: STF, 1ª Turma, Pet 5123 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJE 18.8.2015; STJ, 3ª Turma, REsp 1573723, Rel. Min. RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, DJE 13.12.2019; STJ, 2ª Turma, RMS 58552, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJE 25.10.2019. Neste TRF2: 5ª Turma Especializada, AI 5003017-87.2025.4.02.0000, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 28.7.2025; 5ª Turma Especializada, RN 5003291-78.2019.4.02.5103, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 20.2.2020.

4. A 1ª Seção do STJ possui precedente no sentido de que a presença do Ministério Público Federal no polo da demanda revela-se suficiente para atrair a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento do feito. Precedente: STJ, CC 172824, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJE 1.2.2022.

5. Na hipótese sob exame, verifica-se que o caso trata da malversação de recursos federais transferidos por entes federais. Embora a União tenha manifestado o seu desinteresse no feito, sobretudo considerando que a órgão ministerial já assumia o polo ativo da demanda com a finalidade de tutelar a probidade administrativa, tal fato não se mostra suficiente para afastar a competência da Justiça Federal, porquanto observa-se que o órgão ministerial tem como finalidade responsabilizar os agentes públicos envolvidos nos atos de improbidade que acabaram por desviar verbas federais. Além disso, a demanda na origem possui estreita ligação com a chamada "Operação Sanguessuga", que foi deflagrada pela Polícia Federal, desde o ano de 2006, cuja finalidade era desarticular esquema de corrupção, em âmbito nacional, que desviava verbas públicas destinadas à compra de ambulâncias.

6. De igual maneira deve ser rechaçada a tese acerca da configuração da prescrição. Isso porque o Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento do RE 843989, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a ação objeto do recurso, e, por maioria, a referida Corte Constitucional acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), tendo sido fixada a tese de que o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. Precedente: STF, Tribunal Pleno, ARE 843989, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Decisão proferida em 18.8.2022.

7. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela inércia do próprio Estado. A prescrição está relacionada à perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo. Dessa forma, a prescrição está vinculada à inércia estatal, consequentemente, se o Estado não está inerte, não há que se cogitar na ocorrência de prescrição. Precedente: STF, 1ª Turma, RE 1336415 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe 23.9.2021.

8. Observa-se que a demanda foi ajuizada, em 21.12.2009 (evento 1/1º grau), isto é, antes do novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021, de forma que incide ao caso a redação originária da Lei de Improbidade Administrativa. Ressalta-se que esta Corte Regional afastou a prescrição, ao analisar a questão relacionada ao ressarcimento ao erário decorrente de ato doloso de improbidade administrativa, nos autos do agravo de instrumento nº 5003136-87.2021.4.02.0000. Precedente: TRF2, 5ª Turma Especializada, AI 5003136-87.2021.4.02.0000, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 7.6.2022.

9. No regime prescricional anterior, a Lei nº 8.429/92 previa, em seu art. 23, que as ações de improbidade administrativa poderiam ser propostas até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, bem como dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nas hipóteses de exercício de cargo efetivo ou emprego. Além disso, previa a aplicação do prazo quinquenal a contar da data da apresentação à Administração Pública da prestação de contas final.

10. A demanda foi ajuizada, em 21.12.2009 (eventos 1 e 259; OUT126/1º grau), ao passo que o órgão ministerial descreve que os fatos que objetivaram o ajuizamento da demanda se referem a fraudes que perduraram até o ano de 2006, para municípios de diferentes entes estaduais da federação, movimentando recursos na ordem de R\$ 110.000.000,00 (cento e dez milhões de reais). Nesse segmento, observa-se que as irregularidades atinentes aos convênios foram detectadas por meio da Ação de Fiscalização nº 4888 realizada, no ano de 2006, pelo Departamento Nacional de Saúde do SUS e pela Controladoria Geral da União. Outrossim, as condutas ilícitas passaram a ser apuradas no bojo do Inquérito Civil nº 1.30.012.000332/2008-26.

11. O art. 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária, previa que a ação de improbidade poderia ser ajuizada até cinco anos após o término do mandato, sendo que o ora recorrente foi duas vezes prefeito do Município de Paracambi, com término do mandato somente no ano de 2009. Dessa maneira, não há que se cogitar no decurso do prazo prescricional até o ajuizamento da demanda na origem. Precedente: STJ, 2ª Turma, AgRg no AREsp 672804, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJE 3.2.2016.

12. Não merece guarida também a afirmação de que prescrição estaria configurada em razão de o demandado ter sido citado apenas em 8.9.2016, embora a demanda tenha sido ajuizada, em 21.12.2009, com notificação do ora réu, em 8.6.2011, e com decisão que ordenou a citação, em 2.10.2013. Isso porque, consoante o próprio recorrente admite, a demora na citação foi imputável “exclusivamente ao Poder Judiciário”, de maneira que, em tais situações, o STJ entende que haverá a retroação do prazo prescricional à data da propositura da ação. Registre-se que tal orientação encontra-se prevista no Enunciado da Súmula nº 106 da referida Corte Superior, no sentido de que “proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência.”.

13. A Lei nº 14.230/2021 foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento do ARE 843.989, afetado como representativo de repercussão geral (Tema 1.199), com vistas a dirimir a controvérsia sobre a retroatividade das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, notadamente no que tange à necessidade da presença do elemento subjetivo (dolo específico) para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA, bem como sobre a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

14. No julgamento do ARE 843989, o STF, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a ação objeto do recurso, e, por maioria, a referida Corte Constitucional acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), tendo sido fixadas as seguintes teses: (i) é necessária a comprovação da responsabilidade subjetiva (dolo) para a tipificação dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992; (ii) a Lei nº 14.230/2021 retroage aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; (iii) a norma mais benéfica da Lei nº 14.230/2021, no tocante à revogação da modalidade

culposa, não retroage em relação à eficácia da coisa julgada, tampouco no processo de execução de pena e seus incidentes; (iv) o novo regime prescricional previsto na nº Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. Precedente: STF, Tribunal Pleno, ARE 843989, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Decisão proferida em 18.8.2022.

