



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2094489 - SP (2023/0301214-7)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MARIA DA GLORIA VILLACA BORIN GAVIAO DE ALMEIDA
RECORRIDO : RONILSON BEZERRA RODRIGUES
ADVOGADO : RODRIGO RICHTER VENTUROLE - SP236195
RECORRIDO : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
INTERES. : CARLOS AUGUSTO DI LALLO LEITE DO AMARAL
INTERES. : LUIS ALEXANDRE CARDOSO DE MAGALHAES

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 1.022, INCISO II, DO CPC. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. PRESCRIÇÃO. ART. 23, INCISO II, DA LEI N. 8.429/1992. INAPLICABILIDADE DA LEI N. 14.230/2021 AOS PRAZOS PRESCRICIONAIS. TEMA N. 1.199 DO STF. DANO MORAL COLETIVO. POSSIBILIDADE. MULTA CIVIL. RETROATIVIDADE BENÉFICA DA LEI N. 14.230/2021. REDUÇÃO. ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. AUSÊNCIA DE PRÉVISÃO NO ACORDO DE BENEFÍCIOS ESPECÍFICOS NA ESFERA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Não há violação do art. 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil, quando o acórdão recorrido enfrenta, de forma fundamentada, todas as questões relevantes para a solução da controvérsia, ainda que a decisão seja contrária ao interesse da parte recorrente. A mera insatisfação com o resultado do julgamento não caracteriza omissão, contradição ou obscuridade. No caso concreto, o Tribunal de origem analisou detalhadamente as alegações de prescrição, ausência de comprovação da participação do recorrente, impossibilidade de imputação sucessiva e outros pontos levantados nos embargos de declaração, afastando-os com fundamentação suficiente. A decisão contrária não se confunde com negativa de prestação jurisdicional.

2. A prescrição na presente ação de improbidade administrativa deve observar o art. 23, inciso II, da Lei n. 8.429/1992 (redação anterior à Lei n. 14.230/2021), que, em conjunto com a legislação local, remete à aplicação dos prazos prescricionais da legislação penal. No caso, o Tribunal de

origem afastou a prescrição com base na aplicação conjunta dessas normas, considerando que o recorrente, além de ocupar cargo em comissão, era servidor público concursado. A Lei n. 14.230/2021, que alterou o regime prescricional da Lei de Improbidade Administrativa, não retroage para alcançar fatos ocorridos antes de sua vigência, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.199.

3. A retroatividade da Lei n. 14.230/2021 é aplicável apenas para beneficiar o réu em relação às sanções impostas. Descabe a retroação para desconstituição de atos processuais consolidados sob a legislação anterior. No caso, a multa civil foi aplicada em três vezes o valor do acréscimo patrimonial e deve ser reduzida ao valor do acréscimo patrimonial, em conformidade com o art. 12, inciso I, da Lei n. 8.429/1992, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021. As demais sanções devem ser mantidas, vez que dosadas dentro dos limites legais e de forma proporcional à gravidade dos atos de improbidade administrativa praticados.

4. É cabível a condenação por dano moral coletivo em ações de improbidade administrativa, desde que demonstrada a ofensa grave a valores extrapatrimoniais compartilhados pela coletividade, como a moralidade administrativa e a confiança social no poder público. No caso, o Tribunal de origem reconheceu que os atos de improbidade praticados pelo recorrente, no contexto do esquema de cobrança de propinas conhecido como “Máfia dos Fiscais do ISS”, causaram abalo social significativo e prejuízo à credibilidade da Administração Pública. A condenação ao pagamento de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a título de danos morais coletivos merece ser mantida, haja vista a gravidade exacerbada dos fatos, o tamanho do esquema fraudulento descoberto e a repercussão negativa perante a sociedade. A reparação possui caráter pedagógico e sancionatório, sendo destinada a fundos de interesse coletivo.

5. A alegação de litispendência com outra ação de improbidade administrativa foi afastada pelo tribunal *a quo*, pois as demandas possuem causa de pedir e pedidos distintos. Alterar a conclusão do Tribunal de origem sobre a inexistência de litispendência demandaria reexame de provas, o que é vedado pela Súmula n. 7 do STJ.

6. A participação do recorrente nos atos de improbidade administrativa foi devidamente comprovada por depoimentos e provas documentais, que indicam sua atuação ativa no esquema de cobrança de propinas. O acórdão recorrido destacou que o recorrente, como Diretor de Arrecadação da Secretaria de Finanças, tinha ciência e participação ativa na organização do esquema, incluindo a distribuição de valores arrecadados. Depoimentos de outros réus e testemunhas corroboraram sua atuação no esquema, conhecido como “Máfia dos Fiscais do ISS”. A revisão dessa conclusão esbarra no óbice da Súmula n. 7 do STJ, que impede o reexame de provas em recurso especial.

7. O acordo de colaboração premiada firmado pelo recorrente no âmbito penal não prevê benefícios específicos aplicáveis à esfera da improbidade administrativa. O Tribunal de origem concluiu que o acordo não abrange os atos de improbidade, limitando-se a prever benefícios na esfera penal, como redução de pena criminal e fixação de regime inicial menos severo. A independência de instâncias impede a extensão automática de benefícios penais à seara cível, salvo previsão expressa no acordo, o que não ocorreu no caso concreto. A ausência de impugnação específica ao fundamento autônomo adotado pela instância de origem atrai a aplicação da Súmula n. 283 do STF.

8. A alegação de violação do art. 16, § 5º, da Lei n. 8.429/1992, pela suposta extrapolação do limite da indisponibilidade de bens, não foi objeto de

prequestionamento na instância ordinária. A ausência de debate sobre o tema impede o conhecimento do recurso especial quanto a esse ponto, nos termos da Súmula n. 282 do STF.