15. A Lei nº 14.230/2021 passou a exigir a presença de dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa, não sendo mais suficiente a demonstração do dolo meramente genérico. Sob esse prisma, grande discussão doutrinária e jurisprudencial surgiu acerca da necessidade da aplicação retroativa da referida legislação, considerando, sobretudo, o disposto no seu § 4º do art. 1º que previu que no sistema da improbidade incidiriam os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, tais, como a retroatividade da norma mais benéfica.

16. Os atos ilícitos decorrentes de improbidade administrativa 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.

17. 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.

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

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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. Precedente: TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0003486-68.2007.4.02.5104, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 19.5.2022.

24. Esta Corte Regional, na linha do que decidiu o STF no julgamento do ARE 843.989 (Tema 1.199), já havia definido que a Lei nº 14.230/2021 retroagia no que diz respeito à necessidade de comprovação do elemento doloso para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, de forma que, nesse aspecto, impõe-se analisar se os demandados tiveram a intenção de praticar tais atos de improbidade. Precedentes: TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0003494-90.2008.4.02.5110, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 19.5.2022; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0003486-68.2007.4.02.5104, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 19.5.2022.

24. Deve-se tecer breve consideração acerca do elemento do dolo para não existir dúvida acerca do seu enquadramento na hipótese sob exame. Na teoria causalista, o dolo era analisado a partir de uma perspectiva psicológica da culpabilidade. Com o finalismo, surge um novo tratamento para conduta, já que esta passa a ser compreendida como comportamento humano voluntário dirigido a uma finalidade. Assim, retira-se o elemento da culpabilidade e leva-se para análise da conduta do agente.

25. Conforme assentou o Superior Tribunal de Justiça- STJ, desde o finalismo, o dolo passou a integrar os elementos do tipo, sendo compreendido como a consciência e vontade de realizá-lo. Nesse sentido, o dolo passa a ser verificado sob a perspectiva das ações e omissões que repercutem no ambiente externo e não mais naquilo que se encontra na mente do agente. Precedente: STJ, 6ª Turma, AgRg no PExt no RHC 108109, Rel. Min. ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJE 26.9.2022.

16. No que se refere à imputação dos atos de improbidade no caso em comento, nota-se que o art. 10 da Lei nº 8.429/1992, que trata dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, prevê que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres. A sentença na origem considerou o demandado, ora recorrente, incurso nos incisos VIII e XII do referido dispositivo, os quais descrevem, respectivamente, condutas relacionadas à frustração de processo licitatório que acarrete perda patrimonial efetiva e à permissão e/ou facilitação para que terceiro se enriqueça ilicitamente.

17. O dispositivo em questão exige: (i) que a ação seja dolosa, seja de forma comissiva ou omissiva; (ii) efetivo e comprovado prejuízo ao erário; (iii) nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o prejuízo sofrido pelo erário. Dessa maneira, foi superado o antigo entendimento jurisprudencial do STJ que admitia o dano presumido (*in re ipsa*) nas hipóteses de atos praticados conforme o art. 10 da LIA. Precedente: STJ, 2ª Turma, AREsp 1507319, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJE 10.3.2020; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0000660-10.2009.4.02.5004, Rel. Des. Fed. ALCIDES MARTINS, DJF2R 27.3.2023.

18. No caso dos autos, o órgão ministerial ajuizou a ação de improbidade objetivando a condenação dos demandados pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, *caput*, I, V, VIII, XI e XII e 11 *caput* e inciso I da Lei nº 8.429/92, tendo a sentença acolhido, em relação ao ora recorrente, as imputações previstas no art. 10, VIII e XII, da supramencionada lei, objeto, portanto, do presente julgado.

19. O referido órgão sustentou, em resumo, que os demandados as investigações se relacionam com a chamada operação sanguessugas e tiveram início com apuração levadas a efeito pela Procuradoria da República do Estado do Acre, no Procedimento Administrativo nº 276/2002, em razão da realização de licitação supostamente irregular pelo Município de Rio Branco/AC, no ano de 2001, para a aquisição de ônibus guarnecido por equipamentos médicos, vencida por empresa sediada em Cuiabá/MT. Narra que empresas de fachada, sem existência de fato nos endereços indicados nos respectivos contratos sociais, haviam sido forjadas unicamente para acobertar pessoas físicas e jurídicas que vinham fornecendo unidades móveis e equipamentos hospitalares a diferentes municípios, mediante procedimentos licitatórios despidos de caráter competitivo. Sustenta que, com base nos dados da Receita Federal, o Ministério Público Federal requisitou a instauração de setenta inquéritos policiais destinados à apuração dos fatos. Informa que os trabalhos da inteligência policial revelaram o modo de operação adotado pela organização investigada, assim como suas conexões com agentes infiltrados no Congresso Nacional em elevados cargos da estrutura do Poder Executivo Federal, bem como que, na época, foi deflagrada a referida operação, que conduziu mais de cinquenta mandados de prisão temporária, sequestro e busca e apreensão. A organização funcionava com recursos provenientes de emendas parlamentares direcionadas à área de saúde, notadamente a programas relacionados à compra de ambulâncias e de equipamentos hospitalares, tendo atuado de forma linear por cinco anos. Salientou que o grupo atuava em quatro fases distintas: (i) o direcionamento de emendas orçamentárias a municípios ou entidades; (ii) a execução orçamentária, encarregando-se inclusive da elaboração de projetos e pré-projetos indispensáveis para formação de convênios; (iii) manipulação de processos licitatórios visando à adjudicação do objeto respectivo em favor de algumas empresas constituídas ilegalmente; (iv) repartição dos recursos públicos apropriados entre os agentes públicos, lobistas e empresários que haviam sido pagas antecipadamente.

20. Em relação especificamente ao demandado, ora recorrente, o órgão ministerial assevera que os fatos foram apurados por meio de investigação promovida no âmbito do Inquérito Civil Público nº 1.30.012.000332/2008-26, instaurado para apurar as irregularidades na execução dos convênios assinados pelo então prefeito do Município de Paracambi. Acresce que os recursos federais teriam origem nos convênios com o Fundo Nacional de Saúde nº 795/2004, 417/2001 e 436/2001, os quais foram disponibilizados após emendas ao orçamento federal, bem como que a execução dos convênios referidos teria data de início, término e de eventuais aditivos na gestão do ex-prefeito. Diversas irregularidades são apontadas pelo MPF, tais, como, a ausência de pesquisa de preços e ausência de exigência de comprovação de habilitação. Além disso, aduz que a comissão licitante habilitou as pessoas jurídicas Planam Comércio e Representação Ltda. e Santa Maria Comércio e Representações Ltda, envolvidas no esquema da “máfia das sanguessugas”.