9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido para reduzir a multa civil ao valor equivalente ao acréscimo patrimonial, mantendo-se as demais sanções impostas pelo Tribunal de origem.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura acompanhando o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura (voto-vista) e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de dezembro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2094489 - SP (2023/0301214-7)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MARIA DA GLORIA VILLACA BORIN GAVIAO DE ALMEIDA
RECORRIDO : RONILSON BEZERRA RODRIGUES
ADVOGADO : RODRIGO RICHTER VENTUROLE - SP236195
RECORRIDO : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
INTERES. : CARLOS AUGUSTO DI LALLO LEITE DO AMARAL
INTERES. : LUIS ALEXANDRE CARDOSO DE MAGALHAES

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 1.022, INCISO II, DO CPC. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. PRESCRIÇÃO. ART. 23, INCISO II, DA LEI N. 8.429/1992. INAPLICABILIDADE DA LEI N. 14.230/2021 AOS PRAZOS PRESCRICIONAIS. TEMA N. 1.199 DO STF. DANO MORAL COLETIVO. POSSIBILIDADE. MULTA CIVIL. RETROATIVIDADE BENÉFICA DA LEI N. 14.230/2021. REDUÇÃO. ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO ACORDO DE BENEFÍCIOS ESPECÍFICOS NA ESFERA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Não há violação do art. 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil, quando o acórdão recorrido enfrenta, de forma fundamentada, todas as questões relevantes para a solução da controvérsia, ainda que a decisão seja contrária ao interesse da parte recorrente. A mera insatisfação com o resultado do julgamento não caracteriza omissão, contradição ou obscuridade. No caso concreto, o Tribunal de origem analisou detalhadamente as alegações de prescrição, ausência de comprovação da participação do recorrente, impossibilidade de imputação sucessiva e outros pontos levantados nos embargos de declaração, afastando-os com fundamentação suficiente. A decisão contrária não se confunde com negativa de prestação jurisdicional.

2. A prescrição na presente ação de improbidade administrativa deve observar o art. 23, inciso II, da Lei n. 8.429/1992 (redação anterior à Lei n. 14.230/2021), que, em conjunto com a legislação local, remete à aplicação dos prazos prescricionais da legislação penal. No caso, o Tribunal de origem afastou a prescrição com base na aplicação conjunta dessas normas,

considerando que o recorrente, além de ocupar cargo em comissão, era servidor público concursado. A Lei n. 14.230/2021, que alterou o regime prescricional da Lei de Improbidade Administrativa, não retroage para alcançar fatos ocorridos antes de sua vigência, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.199.

3. A retroatividade da Lei n. 14.230/2021 é aplicável apenas para beneficiar o réu em relação às sanções impostas. Descabe a retroação para desconstituição de atos processuais consolidados sob a legislação anterior. No caso, a multa civil foi aplicada em três vezes o valor do acréscimo patrimonial e deve ser reduzida ao valor do acréscimo patrimonial, em conformidade com o art. 12, inciso I, da Lei n. 8.429/1992, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021. As demais sanções devem ser mantidas, vez que dosadas dentro dos limites legais e de forma proporcional à gravidade dos atos de improbidade administrativa praticados.

4. É cabível a condenação por dano moral coletivo em ações de improbidade administrativa, desde que demonstrada a ofensa grave a valores extrapatrimoniais compartilhados pela coletividade, como a moralidade administrativa e a confiança social no poder público. No caso, o Tribunal de origem reconheceu que os atos de improbidade praticados pelo recorrente, no contexto do esquema de cobrança de propinas conhecido como “Máfia dos Fiscais do ISS”, causaram abalo social significativo e prejuízo à credibilidade da Administração Pública. A condenação ao pagamento de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a título de danos morais coletivos merece ser mantida, haja vista a gravidade exacerbada dos fatos, o tamanho do esquema fraudulento descoberto e a repercussão negativa perante a sociedade. A reparação possui caráter pedagógico e sancionatório, sendo destinada a fundos de interesse coletivo.

5. A alegação de litispendência com outra ação de improbidade administrativa foi afastada pelo tribunal *a quo*, pois as demandas possuem causa de pedir e pedidos distintos. Alterar a conclusão do Tribunal de origem sobre a inexistência de litispendência demandaria reexame de provas, o que é vedado pela Súmula n. 7 do STJ.

6. A participação do recorrente nos atos de improbidade administrativa foi devidamente comprovada por depoimentos e provas documentais, que indicam sua atuação ativa no esquema de cobrança de propinas. O acórdão recorrido destacou que o recorrente, como Diretor de Arrecadação da Secretaria de Finanças, tinha ciência e participação ativa na organização do esquema, incluindo a distribuição de valores arrecadados. Depoimentos de outros réus e testemunhas corroboraram sua atuação no esquema, conhecido como “Máfia dos Fiscais do ISS”. A revisão dessa conclusão esbarra no óbice da Súmula n. 7 do STJ, que impede o reexame de provas em recurso especial.

7. O acordo de colaboração premiada firmado pelo recorrente no âmbito penal não prevê benefícios específicos aplicáveis à esfera da improbidade administrativa. O Tribunal de origem concluiu que o acordo não abrange os atos de improbidade, limitando-se a prever benefícios na esfera penal, como redução de pena criminal e fixação de regime inicial menos severo. A independência de instâncias impede a extensão automática de benefícios penais à seara cível, salvo previsão expressa no acordo, o que não ocorreu no caso concreto. A ausência de impugnação específica ao fundamento autônomo adotado pela instância de origem atrai a aplicação da Súmula n. 283 do STF.

8. A alegação de violação do art. 16, § 5º, da Lei n. 8.429/1992, pela suposta extrapolação do limite da indisponibilidade de bens, não foi objeto de questionamento na instância ordinária. A ausência de debate sobre o tema impede o conhecimento do recurso especial quanto a esse ponto, nos termos da Súmula n. 282 do STF.

9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido para reduzir a multa civil ao valor equivalente ao acréscimo patrimonial, mantendo-se as demais sanções impostas pelo Tribunal de origem.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por EDUARDO HORLE BARCELLOS, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, em face de acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, nos autos do Processo n. 1063335-84.2018.8.26.0053, que deu parcial provimento à apelação interposta pelo recorrente, reduzindo as sanções impostas, mas mantendo a condenação por improbidade administrativa, com efeitos como a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público.

Na origem, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ajuizou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra EDUARDO HORLE BARCELLOS, RONILSON BEZERRA RODRIGUES, CARLOS AUGUSTO DI LALLO LEITE DO AMARAL e LUIS ALEXANDRE CARDOSO DE MAGALHÃES, alegando, em síntese, que os réus, na condição de auditores fiscais da Prefeitura de São Paulo, exigiram e receberam propina para a liberação de certificados de quitação de ISS, necessários para a obtenção do “habite-se” de empreendimentos imobiliários.