21. Da análise dos autos, depreende-se que ficaram comprovados os atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, incisos VIII e XII, da LIA. Isso porque o caso dos autos se relaciona com o esquema de fraude que foi objeto da "Operação Sanguessuga" instaurada pela Polícia Federal, a qual tinha como finalidade identificar esquema criminoso relacionado à apropriação de recursos públicos, decorrentes de emendas parlamentares direcionadas à área da saúde por meio de superfaturamento de preços e manipulação de licitações. O referido esquema, que ocorreu em âmbito nacional, envolveu diversos municípios, nos anos de 2000 a 2006, movimentando recursos federais no montante aproximado de 110 milhões de reais.

22. O processo na origem teve como objetivo averiguar as irregularidades decorrentes das aplicações de recursos públicos federais do Fundo Nacional de Saúde (FNS), destinados, especificamente, ao Município de Paracambi, mediante os convênios: FNS nº 795/2004 (R\$288.000,00, sendo R\$240.000,00 do Ministério da Saúde - MS), 417/2001 (R\$67.000,00, sendo R\$56.000,00 do MS) e 436/2001 (R\$96.000,00, sendo R\$80.000,00 do MS), cuja finalidade era a de adquirir unidades móveis de saúde (ambulâncias) e equipamentos médico-hospitalares. No caso sob apreço, observa-se que as empresas vencedoras e habilitadas nos processos licitatórios realizados no ente municipal são as mesmas integrantes do esquema da “máfia das sanguessugas”. Ficou constatado, ainda, que a empresa principal beneficiária das fraudes realizava pagamentos ilícitos aos agentes públicos, utilizando-se de empresas de fachada.

23. De acordo com o interrogatório prestado no bojo da ação criminal nº 2006.36.007.594-5, acostadas ao feito da ação de improbidade administrativa (eventos 260-261; OUT 128; fls. 17/1º grau), um dos administradores das empresas envolvidas informou que todos os prefeitos sabiam que as licitações eram direcionadas e que as pessoas jurídicas apontadas na operação participaram das licitações no município, no ano de 2004 no valor de R\$ 280.000,00 para a aquisição de três unidades móveis, sendo que o integrante do grupo entregou pessoalmente ao ex-prefeito, ora recorrente, a quantia de R\$ 15.000,00 em 2006, no estacionamento da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

24. No referido interrogatório foi assentado houve tentativa de negociação com o ex-prefeito. Apontou que a pessoa que intermediou a negociação recebeu a comissão destinada ao ex-prefeito, no valor de R\$ 18.000,00, mas que, apropriou-se da importância e não repassou ao ora recorrente. Asseverou, ainda, que, para realizar uma nova negociação com o ex-prefeito, foi necessário que o depoente pagasse ao demandado, ora apelante, a importância de R\$ 18.000,00, o que foi feito em espécie em favor do próprio recorrente (evento 262; OUT129; fls. 104-113/1º grau).

25. Observa-se que a defesa do apelante não apresenta qualquer argumento capaz de infirmar ou afastar às conclusões consignadas na sentença relacionadas às provas testemunhais que convergem para a sua autoria delitiva. Nesse panorama, não há qualquer tese ou negativa de sua autoria em relação às referidas provas, limitando-se a trazer aos autos alegações de vícios de ordem meramente procedimental ou legal, sem que tenha impugnado os aspectos fáticos que ligam sua atuação com o recebimento das referidas quantias ou conhecimento/ligação com os demais acusados na esfera criminal.

26. O demandado não afasta sua relação fática com os depoentes ou, ainda, apresenta qualquer tese capaz de invalidar as afirmações prestadas pelos demais investigados que lhe colocam na empreitada ímproba, não desincumbindo de seu ônus de comprovar o fato impeditivo, modificativo ou extintivo em relação às alegações do órgão ministerial de que a prova testemunhal comprovaria sua autoria, nos termos do § 19 do art. 17 da Lei nº 8.429/92 e do inciso II do art. 373 do CPC/2015.

27. Nota-se que os depoimentos colhidos na ação penal nº 2006.36.007.594-5, que tramitou na Justiça Federal do Mato Grosso, aliados aos demais elementos de provas relacionados com as ilicitudes nos procedimentos licitatórios, apurados por meio dos Relatórios do DENASUS/CGU nº 4888 (evento 26, OUT130, fls. 2 e seguintes/1º grau); Relatório do DENASUS de auditoria no Convênio nº 795/2004; Relatório do DENASUS de auditoria no Convênio nº 471/2004; e Relatório do DENASUS de auditoria no Convênio nº 436/2001 permitem inferir a materialidade e autoria das condutas previstas no art. 10, incisos VIII e XII da Lei nº 8.429/92.

28. Não prospera a tese do recorrente de que os delatores relatam uso de tipologias de direcionamento e fraude inteiramente distintas das apontadas pelo MPF, porquanto os depoimentos prestados corroboram com a tese fixada na inicial de que o ex-prefeito logrou proveito pessoal com a realização das licitações envolvendo empresas envolvidas no esquema da chamada “máfia das sanguessugas”.

29. Inexiste contradição na absolvição dos membros da comissão de licitação e condenação do apelante, na qualidade de prefeito, tendo em vista que, embora existissem irregularidades formais nos procedimentos licitatórios, a sentença deixou claro e sem teses inconciliáveis entre si, que tais vícios sozinhos não seriam suficientes para embasar a configuração do ato de improbidade. Diferente da comissão de licitação, há robustas provas, para além das irregularidades na licitação, sobretudo prova testemunhal, que prova que o recorrente logrou proveito pessoal com a realização das ilicitudes, recebendo quantias em espécie para tanto. Por outro lado, em relação aos membros da comissão, não foi possível verificar com a devida prudência a existências de provas que fossem capazes de caracterizar o ato de improbidade.