Segundo a petição inicial (fls. 1996/2000), “os réus agiram em concurso de pessoas, previamente ajustados e conluídos, recebendo vantagem indevida nos valores de R\$ 62.000,00 e R\$ 44.000,00, infringindo dever funcional e incidindo nos artigos 316 e 317, caput e §1º do Código Penal”. Ao final, requereu a condenação dos réus às sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992, incluindo a perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e indenização por danos morais.

O acórdão recorrido apresenta a seguinte ementa (fls. 1993):

Processual civil. Advento da Lei 14.230/21, que deu nova redação a diversos artigos da Lei 8.429/92. Inaplicabilidade ao caso em voga. Observação que se faz. Ação Civil Pública. Improbidade administrativa. Exigência, por auditores fiscais da Prefeitura de São Paulo, de valores para liberação do certificado de quitação de ISS para ‘habite-se’ (MÁFIA DOS FISCAIS DO ISS). Ofensa ao art. 37 da Constituição Federal. Conduta tipificada no art. 9º, *caput* e inciso I da Lei 8.429/92. Prova suficiente e apta para a procedência da ação. Dosimetria das sanções. Impossibilidade de se determinar o valor acrescido ao patrimônio dos réus. Ausência de prejuízo ao erário. Adequação. Danos morais. Peculiaridade a caracterizá-los. Precedentes. Recursos dos réus providos em parte.

Opostos embargos de declaração (fls. 2114/2120), estes foram parcialmente acolhidos, nos termos da seguinte ementa (fl. 2115):

Embargos de declaração. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade na conclusão do acórdão. Irretroeficácia da Lei Federal 14.230/21. Condenação em verba honorária. Descabimento. Embargos acolhidos em parte.

Nas razões do recurso especial (fls. 2168/2234), a parte recorrente pugna, preliminarmente, pela nulidade do provimento recorrido, por violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil, alegando omissão quanto à prescrição, litispendência, individualização da conduta e aplicação do acordo de colaboração premiada. Sustenta, ademais, a violação dos arts. 1º, § 4º; 9º; 11, inciso I; 12; 16; 17, § 6º, incisos I e II; 17, § 10-D; e 23, inciso I, da Lei n. 8.429/1992, bem como dos arts. 52 e 186 do Código Civil. Argumenta que a retroatividade da Lei n. 14.230/2021 deveria ser aplicada ao caso, com a consequente redução das sanções impostas. Alega, ainda, a inexistência de dolo na conduta, a ausência de individualização da participação do recorrente nos atos ímprobos e a impossibilidade de condenação por danos morais a ente público. Ao final, requer a extinção do feito por prescrição ou a improcedência da ação por ausência de dolo e individualização da conduta, subsidiariamente, a aplicação da Lei n. 14.230/2021 para redução das sanções (fls. 2233/2234).

As contrarrazões ao Recurso Especial foram apresentadas pelo MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (fls. 2398/2410), em que sustentou a manutenção do acórdão recorrido e alegando a incidência da Súmula n. 7 do STJ, a inexistência de prescrição e a inaplicabilidade retroativa da Lei 14.230/2021.

Também apresentou contrarrazões o MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO (fls. 2246-2288), na qual sustentou o desprovimento do recurso.

O recurso especial foi admitido pelo Tribunal de origem (fls. 2424/2426).

O Ministério Público Federal manifestou-se nos autos (fls. 2442/2448), ocasião em que opinou pelo desprovimento do recurso especial (fls. 2448).

É o relatório.

VOTO

1. Da violação do art. 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil

Alega o recorrente que o tribunal *a quo* incorreu em ausência da devida prestação jurisdicional. Sustenta que (fl. 2180):

[...] o Recorrente apresentou os Embargos de Declaração para que o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo observasse a evidente omissão quanto a prescrição, nos termos do Art. 23, I, Lei 8.429/92; a impossibilidade de imputação sucessiva, conforme o art. 17, § 10-D da mesma Lei; quanto a inexistência de comprovação da participação do Recorrente no caso específico; a ausência de

respeito a limitação do valor da multa civil; ausência de observância quanto a impossibilidade de pagamento de dano moral, bem como a aplicabilidade do Acordo de Colaboração celebrado entre o recorrente e recorrido.

[...] foram mantidas as omissões apresentadas nos Embargos, sob o argumento de que buscava o Recorrente alterar o resultado do julgamento por meio de Embargos de Declaração – o que não merece subsistir.

[...] acerca da impossibilidade de se atribuir duas ou mais tipificações para o mesmo fato, a única menção sobre tal ponto constou no relatório o v. acórdão – o que também já indica a ausência de prestação jurisdicional no caso. E, de igual forma, não houve qualquer manifestação quanto a inexistência de comprovação da participação do Recorrente no caso específico.

Pede o recorrente a anulação do acórdão recorrido e o retorno dos autos ao Tribunal de origem para novo julgamento dos embargos de declaração (fls. 2179/2182).

Todavia, vê-se que o acórdão recorrido menciona claramente o argumento que rechaçou a tese de prescrição.

Por fim, afastou a alegação de prescrição, ante a aplicação em conjunto dos arts. 37, § 5º, da CF, 23, incisos I e II da Lei de Improbidade Administrativa e 196, incisos I, II e parágrafo único da Lei n. 8.989/79. Assim, no caso em questão, aplica-se os prazos prescricionais previstos na lei penal, de modo que não operada a prescrição:

De início, afasto a denúncia de prescrição trazida por EDUARDO, pois embora, à época, fosse titular de cargo em comissão (Diretor de Departamento da Secretaria Municipal) cessada sua designação em 21/01/2013 (pág. 1.131), também era funcionário público concursado, a atrair a aplicação do artigo 23, II da Lei 8.429 /92 (redação original):

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: [...] II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Outrossim, a Lei municipal 8.989/70 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo) dispõe: a falta também prevista como crime na lei penal prescreverá juntamente com ele, aplicando-se ao procedimento disciplinar, neste caso, os prazos prescricionais estabelecidos no Código Penal, quando superiores a 5 (cinco) anos (parágrafo único do artigo 196).

Os outros pontos supostamente omissos também foram tratados de forma fundamentada no acórdão recorrido. Destaco alguns trechos:

Colho, ainda no C. Superior Tribunal de Justiça, haver mesmo pertinência de se reconhecer ocorrente dano moral em casos de improbidade administrativa, como, v.g., no julgamento, pela E. 2ª Turma, do Recurso Especial 960.926: não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte

a ação estatal. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.

[...]

Pelas declarações de EDUARDO também restou esclarecida a forma de atuar dos réus:

Toda a engenharia em relação à análise e glosa das notas apresentadas pelas construtoras era de domínio de LUIS ALEXANDRE. Explicitou como se dava o sistema de cobrança de propinas, que começou novamente em 2010: as construtoras davam entrada na documental fiscal, que vinha acompanhada de um CD, via protocolo. CARLOS DI LALLO, como chefe da sala, tinha o poder de distribuir os processos que entravam no setor entre os auditores fiscais. LUIS ALEXANDRE era quem possuía o contato com as construtoras e sempre que uma destas protocolava a documentação, LUIS ALEXANDRE alertava LALLO que distribuía o procedimento daquela construtora para o mesmo. Não eram em todas as documentações que ocorriam fraudes. Em várias delas o cálculo era feito de maneira correta, até mesmo para disfarçar a existência do esquema. Teve ciência que LUIS ALEXANDRE fazia o cálculo e do valor apurado era dado um desconto para a construtora de 50%. Do restante, 30% era pago a título de propina e os outros 20% recolhidos para a Prefeitura. A propina era dividida em 4 partes iguais e distribuída entre o declarante, LUIS ALEXANDRE, CARLOS DI LALLO e RONILSON. Não sabe onde era feito o pagamento, mas LUIS ALEXANDRE e LALLO dividiam o montante e levavam as partes que cabiam ao declarante e a RONILSON no 11º andar do edifício sede da Prefeitura, localizado no Viaduto do Chá.

Esclareceu também ser o esquema das propinas feito antes da entrada dos réus no setor e, em determinado período, houve certa pausa, mas com a entrada de CARLOS AUGUSTO na chefia, o sistema foi restabelecido e, a partir daí, o depoente, CARLOS AUGUSTO, LUIS ALEXANDRE e RONILSON passaram a receber propina.

Portanto, observa-se que o acórdão abordou suficientemente todos os pontos que foram objeto do recurso de apelação.

A alegada violação do art. 17, § 10-D da LIA, não foi objeto da apelação, tampouco foi debatida no acórdão, de modo que carece do necessário prequestionamento. Incide, quanto ao ponto, a Súmula n. 282/STF. Lembre-se que as matérias de ordem pública, mesmo passíveis de conhecimento de ofício pelas instâncias ordinárias, necessitam estar devidamente prequestionadas para ensejar o debate no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (EDcl no AgInt nos EREsp n. 1.946.950/PA, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 21/8/2024, DJe de 26/8/2024).

Deve-se mencionar que pela jurisprudência pacífica desta Corte Superior, a contrariedade ao art. 1.022, inciso II, do CPC exige a soma de diversos pressupostos. Reproduzo elucidativo julgado:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. LEIS N. 10.741/2003 E 12.933/2013. ACESSO A CULTURA. BENEFÍCIO DA MEIA-ENTRADA.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E INCENTIVO À CULTURA. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. RESSARCIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PROCESSUAL CIVIL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

II - De início, mister se faz registrar que o provimento do recurso especial, por contrariedade aos arts. 489, 1.022, II, e 1.025, do CPC/2015, pressupõe que sejam demonstrados, fundamentadamente, os seguintes motivos:

(a) que a questão supostamente omitida tenha sido invocada na apelação, no agravo ou nas contrarrazões a estes recursos, ou, ainda, que se cuide de matéria de ordem pública a ser examinada de ofício, a qualquer tempo, pelas instâncias ordinárias;

(b) a oposição de embargos aclaratórios para indicar à Corte local a necessidade de sanar a omissão em relação ao ponto;

(c) que a tese omitida seja fundamental à conclusão do julgado e, se examinada, poderá conduzir à sua anulação ou reforma;

(d) a inexistência de outro fundamento autônomo, suficiente para manter o acórdão.

A propósito: AgInt no AREsp n. 1.920.020/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 14/2/2022, Dje 17/2/2022.

Tais requisitos são cumulativos e devem ser abordados de maneira fundamentada na petição recursal, sob pena de não se conhecer da alegação por deficiência de fundamentação, dada a generalidade dos argumentos apresentados. No caso, deve-se ressaltar que o acórdão recorrido não incorreu em qualquer vício, uma vez que o voto condutor do julgado apreciou, fundamentadamente, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes solução jurídica diversa da pretendida pela parte recorrente. Vale ressaltar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, REsp n. 1.666.265/MG, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 21/3/2018; STJ, REsp n. 1.667.456/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 18/12/2017; REsp n. 1.696.273/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/12/2017.

III - De igual modo, a prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada por esta Corte, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida. No caso, percebe-se que a parte recorrente manejou os embargos aclaratórios em virtude, tão somente, de seu inconformismo com a decisão atacada, não se divisando, na hipótese, quaisquer dos vícios previstos nos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, a inquirir tal *decisum*. De fato, depreende-se da leitura do acórdão integrativo que a controvérsia foi examinada de forma satisfatória, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao firme posicionamento jurisprudencial aplicável ao caso. Como apontado, o órgão julgador não fica obrigado a responder um a um os questionamentos da parte se já encontrou motivação suficiente para fundamentar a decisão, sobretudo se notório o caráter de infringência, como o demonstra o julgado assim ementado: EDcl no AgInt nos EREsp n. 703.188/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Corte Especial, julgado em 10/9/2019, DJe 17/9/2019.

[...]

VI - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.119.761/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/6/2024, DJe de 12/6/2024)

Logo, conclui-se não existirem os vícios decisórios alegados pelo recorrente.

2. Advento da Lei n. 14.230/21

Sustenta o recorrente que com o "advento da Lei nº 14.230/21 que alterou consideravelmente determinados pontos da Lei de Improbidade, foi verificado que no presente caso há incidência de dispositivos que antes não foram considerados no deslinde do feito, como a incidência de prescrição, ausência de individualização da demanda e ausência de solidariedade na condenação".