30. Ademais, os atos ilícitos foram constatados também no bojo do Acórdão nº 8642/2011 – TCU – 2ª Câmara pelo Tribunal de Contas, ao apreciar o processo TC-020.532/2009-2, referente ao Convênio 795/2004 do Município de Paracambi, considerando irregulares as contas do ex-prefeito, ora apelante, além de imputar-lhe o débito no valor de R\$ 59.822,50, de forma solidária a sócia da empresa considerada líder do esquema. Registre-se que, não obstante o TCU tenha posteriormente revisto valores e reconhecido a prescrição intercorrente no Acórdão 2486/2022, a condenação imposta no primeiro Acórdão da Corte de Contas reforça as premissas acerca da prática do ato de improbidade pelo recorrente, na medida em que foi destacado que a execução do convênio foi considerada irregular em virtude das ocorrências constatadas no próprio processo licitatório (Tomada de Preços 27/2004), assim como com fundamento na verificação de superfaturamento na aquisição das Unidades Móveis de Saúde, na ausência de pesquisa de preço e na ausência de publicidade do certame, articulando-se os procedimentos com o intuito de fraude (TCU, 2ª Câmara, Acórdão nº 8642/2011, Rel. AROLDO CEDRAZ, Data da Sessão 27.9.2011).

31. De igual maneira, foi proferido o Acórdão nº 441/2020 – TCU – Plenário, que reforçou a conclusão de atuação dolosa ao constatar que o ex-prefeito ignorou alertas explícitos do Ministério da Saúde, insistindo em preços inflacionados, mesmo após o alerta, reiterando também a inexistência de monopólio do Grupo Vedoin no mercado de ambulâncias. Destacou-se, ainda, que não prosperava a alegação do recorrente de que teria havido dificuldades na obtenção das propostas para a realização das pesquisas de preços, porquanto era perfeitamente possível realizar tais procedimentos, em razão de diversos convênios similares. Ademais, a Corte de Contas identificou os seguintes vícios: ausência de pesquisa de preço ou de procedimentos para confrontar propostas com preços de mercado; publicidade deficiente; ausência de exigência de comprovação de habilitação completa no edital (como regularidade fiscal); e falhas formais como a falta de identificação das testemunhas que rubricaram o convênio (TCU, Plenário, Acórdão nº 441/2020 – TCU, Rel. RAIMUNDO CARREIRO, Data da Sessão 4.3.2020).

32. Nota-se também que, por meio do Relatório de Auditoria nº 4888 do DENASUS/CGU (evento 263, OUT 130, fls. 3 a 160/1º grau), foram detectadas diversas irregularidades na aplicação dos recursos e na execução dos três convênios, tais, como, o superfaturamento de preços, aquisição de bens em desacordo com o plano de trabalho do convênio aprovado, ausência de pesquisa de preços para instruir o procedimento licitatório; ata de licitação sem informar os preços das propostas das licitantes; fracionamento do objeto da licitação, além de diversas outras falhas que demonstravam de forma acintosa a despreocupação com a regularidade da licitação. Conforme conclusão do Relatório, constata-se que as unidades móveis foram adquiridas em desacordo com o Plano de Trabalho aprovado, tendo em vista que o objeto pactuado correu sem que houvesse a provação do Plano pela Área do Ministério da Saúde. Verificou-se também no referido relatório que o Plano de Trabalho apresentado pela própria prefeitura mencionava que deveria ser adquirida uma ambulância no modelo "UTI/móvel", ao passo que, após a verificação "in loco", percebeu-se que, na verdade, foi adquirida uma ambulância de suporta básico.

33. Em relação à Tomada de Preços 27/2004, relativa ao Convênio FNS nº 795/2004, cuja finalidade era a de adquirir ambulância de simples remoção e duas suporte básico, sagrou-se vencedora a mesma empresa considerada líder nos esquemas ilícitos investigados pela Operação Sanguessugas. No referido processo licitatório, constatou-se o prejuízo ao erário no montante de R\$ 99.843,11, em razão das seguintes irregularidades, confirmadas posteriormente pelo Tribunal de Contas: (i) ausência de ato de designação da CPL; (ii) ausência de pesquisa de preços para instruir procedimento licitatório; (iii) falta de maior publicidade do edital; (iv) ausência de minuta do edital, contrato e parecer da assessoria jurídica; (v) não exigência de comprovação de habilitação; (vi) edital em desacordo com o Parecer Técnico que aprovou o Plano de Trabalho; (vii) retirada do edital, sem comprovação do envio às empresas; (viii) irregularidade na fase de habilitação das empresas por parte da CPL; (ix) falta de rubrica das peças dos procedimentos licitatórios; (x) a ata de julgamento não constava os preços das propostas; (xi) ata de licitação não informa o nome dos representantes das empresas quando da abertura dos envelopes; (xii) existência de duas Atas de Abertura e Julgamento; (xiii) Procurador do Município emite parecer aprovando o procedimento licitatório, apesar das irregularidades. Observa-se que, além do processo licitatório envolver a principal líder do esquema, não foram indicados no relatório poucos vícios no procedimento licitatório, mas, sim, treze irregularidades consideradas graves pelos órgãos de controle, que indicam o real intento do ex-prefeito em favorecer a empresa investigada.

34. No que concerne ao Convite 44/2001, referente ao Convênio FNS nº 417/2001, tendo como finalidade o fornecimento de ambulância, no valor de R\$67.000,00, constatou-se a existência de um prejuízo total ao erário no valor de R\$ 11.979,59, além das seguintes irregularidades: (i) ausência de pesquisa de preços para instruir procedimento licitatório; (ii) ato convocatório em desacordo com o art. 40 da Lei nº 8.666/93; (iii) convite emitido sem data; (iv) não exigência de comprovação de habilitação; (v) habilitadas empresas declaradas inaptas por inexistência de fato; (vi) retirada do edital, sem comprovação do envio às empresas; (vii) na ata de julgamento não consta os preços das propostas; (viii) falta de rubrica das peças do procedimento licitatório.