Alega, portanto, que foram violados o art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal e o art. 1º, § 4º, da Lei n. 8.429/1992. Argumenta que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa possuem natureza sancionatória, atraindo o princípio da retroatividade da norma mais benéfica. Pede a aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, com a consequente revisão das sanções impostas (fls. 2183/2186).

Transcrevo trecho relevante do recurso:

Portanto, considerando que as sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa se aproximam das punições penais, é possível concluir que estas merecem tratamento semelhante àquelas contidas no normativo penal, de modo que aplicável ao Direito Administrativo Sancionador o princípio Constitucional da retroatividade da norma mais benéfica, contida no art. 5º, XL, da Constituição Federal de 1988. (fl. 2186)

O Ministério Público alega que a retroatividade benéfica se aplica apenas ao Direito Penal, não sendo aplicável aos atos ilícitos civis de improbidade administrativa, conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no ARE n. 843.989 (Tema n. 1.199). Pede a manutenção da condenação com base na legislação vigente à época dos fatos (fls. 2253/2254). No seu entender, a Lei n. 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa "natureza civil" retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (Tema n. 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE n. 976.566/PA) (fl. 2254).

Deve-se ressaltar que a retroatividade da novel legislação vem sendo aplicada por esta Corte Superior, porém com temperamentos.

Primeiramente, o argumento de violação do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal não pode ser conhecido, haja vista que se cuida aqui de recurso especial e não recurso extraordinário.

Em matéria de sanções aplicáveis ao autor da improbidade administrativa, em casos nos quais não houve o trânsito em julgado, o STF e o STJ têm reconhecido a retroatividade benéfica da Lei n. 14.230/21. Todavia, tal interpretação não implica retroatividade da lei para desconstituir atos processuais praticados sob a égide da lei vigente à época, tais como o ajuizamento e recebimento da ação, o saneamento do processo e delimitação da tese acusatória e outros aspectos processuais consolidados sob o pálio da lei vigente.

Em matéria de prescrição também não assiste razão ao recorrente, porquanto o **Supremo Tribunal Federal entendeu como não retroativas as normas relacionadas à prescrição introduzidas pela Lei n. 14.230/21**. O *leading case* se tornou o Recurso Extraordinário n. 843.989/PR (rel. Min. Alexandre de Moraes), em que se reconheceu a repercussão geral da matéria (Tema n. 1.199). O recurso tratava, dentre outros aspectos, da possibilidade de aplicar o novo prazo prescricional e a abolição do ato ímprobo culposo a fatos anteriores à sua vigência. A decisão plenária do STF nesse tema estabeleceu diretrizes importantes, que passaram a vincular os demais casos na jurisdição brasileira. Fixou o STF, a seguinte tese (Tema 1.199):

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

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

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

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

Alega o recorrente que a ação está prescrita, pois o prazo de cinco anos, contado a partir da exoneração do cargo de confiança em 21/01/2013, expirou em janeiro de 2018, antes do ajuizamento da ação em dezembro de 2018. Pede o reconhecimento da prescrição e a extinção do processo em relação ao recorrente (fls. 2203/2205).

Assim argumenta:

Diante dessa situação, repise-se, tem-se que o prazo prescricional para propositura de ação de improbidade administrativa em face do réu teve seu início

em janeiro de 2013 e, conseqüentemente, término em janeiro de 2018, após transcorridos os 5 (cinco) anos previstos legalmente. (fl. 2205)

Correta a interpretação do Ministério Público de que com a propositura da ação, operou-se a interrupção do prazo prescricional (art. 240, § 1º, do Código de Processo Civil) e que não há falar em aplicação de contagem de prazo prescricional que retroaja à data da propositura da ação com base na nova lei, sob pena de violação do ato jurídico perfeito (fl. 2260).

Ademais, decidiu o Tribunal a quo que, embora Eduardo Horle Barcellos ocupasse cargo em comissão à época dos fatos, **também era funcionário público concursado**, atraindo a aplicação do art. 23, inciso II, da Lei n. 8.429/1992, combinado com o art. 196, parágrafo único, da Lei Municipal n. 8.989/70.

Concluiu-se que não ocorreu a prescrição (fls. 2006/2007):

A falta também prevista como crime na lei penal prescreverá juntamente com ele, aplicando-se ao procedimento disciplinar, neste caso, os prazos prescricionais estabelecidos no Código Penal, quando superiores a 5 (cinco) anos. (fl. 2006)

Tal interpretação é consentânea com a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, como se exemplifica no julgado abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDORA DO HEMOCENTRO DO MUNICÍPIO DE JOAÇABA QUE, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES, ALTERAVA AS INFORMAÇÕES RELATIVAS ÀS HORAS TRABALHADAS MENSALMENTE PELOS SERVIDORES DA REGIONAL. RECEBIMENTO DE REMUNERAÇÃO EXTRAORDINÁRIA POR HORAS PLANTÃO SEM QUE FOSSEM PRESTADAS NA PRÁTICA. PREJUÍZO AO ERÁRIO. ATO DOLOSO. PRESCRIÇÃO. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face de M. S. M., em razão de ter se aproveitado das atribuições de seu cargo de analista técnico em gestão e promoção de saúde e responsável pelo setor de recursos humanos do Hemocentro de Joaçaba/SC, no período de 2011 a 2013, para alterar o relatório mensal de horas de plantão trabalhadas dos servidores e conseqüentemente auferir ilícitamente os proventos de serviços não prestados. Na sentença o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal a quo, a sentença foi parcialmente reformada. Nesta Corte, deu-se provimento ao recurso especial.

II - De início, cumpre asseverar que, conforme fixado no Tema 1199/STF, o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da referida lei, qual seja, 26/10/2021. Assim, desinfluyente a novel legislação ao caso em apreço.

III - É cediço que, em casos como o presente, a contagem da prescrição se dá à luz dos arts. 23, II, da Lei 8.429/1992 e 142 da Lei 8.112/1990, tendo como termo inicial a data em que o fato se tornou conhecido da Administração.

IV - Aliado a isso, a jurisprudência desta Corte Superior orienta-se no sentido de que a instauração de processo administrativo disciplinar, pelo mesmo fato ímprobo, interrompe a contagem do prazo prescricional, voltando a fluir, por inteiro, após decorrido o período máximo de 140 (cento e quarenta) dias. Nesse sentido: AgInt nos EDcl no MS n. 25.834/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 16/3/2021, DJe de 19/3/2021 e AgInt no REsp n. 1.838.079/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/2/2022, DJe de 23/2/2022.

V - Outrossim, a jurisprudência desta Corte Superior possui entendimento consolidado no sentido de que, em caso de o ato ímprobo praticado seja também capitulado como crime, o prazo prescricional da pretensão punitiva por ato de improbidade administrativa observará a pena in abstracto prevista na legislação penal. Isso porque, "o ajuizamento da ação civil pública por improbidade administrativa não está legalmente condicionado à apresentação de demanda penal. Não é possível, desta forma, construir uma teoria processual da improbidade administrativa ou interpretar dispositivos processuais da Lei n. 8.429/92 de maneira a atrelá-las a institutos processuais penais, pois existe rigorosa independência das esferas no ponto.' 'A dois (e levando em consideração a assertiva acima) porque o lapso prescricional não pode variar ao talante da existência ou não de ação penal, justamente pelo fato de a prescrição estar relacionada ao vetor da segurança jurídica." (REsp 1.106.657/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20.9.2010).

VI - Em outras palavras, "esta Corte possui orientação segundo a qual as infrações funcionais regidas pela Lei n. 8.112/1990, quando, também, capituladas como crime, atraem a aplicação dos prazos prescricionais fixados no art. 109 do Código Penal, sendo irrelevante a existência de apuração criminal. " (AgInt no MS n. 23.848/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 25/5/2022, DJe de 30/5/2022). Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 2.104.001/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 11/12/2023, DJe de 18/12/2023; REsp n. 1.983.947/AM, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 25/4/2023, DJe de 3/5/2023 e MS n. 25.700/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 9/8/2023, DJe de 15/8/2023.

VII - Posto isto, verifica-se que acerca da prescrição, o Tribunal de origem fundamentou à fl. 1732. Do excerto, infere-se que, embora a decisão esteja em harmonia com a jurisprudência desta Corte Superior acerca da interrupção da prescrição com a instauração do procedimento administrativo disciplinar, o Tribunal a quo violou o art. 23, II, da LIA c/c o art. 142, §2º, da Lei 8.112/90, pois, nos casos em que o ato ímprobo também configurar como tipo penal, a aplicação do prazo prescricional da pretensão punitiva observará a legislação penal, independentemente da existência de ação penal. Desta forma, conforme bem consignado pelo MPF em seu parecer, "é incontroverso que os atos imputados à parte recorrida configuram a conduta tipificada no art. 312 do Código Penal, crime de peculato, cujo prazo prescricional é de 16 (dezesesseis) anos, conforme disposto no art. 109 do Código Penal. "

VIII - Logo, considerando que o acórdão recorrido indicou que o prazo prescricional teve início em 01/02/2013, posteriormente foi interrompido em

27/02/2013, quando a instauração da sindicância administrativa disciplinar contra a ré para apurar os mesmos fatos descritos na petição inicial, retornado o seu curso, por inteiro, após 140 dias, ou seja, em 15/07/2013, bem como sendo a ação civil pública ajuizada em 23/05/2018, não há falar em prescrição no presente caso.

IX - Correta a decisão que deu provimento ao recurso especial para afastar a prescrição da pretensão punitiva anteriormente reconhecida.

X - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.152.728/SC, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 4/12/2024, DJEN de 9/12/2024) grifei

Portanto, conclui-se que não há violação ao art. 23, inciso I, da Lei n. 8.429 /1992 (redação originária).

A sentença condenou os réus às seguintes sanções (fl. 1994):

[...] solidariamente, à perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio no montante equivalente a R\$ 106.000,00, acrescido de juros de 12% ao ano, nos termos do artigo 406 do Código Civil, e correção monetária de acordo com os índices previstos na Tabela Prática do Tribunal de Justiça, ambos a partir do evento danoso, em favor do Município de São Paulo, à perda de eventual função pública que estejam exercendo, à suspensão dos direitos políticos por oito anos, ao pagamento de **multa civil de três vezes o valor do acréscimo patrimonial para cada réu**, à 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 dez anos e, por fim, ao pagamento de indenização por dano moral no importe de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada réu. grifei

A retroatividade da Lei n. 14.230 de 2021 só beneficia o recorrente no tocante ao valor da multa civil, na medida em que o novel dispositivo fixa como novo limite o valor do acréscimo patrimonial. Veja-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 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; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Não se aplica à hipótese o limite previsto no art. 12, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, vez que as instâncias ordinárias não majoraram a multa com base na situação econômica do réu.

As demais sanções foram dosadas de forma fundamentada e levando em consideração a alta reprovabilidade do fato e seus impactos para a confiança dos contribuintes e administrados em geral, assim como foram fixadas dentro dos limites impostos pela legislação atualmente em vigor (art. 9º, *caput* e inciso I c.c. o art. 12, inciso I, da LIA).

Não há se falar em retroatividade da lei para alcançar fases anteriores do processo, como o oferecimento da peça inicial e a atribuição sucessiva, sob o argumento de que para cada ato de improbidade deverá ser atribuído apenas um dos tipos constantes nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, conforme o art. 17, §10- D. O acórdão condenatório considerou a existência de improbidade prevista no art. 9º, *caput* e inciso I da LIA e, mesmo que não fosse, seria descabida a retroação da lei para alcançar a fase postulatória ou fase de saneamento do processo. Quanto às sanções aplicadas, estão circunscritas aos limites da imputação pelo ato ímprobo gerador de enriquecimento ilícito, de sorte que a insubsistência de ato ímprobo violador de princípios por força da nova legislação não traz qualquer consequência para o caso concreto, visto que **não houve cumulação de sanções, mas tão somente a aplicação daquelas previstas no art. 12, inciso I, da LIA.**

Portanto, quanto a esse ponto, cabe **dar provimento parcial** ao recurso para **reduzir a multa civil ao valor do acréscimo patrimonial.**

3. Da violação do art. 337, § 1º do CPC/15 e do art. 17, § 10-D da Lei n. 8.429

/92

Um dos fundamentos apontados pelo recorrente é a existência de litispendência com a Ação de Improbidade Administrativa n.º 1015611-55.2016.8.26.0053. Sustenta, em decorrência, que o tribunal ignorou tal litispendência e conseqüentemente incorreu em violação do art. 337, §1º do CPC/15 e do art. 17, §10-D da Lei n. 8.429/92. Assim especifica o seu argumento (fls. 2191/2198):

[...] todos os fatos aqui discutidos, qual seja, a prática de atos de improbidade que ensejaram enriquecimento ilícito em razão da participação do réu em esquema fraudulento no recolhimento do ISS Habite - se da Prefeitura de São Paulo, já se encontram sob apuração perante o MM. Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Civil Pública por atos de improbidade n.º 1015611-55 .2016.8.26.0053, proposta pelo Ministério Público.