35. Em novo procedimento licitatório, por meio dos Convites 03/2002 e 04/2002, referentes ao Convênio FNS nº 436/2001, constatou-se também o prejuízo total ao erário no valor de R\$ 17.972,56, envolvendo as empresas investigadas, com as seguintes irregularidades: (i) fracionamento de despesas na realização de licitação para aquisição de uma UMS; (ii) divergência entre a portaria de

instituição da Comissão Permanente de Licitação com a citada na Ata de Abertura e Julgamento; (iii) permanência de servidores, seguidamente, por mais de dois anos na CPL; (iv) ausência de pesquisa de preços para instruir procedimento licitatório; (v) ato convocatório em desacordo com o art. 40 da Lei nº 8.666/93; (vi) convites não datados; (vii) impossibilidade de identificar o meio de envio dos convites às empresas; (viii) não exigência de comprovação de habilitação nos convites; (ix) documentação de regularidade fiscal com prazo de validade vencido de empresa habilitada na licitação; (x) habilitadas empresas declaradas inaptas por inexistência de fato; (xi) na ata de julgamento não consta os preços das propostas; (xii) falta de rubrica nas peças dos procedimentos licitatórios; (xiii) ata das licitações não informa o nome dos representantes das empresas quando da abertura dos envelopes. Portanto, novamente, verifica-se que ficou evidenciada uma sucessão de irregularidades e falhas propositais nos procedimentos licitatórios com o único objeto de favorecer as empresas vencedoras e envolvidas nos esquemas ilícitos.

36. A autoria do investigado ficou comprovada, pois, no Convênio 795/2004, o recorrente assinou o termo de convênio, autorizou a abertura do processo licitatório, homologou e adjudicou o resultado em favor da empresa líder do esquema ilícito, autorizando os empenhos que permitiram a consecução dos pagamentos. Tais atos também se repetiram no Convênio 417/2001 e no Convênio 436/2001. Dessa forma, o agente investigado não apenas tinha conhecimento das contratações, como foi o responsável por formalizar e validar juridicamente todas as etapas do processo.

37. Para além dos elementos que corroboram com a materialidade dos atos ímprobos, concernentes sobretudo nas ilicitudes e irregularidades nos procedimentos licitatórios acima citados, tais, como, existência de treze graves vícios procedimentais, com destaques para a ausência de pesquisa de preços para instruir procedimento licitatório, fracionamento da licitação e violação à publicidade, é possível extrair igualmente a autoria do demandado na medida em que, além de ser o gestor na época dos fatos apurados, sendo, portanto, o responsável direto pela homologação dos procedimentos licitatórios, ratificando-os, as referidas provas técnicas convergem substancialmente para conclusão constante nos depoimentos prestados na esfera criminal de que as ilicitudes cometidas tinha como especial fim oferecer vantagem às empresas investigadas, causando prejuízo ao erário, além do recorrente lograr proveito com os valores em razão da prática de sua conduta ilícita, comprovando-se o dolo específico na hipótese em apreço.

38. Frisa-se que o depoimento prestado pelo administrador das empresas envolvidas relacionadas às irregularidades da licitação, corrobora com as investigações efetuadas no âmbito dos órgãos de controle, porquanto, ao relatar o *modus operandi* do esquema no procedimento licitatório no ente municipal, o depoente destaca que, para manipular o resultado do processo licitatório, era realizado o seu fracionamento para evitar tomada de preços e adoção da modalidade de carta convite, sendo incumbência do ex-prefeito controlar os atos licitatórios. Na referida prova também constou que, para dificultar a participação de outras empresas, criavam-se exigências no edital, as quais não poderiam ser cumpridas no exíguo prazo do pregão, bem como que eram aproveitados os feriados e fins de semana para a publicação dos editais, reduzindo o prazo de dias úteis para a retirada dos editais, sendo expedidas cartas convites para as empresas ligadas ao grupo.

39. De modo semelhante, não prospera o enredo do recorrente acerca da incidência do Tema 1.043 do STF ao caso dos autos a impor sua absolvição na esfera da improbidade. Urge mencionar que no referido tema, a Corte Constitucional fixou o entendimento de que se “revela constitucional a utilização da colaboração premiada, nos termos da Lei nº 12.850/2013, no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, observando-se as seguintes diretrizes: (1) Realizado o acordo de colaboração premiada, serão remetidos ao juiz, para análise, o respectivo termo, as declarações do colaborador e cópia da investigação, devendo o juiz ouvir sigilosamente o colaborador, acompanhado de seu defensor, oportunidade em que analisará os seguintes aspectos na homologação: regularidade, legalidade e voluntariedade da manifestação de vontade, especialmente nos casos em que o colaborador está ou esteve sob efeito de medidas cautelares, nos termos dos §§ 6º e 7º do artigo 4º da referida Lei 12.850/2013; (2) As declarações do agente colaborador, desacompanhadas de outros elementos de prova, são insuficientes para o início da ação civil por ato de improbidade; (3) A obrigação de ressarcimento do dano causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização; (4) O acordo de colaboração deve ser celebrado pelo Ministério Público, com a interveniência da pessoa jurídica interessada e devidamente homologado pela autoridade judicial; (5) Os acordos já firmados somente pelo Ministério Público ficam preservados até a data deste julgamento, desde que haja previsão de total ressarcimento do dano, tenham sido devidamente homologados em Juízo e regularmente cumpridos pelo beneficiado”. Precedente: STF, Tribunal Pleno, ARE 1175650, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJE 5.10.2023.

40. Sobre o tema em comento, o recorrente afirma que não seria possível a sua condenação com fundamento apenas nas declarações do agente colaborador. Todavia, sua afirmação não merece guarida, visto que as provas acostadas aos autos não se deram apenas com base nas declarações dos depoentes, mas também com vasto acervo probatório materializado nas auditorias realizadas no âmbito do DENASUS e do TCU.

41. Rechaça-se, ademais, o argumento de que apenas foi o responsável pela homologação dos procedimentos, estando amparado pelo parecer da comissão de licitação e por parecer da procuradoria, na medida em que, na função de Chefe do Poder Executivo Municipal, tinha a incumbência de analisar a regularidades e o alto dispêndio de recursos públicos nos procedimentos licitatórios, evitando-se os desvios.

42. Nessa perspectiva, aplica-se a chamada teoria da cegueira deliberada, segundo a qual não se deve ignorar a atitude ilícita de um indivíduo que deliberadamente ignora fatos ou circunstâncias ilícitas com a finalidade de posteriormente lograr proveito em razão da sua ignorância intencional. Precedente: STJ, 5ª Turma, AgRg no REsp 1565832, Rel. Min. JOEL ILAN PACIORNIK, DJE 17.12.2018.

43. Não se ignora que se deve considerar as reais dificuldades do gestor na tomada de decisão, conforme prevê o art. 22 da LINDB (Lei nº 13.655/2018). Porém, no caso dos autos, os demais elementos probatórios não indicam qualquer obstáculo no controle dos atos licitatórios, mas, sim, a participação direta do agente investigado na empreitada ímproba, eis que as provas confirmam o recebimento de valores e sua participação direta nos ilícitos.

44. Diante disso, constata-se que ficou comprovado o ato de improbidade administrativa em sua modalidade dolosa, tendo em vista que, de acordo com a prova testemunhal e documental, sobretudo na Auditoria nº 4888 do DENASUS, o ex-prefeito participou diretamente de todos os principais atos relacionados aos convênios e licitações investigados, tendo assinado e autorizado formalmente os documentos que viabilizaram a entrada dos recursos federais e a execução das licitações.

45. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consignou que as referidas órbitas possuem relativa independência entre si, somente sendo admitida a vinculação do julgado em caso de estar provada a inexistência do fato ou de o réu não ter concorrido para a infração penal, de modo que a absolvição na seara criminal por ausência de provas não seria capaz de repercutir na presente esfera cível. Precedente: STJ, 1ª Turma, AgInt no AREsp 1098135, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJE 2.6.2020. Neste TRF2: 5ª Turma Especializada, AC 0182648-77.2017.4.02.5102, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 13.3.2023.

46. A esfera penal e da improbidade, além de vedarem a responsabilidade objetiva, submetem-se ao princípio da taxatividade, como garantia expressa do postulado da legalidade. Precedentes: STJ, 3ª Seção, REsp 1888756, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJE 27.6.2022; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0000192-31.2004.4.02.5001, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 11.7.2025; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0000222-39.2013.4.02.5005, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, Data de Julgamento 16.8.2023.

47. Deve-se traçar um paralelo com o princípio da intervenção mínima e os seus respectivos consectários, quais sejam, a fragmentariedade e subsidiariedade na esfera penal. Tais postulados determinam que o Direito Penal, por ser o ramo do direito de mais gravosa sanção pelo descumprimento de suas normas, deve ser *ultima ratio* (última medida), destinando-se apenas a proteção dos bens jurídicos mais relevantes e para situações de maior gravidade.

48. Nessa perspectiva, o fato de uma conduta ilegal não se enquadrar em um tipo penal não impede que outros ramos do Direito possam ser invocados para tutelar o bem jurídico lesionado. Precedentes: STJ, 6ª Turma, RHC 147169, Rel. Min. SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, DJE 20.6.2022. Neste TRF2: 3ª Seção Especializada, AR 5012118-85.2024.4.02.0000, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 19.12.2025.

49. Logo, o fato de a esfera penal não ter considerado que as ilicitudes seriam suficientes para fins de caracterização dos crimes previstos no art. 90 da Lei nº 8.666/93 e art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/67 não significa que poderia ser afastada a responsabilidade na esfera da improbidade administrativa.

50. A conduta descrita no inciso XII do art. 10 da Lei nº 8.429/92 também lhe é imputada, cujo teor, portanto, de modo algum foi objeto de apreciação na esfera criminal, tendo em vista a sua distinção dos tipos verbais previstos nos dispositivos legais imputados na órbita criminal. Nesse segmento, observa-se que a decisão proferida no bojo da apelação criminal nº 5001006-91.2019.4.02.5110 se limitou a averiguar as provas para fins de caracterização dos crimes previstos no art. 90 da Lei nº 8.666/93 e art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/67. Ressalta-se que a prova pode se revelar insuficiente para a comprovação de um crime, que exige mais robustez, tendo em vista necessidade da tipificação exata do caso ao disposto na lei penal, ao passo que tal exigência não possui o mesmo rigor na esfera cível e administrativa, diante dos tipos abertos, devendo-se apenas fazer o juízo de adequação.

51. No caso, conforme se infere do acórdão proferido pela 2ª Turma Especializada desta Tribunal na apelação penal 5001006-91.2019.4.02.5110, devidamente comprovada a materialidade do crime, a absolvição do ora apelante se deu exclusivamente por falta de provas contundentes acerca de sua autoria, tendo sido aplicado o princípio *in dubio pro reo*.

52. Além de tratar de diferentes tipos legais, em órbitas jurídicas distintas, o órgão de acusação na esfera criminal não apresentou as mesmas provas com o mesmo nível de detalhamento do que foi apresentado na esfera da improbidade. Desse modo, em consonância com o sistema acusatório na esfera penal, nota-se que no âmbito criminal não foi possível valorar por completo o depoimento do administrador, haja vista que não foi anexado aos autos nº 5001006-91.2019.4.02.5110 o inteiro teor do mencionado depoimento. Na referida esfera também não foi feita qualquer menção ao depoimento de Ronildo.

53. Por sua vez, na esfera da improbidade, o órgão ministerial apresentou vasto conjunto probatório, tais, como: (i) ofício do juiz federal da 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso; (ii) a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal junto ao Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Mato Grosso, nos autos do Processo nº 2004.36.00.001534-6 (Inquérito Policial 041/2004- DPF/MT) e seus desmembramentos; (iii) depoimento judicial de quatro investigados; (v) Relatório do DENASUS de auditoria no Convênio nº 795/2004; Relatório do DENASUS de auditoria no Convênio nº 471/2004; Relatório do DENASUS de auditoria no Convênio nº 436/2001; Contratos sociais das empresas envolvidas; e a cópia integral dos processos licitatórios.

54. Pontua-se que o inteiro teor dos referidos depoimentos, com centenas de páginas acostadas aos autos da improbidade, revelaram-se essenciais para esclarecer o *modus operandi* da autuação do apelante, o que, somado às provas dos órgãos de controle, permitiu concluir pela configuração da autoria na esfera da improbidade administrativa, tendo em vista que descreveram com detalhes a atuação direta do demandado no recebimento de vantagens ilícitas e na manipulação do processo licitatório.