Em rápida comparação entre a presente demanda e a ação de n.º 1015611-55.2016.8.26.0053, proposta em 2016, é possível verificar que a razão de existir desta consiste exatamente nos estritos termos da ação já intentada e que tramita na 1ª Vara da Fazenda Pública do Estado de São Paulo

Assim, em razão desse enriquecimento ilícito, que alegadamente teria sido comprovado também pela aquisição de bens, foi requerida a condenação do ora Réu às penas do art. 12, I, da Lei Federal nº 8.429/92, isto é, exatamente o mesmo que pretende na presente ação.

Admitir a perpetuação de tal entendimento pela ausência de litispendência no caso seria o mesmo, ou até pior, que permitir que o Ministério Público ou o Município, ingressassem sobre um mesmo ato ímprobo com uma ação de improbidade pelo art. 11, outra pelo art. 10 e outra pelo art. 9º, buscando assim três condenações de um agente público sobre as mesmas circunstâncias, o que se sabe é absolutamente vedado.

Tal prática, inclusive, é absolutamente vedada pelo disposto no artigo 17, §10-D da Lei nº 8.429/92 [...]

[...] uma das ações abrange todo o enriquecimento lícito por ele, alegadamente, experimentado durante os anos da existência do esquema e a outra fraciona um dos muitos atos ocorridos durante este período e que já encontra-se abrangido, portanto, pela primeira ação.

Desta feita, não se pode olvidar que foram instaurados 434 inquéritos cíveis no Ministério Público e diversas sindicâncias na Prefeitura para apurar a ocorrência das fraudes no recolhimento do ISS/Habite - se, sendo que cada um desses procedimentos possuía como base uma das empresas ou pessoas físicas que teriam pagado propina ao fiscal Luis Alexandre, ou outro, para obtenção de desconto no Habite-se ou agilidade na emissão da guia.

[...] de modo que tal conduta poderá resultar em mais de 400 ações de improbidade para se discutir, apenas, cada um dos atos de forma individual e buscar nova condenação dos réus em cada uma dessas ações, muito embora já tenha sido requerida tal condenação na ação principal de nº 1015611-55.2016.8.26.0053.

Todavia, em direção diametralmente oposta, decidiu o Tribunal *a quo* que ação civil pública de que tratam os autos se referem a atos de improbidade administrativa relacionados à exigência de propina para facilitar expedientes tributários, enquanto a ação n. 1015611-55.2016.8.26.0053 tem como objeto o enriquecimento ilícito do réu e sua esposa, donde se depreende haver causa de pedir e pedido distintos. Concluiu-se, de forma fundamentada, que não há litispendência (fls. 2007-2008).

Destaco trecho relevante do acórdão recorrido:

Nesta ação são analisados os atos de improbidade administrativa apurados em relação ao pedido de propina, como descrito na petição inicial, para facilitar expedientes relacionados ao recolhimento do ISS. Por outra, o processo nº 1015611-55.2016.8.26.0053 tem como objeto a apuração do enriquecimento ilícito de EDUARDO e sua mulher, envolvendo causa de pedir e pedido diversos. (fl. 2007)

Buscar conclusão diversa demandaria enveredar por análise mais que aprofundada em elementos estranhos ao acórdão recorrido, o que é interdito pela aplicação da Súmula n. 7 do STJ.

Portanto, não se conhece do recurso especial no que atine à violação do art. 337, § 1º, do CPC, art. 17, § 10-D, da Lei n. 8.429/1992.

4. Da Inexistência de comprovação da participação do recorrente

Sustenta o recorrente a inexistência de comprovação de sua participação neste caso específico que ensejou violação do art. 9º, § 1º da Lei de Improbidade Administrativa. Alega que não foi determinado em nenhum momento, de forma expressa e pontual, a prática de qualquer ato pelo aqui Recorrente, em flagrante violação da necessidade de individualização da conduta (art. 17, § 6º, incisos I e II, da Lei de Improbidade Administrativa).

Alega o recorrente que dos termos da inicial, bem como das decisões exaradas no processo até o presente momento, não é possível concluir que a empresa corré teria ofertado ao recorrente a quantia referente a propina. Argumenta ainda que embora a participação dos réus no esquema noticiado seja fato incontroverso, tendo o próprio recorrente por meio de colaboração premiada prestado informações sobre a existência do esquema e celebrado acordo de delação com o Ministério Público Estadual, no qual esclareceu como funcionava o esquema, bem como a “função” de cada um dos servidores nele, esclareceu também o fato de que não teria participado da integralidade dos atos irregulares praticados.

Por fim, defende que o E. Tribunal *a quo*, ainda que provocado, violou o contido no art. 9º da Lei n. 8.429/92, posto que perpetuou condenação do ora recorrente mesmo ausentes as provas de prática de ato típico ali descrita.

A despeito de tais argumentos, vê-se que o acórdão recorrido examinou de maneira aprofundada da autoria no ato ímprobo e a relacionou ao recorrente com alusão a fatos e provas. Consta do acórdão (fl. 2028):

LUÍS ALEXANDRE também confirmou que o esquema de propina existia anteriormente, na época de Amilcar, e que o mesmo esquema foi usado por ele, RONILSON, EDUARDO e CARLOS AUGUSTO, mas de forma centralizada.

Também referendou o depoimento de EDUARDO quanto ao esquema: com a padronização, estipulou-se o seguinte cálculo: dava-se um desconto de 50% do valor apurado, 30% era pago por fora, 10% era comissão do despachante e os 10% restantes eram recolhidos para a Prefeitura. Afirma que, quando a empresa pagava 100% do valor devido, não havia qualquer exigência indevida, nem objeção à expedição da documentação.