55. Registre-se, ainda, que o próprio acórdão absolutório consignou expressamente que a absolvição na esfera penal promovida por ausência de provas não inviabilizaria a eventual condenação no âmbito da presente ação de improbidade administrativa.

56. Quanto à incidência do §3º e §4º do art. 21 da Lei nº 8.429/1992, impõe-se tecer que o art. 21, § 4º passou a prever que a absolvição criminal em ação que trate dos mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impossibilita o trâmite da ação da qual trata a Lei de Improbidade, diante da comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Código de Processo Penal. Por seu turno, o § 3 da LIA disciplinou que as sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.

57. Em 27.12.2022, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, proferiu decisão, no bojo da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, determinado a suspensão do art. 21, § 4º da Lei nº 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021, sob o fundamento de que o princípio independência entre as esferas penal, administrativa e cível deve ser observado, de modo que a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias, o que indicaria, ao menos em sede de cognição sumária, a necessidade do provimento cautelar. Precedente: STF, Decisão Monocrática, Medida Cautelar na ADI 7.236, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento 27.12.2022.

58. Diante da independência entre as instâncias cível e penal, não há que se cogitar na absolvição do demandado com base nos §3º e §4º do art. 21 da Lei nº 8.429/1992, porquanto a decisão proferida na esfera penal foi pela inexistência de provas, sendo que o §4º, conforme acima asseverado, encontra-se com sua eficácia suspensa pelo STF.

59. Na esfera da improbidade administrativa, há diversos precedentes desta Corte Regional, da 5ª, 6ª, 7ª e 8ª Turmas Especializadas, em hipóteses semelhantes, envolvendo a chamada “máfia das sanguessugas” no sentido de manter a condenação de gestores públicos envolvidos em fraudes licitatórias em diferentes entes municipais, nas quais os agentes públicos atuaram de forma semelhante ao caso dos autos. Precedentes: TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0009049-54.2009.4.02.5110, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 10.1.2023; TRF2, 7ª Turma Especializada, AC 0002825-84.2010.4.02.5104, Rel. Juíza Federal Convocada MARCELLA ARAUJO DA NOVA BRANDAO, DJF2R 4.9.2023; TRF2, 6ª Turma Especializada, AC 0003492-23.2008.4.02.5110, Rel. Juiz Fed. Convocado JOSE EDUARDO NOBRE MATTA, DJF2R 11.12.2023; TRF2, 8ª Turma Especializada, AC 0005279-87.2008.4.02.5110, Rel. Des. Fed. FERREIRA NEVES, DJF2R 2.8.2023.

60. Quanto à multa aplicada de 1% aplicada, verifica-se que a sua incidência encontra previsão no § 2º, do art. 1.026, do CPC e deve ser reservada às situações em que ficar evidenciada a má-fé, com a intenção deliberada de retardar o andamento do processo com a finalidade de obter algum benefício decorrente de uma demora maior na solução da lide. Precedente: TRF2, 5ª Turma Especializada, AG 0013962-05.2017.4.02.0000, Rel. Des. Fed. ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO MENDES, e-DJF2R 25.9.2019.

61. A despeito do não provimento dos embargos de declaração, por ausência de omissão, contradição ou obscuridade no julgado, não ficou evidenciado nos autos o caráter protelatório, devendo ser afastada a cominação da referida multa. Precedentes: TRF2, 5ª Turma Especializada, AG 0006202-

68.2018.4.02.0000, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, julg. em 4.5.2022; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0034843-35.2017.4.02.5001, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, julg. em 8.6.2020.

62. As penalidades aplicadas ao agente ímprobo devem ser compatíveis, sobretudo, com a gravidade e a reprovabilidade da infração por ele cometida, sendo necessário observar a conduta praticada pelo infrator e a sanção a ser aplicada, à luz do princípio constitucional da razoabilidade e da proporcionalidade. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça – STJ assentou sua jurisprudência no sentido de que a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, conforme previsão expressa, de maneira que é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não. Precedente: STJ, 2ª Turma, AgRg no AREsp 149487/MS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJE 29.6.2012; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 5048344-88.2019.4.02.5101, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 18.6.2021.

63. As penas fixadas pelo magistrado na origem foram devidamente individualizadas e se revelam proporcionais com a gravidades concretamente analisadas acerca dos atos ilícitos. Além disso, não se pode perder de vista que o réu, ora recorrente, exercia cargo político de prefeito do ente municipal na época dos fatos, o que induz a uma maior reprovação da conduta ilícita, atraindo o grau de penalidade estabelecido na sentença para as demais sanções.

64. O recorrente sustenta que não há precisão quanto aos valores objeto do ressarcimento ao erário, pois as quantias indicadas pelo Ministério Público diferem de forma significativa daquelas apresentadas pelo TCU. No entanto, com bem ressalta o órgão ministerial em seu parecer (evento 8), tal irresignação não merece acolhimento, na medida em que os acórdãos do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 441/2020 e 483/2022, referentes ao TC020.532/2009-2) analisaram tão somente uma das licitações investigadas no presente processo, especificamente a Tomada de Preços 027/2004 (Convênio 795/2004) do Município de Paracambi, chegando, assim, apenas ao valor de R\$ 53.183,15, ao passo que o DENASUS apreciou a Tomada de Preços 027/2004 e Carta Convite 03 e 04 de 2002 e 43/2001, chegando ao montante de R\$ 129.778,29, o que justifica a diferença narrada e não retira a credibilidade e regularidade dos cálculos apresentados pelo MPF. Outrossim, o recorrente defende que os cálculos apresentados pelo TCU apontaram inconsistências em relação aos preços dos veículos analisados na esfera administrativa. No entanto, nota-se que a metodologia utilizada pela Corte acabou se baseando nos preços praticados em 1.180 convênios, sendo que a maioria dos casos os valores estavam eivados de vícios em razão das fraudes mencionadas. À vista disso, a metodologia utilizada na Auditoria nº 4888 do Departamento Nacional de Auditoria do SUS -DENASUS e que baseou o pedido de ressarcimento se encontra de acordo com a realidade dos preços e deve preponderar no caso.

65. Além disso, a suposta imprecisão dos cálculos não se revela suficiente para afastar o dever de ressarcir o erário. Em outras palavras, não pode a parte se beneficiar de sua própria torpeza, porquanto a ilegalidade cometida quanto ao direcionamento eliminou a condição essencial para o preço justo, qual seja, a existência de uma licitação regular, pautada pela concorrência real. Porém, essa impossibilidade de precisão absoluta não impossibilita o uso de uma estimativa do prejuízo. Nesse segmento, as questões relacionadas ao valor preciso do ressarcimento ao erário devem ser aferidas na fase de cumprimento de sentença, momento em que será possível corrigir os valores dos bens com base nos índices indicados.

66. No que concerne à sanção de suspensão dos direitos políticos, insta destacar que tais direitos constituem a base do regime democrático e podem ser compreendidos a partir de uma perspectiva ampla do direito de participação do processo político, por meio do direito ao sufrágio universal (direito de votar, de participar da vontade estatal e no direito de ser votado) e ao voto periódico, livre, direto, secreto e igual, dentre outras hipóteses.

67. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 já proclamava que os homens, como membros de uma coletividade, tinham o direito de participar do exercício do poder político, de forma que os todos os cidadãos poderiam concorrer, pessoalmente ou por meio de mandatários, para a formação das leis, nos termos do art. 6º de tal diploma legal. No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, promulgado por meio do Decreto nº 592 de 6 julho de 1992, asseverou, em seu art. 25, que tal direito pode ser compreendido como aquele em que todo cidadão pode participar da condução dos assuntos públicos diretamente ou por meio de seus representantes, de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto e, finalmente, o direito de todo cidadão ter acesso, em condições de igualdade, às funções públicas de seu país.

68. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, em seu art. 1º, parágrafo único, dispõe que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da referida Carta Constitucional. O art. 14 do mesmo diploma elenca que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Diante de sua

relevância, a Constituição Federal veda cassação de direitos políticos, permitindo, contudo, em hipóteses excepcionais, a perda ou a suspensão desses direitos. No caso da suspensão dos direitos políticos, cuja natureza é temporária, a referida carta prevê sua ocorrência nas seguintes hipóteses: (i) incapacidade civil absoluta; (ii) condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; (iii) improbidade administrativa, nos termos do art. 37, parágrafo 4º da Constituição.

69. Em se tratando da prática de atos de improbidade, portanto, o art. 37 da CFRB menciona expressamente que tais atos importarão na suspensão dos seus direitos políticos, dentre outras sanções. A matéria se encontra disciplinada, no âmbito infraconstitucional, pela Lei nº 8.249/1992, segundo a qual a suspensão dos direitos políticos ocorrerá pelo prazo previsto em seu art. 12, conforme redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

70. A sanção de suspensão dos direitos políticos tem por escopo afastar da vida política do Estado os agentes e terceiros que não se mostram dignos de confiança. A penalidade, portanto, é cominada com o intuito de impedir a participação política de cidadãos que demonstraram sua inidoneidade no trato da coisa pública. Precedente: TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 5014970-18.2018.4.02.5101, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 7.6.2021.

71. Nesse cenário, a suspensão de direitos políticos configura uma restrição a direito fundamental consagrado pelo texto constitucional, o que requer cautela em sua aplicação. Nesse sentido, deve-se avaliar a pertinência temática da imposição de tal penalidade com o ato considerado ímprobo, como, por exemplo, o exercício de função política pelo agente à época dos fatos. Assim, impõe-se a realização de um juízo de proporcionalidade e adequação da pena, de forma a verificar se a suspensão da capacidade eleitoral ativa e passiva se revela adequada à penalização pelo fato praticado, em seu viés preventivo e repressivo. Precedente: TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0107011-26.2017.4.02.5101, Rel. Des. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 15.4.2021.

72. No caso, verifica-se que o demandado exercia o cargo de Prefeito do Município de Paracambi, na época dos fatos, tendo se utilizado do exercício de seu poder de influência na seara política, facilitando-se e atuando diretamente na prática dos atos ilícitos relacionados aos processos licitatórios para aquisição de unidades móveis de saúde. Nesse sentido, a penalidade de suspensão dos direitos políticos, além de se revelar compatível com os fatos relacionados ao exercício do cargo político exercido pelo recorrente, também se mostra razoável e proporcional com a gravidade apurada, na medida em que os atos de improbidade foram praticados na prestação de direito fundamental à saúde, atingindo diretamente a população hipossuficiente do município que necessita de tais serviços.

73. Além disso, deve-se destacar a maior reprovabilidade da conduta praticada, eis que o demandado exercia o cargo de chefe do poder executivo local, o que exige maior lisura na coisa pública, isto é, o agente político, dado o seu poder decisório no ente municipal, deveria atuar com retidão, probidade, boa-fé e transparência na gestão dos recursos públicos, o que não ocorreu no caso dos autos. Precedentes: TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0002063-45.2013.4.02.5110, Rel. Des. Fed. MAURO SOUZA MARQUES DA COSTA BRAGA, DJF2R 23.10.2025; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0000222-39.2013.4.02.5005, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 13.9.2023; TRF2, 6ª Turma Especializada, AC 0009190-73.2009.4.02.5110, Rel. Des. Fed. REIS FRIEDE, DJF2R 27.11.2023; TRF2, 5ª Turma Especializada, AC 0000638-47.2012.4.02.5003, Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO, DJF2R 26.7.2021.

74. Portanto, a suspensão dos direitos políticos imposta na sentença deve ser mantida, visto que tal sanção de revela suficiente e compatível com as suas finalidades para reprovação e prevenção dos atos ilícitos.

75. A sentença deve ser reformada em parte apenas para afastar a multa aplicada em razão da oposição de embargos de declaração, com fundamento no art. 1.026 §2º do CPC.

76. Apelação provida em parte.

ACÓRDÃO

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, 25 de fevereiro de 2026.

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 **20002738167v6** e do código CRC **d7ec819e**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): RICARDO PERLINGEIRO MENDES DA SILVA
Data e Hora: 25/02/2026, às 17:43:13

0028646-36.2009.4.02.5101

20002738167.V6