Também coerente sobre o recebimento da propina é o depoimento de Vanessa, a qual teve relacionamento amoroso com LUIS ALEXANDRE. Soube que ele participou de esquema para o recebimento de valores indevidos e que ele propunha para as pessoas a regularização de questões fiscais, mediante pagamento de quantia inferior à efetivamente devida, além do pagamento de propina. Afirmou que, segundo LUIS ALEXANDRE, EDUARDO era considerado o chefe da organização, sendo que RONILSON, LUIS ALEXANDRE, CARLOS AUGUSTO, William Deiro Costa também recebiam propina.

Além do excerto acima transcrito, outras partes do acórdão fundamentam exaustivamente a participação do ora recorrente. Segundo o acórdão, há informações detalhadas sobre a participação de Eduardo Horle Barcellos nos atos de improbidade administrativa relacionados ao esquema de cobrança de propinas conhecido como “Máfia dos Fiscais do ISS”.

Eduardo Horle Barcellos foi apontado como participante ativo no esquema, atuando em conjunto com outros réus, como Ronilson Bezerra Rodrigues, Luís Alexandre Cardoso de Magalhães e Carlos Augusto Di Lallo Leite do Amaral. O acórdão menciona depoimentos de testemunhas e réus, incluindo declarações do próprio Eduardo, indicativos de que ele participou do esquema, recebendo valores indevidos. Eduardo Horle Barcellos admitiu ter recebido propinas entre 2010 e 2012, estimando que obteve cerca de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por ano enquanto o esquema perdurou. Menciona-se ainda que os depoimentos de outros réus, como Luís Alexandre, confirmaram que Eduardo era um dos beneficiários das propinas, recebendo sua parte no 11º andar do edifício sede da Prefeitura (fls. 2008, 2011/2012, 2027/2028).

O acórdão considerou que, como Diretor de Arrecadação da Secretaria de Finanças, Eduardo Horle Barcellos teria indicado Carlos Augusto para chefiar o setor DICI-4, responsável pela análise de documentos para emissão de certificados de quitação de ISS. Ele também teria participado da escolha de Luís Alexandre como agente arrecadador. Depoimentos indicam que Eduardo tinha ciência e participação ativa na organização do esquema, incluindo a distribuição de valores arrecadados, bem como que teria recebido sua parte das propinas em dinheiro, entregue por outros réus, como Luís Alexandre e Carlos Augusto (fls. 2011-2012, 2027-2028).

Alterar tal moldura fática exigiria exame aprofundado de provas, vedado pela Súmula n. 7 do STJ.

5. Do dano moral coletivo

Sustenta o recorrente a impossibilidade de indenização de dano moral a Ente Público, pois acarretaria enriquecimento ilícito do Estado, em violação do art. 12, da Lei n. 8.429/92 e dos arts. 52 e 186 do Código Civil. Defende, em síntese, que:

[...] tal entendimento não só violou o rol de penalidades contido no art. 12 da Lei de Improbidade, mas também desconsiderou ponto essencial para a caracterização de dano moral a pessoa jurídica: a existência de ofensa capaz de prejudicar a credibilidade e/ou visão mercadológica da empresa ou marca de modo a gerar prejuízos financeiros, em afronta aos arts. 52 e 186 do Código Civil

[...] esta Colenda Corte também já se manifestou no sentido de afastar qualquer indenização por dano moral ajuizada por município em face do particular por consistir em ‘completa subversão da essência dos direitos fundamentais.’”

Em vertente diversa, quanto ao dano moral coletivo, defende o Ministério Público que a condenação é cabível, considerando a gravidade dos atos de improbidade administrativa praticados pelo recorrente, que causaram abalo social e prejuízo à credibilidade da Administração Pública. Pede a manutenção da condenação ao pagamento de danos morais coletivos (fls. 2281-2284). Transcrevo:

A necessidade de imposição da condenação à reparação dos danos morais coletivos não decorre apenas da prática ímproba e da violação à moralidade administrativa. Não bastasse isso, qualquer olhar rápido para o noticiário da época dos fatos demonstrará a repercussão profundamente negativa dos ilícitos praticados pelos réus, pelo que ficou conhecida como a Máfia dos Fiscais do ISS. (fl. 2284)

Quanto ao dano moral coletivo, reconheceu o Tribunal *a quo* a gravidade dos atos de improbidade administrativa praticados pelos réus, que abalaram a credibilidade da Administração Pública e geraram repercussão social negativa. A condenação foi mantida no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada réu (fls. 2038/2040). Vide excerto do acórdão recorrido:

Assim, a necessidade de imposição da condenação à reparação dos danos morais não decorre apenas da prática ímproba e da violação à moralidade administrativa. Não bastasse isso, qualquer olhar rápido para o noticiário da época dos fatos demonstrará a repercussão profundamente negativa dos ilícitos praticados pelos réus, pelo que ficou conhecida como a Máfia dos Fiscais do ISS. (fl. 2038)

Na linha dos precedentes deste Superior Tribunal de Justiça e de abalizada doutrina, é possível a condenação à reparação do dano moral coletivo decorrente de ato de improbidade administrativo, desde que o destinatário da reparação seja a coletividade e não o ente público propriamente.

O que consistiria em subversão à teoria dos direitos fundamentais seria atribuir ao ente público a condição de titular dos direitos extrapatrimoniais violados. A reparação integral estabelecida como consequência inafastável do reconhecimento do ato ímprobo abrange a integralidade das lesões perpetradas, sejam patrimoniais ou extrapatrimoniais, o que não significa que sejam coincidentes os destinatários do ressarcimento.

Diversamente do que aponta o recorrente, há fundamento jurídico sólido para a responsabilização por danos morais coletivos decorrentes de atos de improbidade, desde que demonstrada a ofensa grave a valores extrapatrimoniais compartilhados pela coletividade, como a moralidade, a ética administrativa e o dever de boa-fé na gestão pública, como é o caso dos autos. Essa reparação não visa à recomposição financeira direta do ente público lesado, mas sim a compensação simbólica e pedagógica pela violação desses valores fundamentais.

A reparação direta ao ente público, por outro lado, possui natureza eminentemente patrimonial e visa recompor o prejuízo econômico direto causado ao erário, como desvio de verbas, contratos superfaturados ou gastos indevidos.

A reparação à coletividade (dano moral coletivo) é difusa e atinge valores metaindividuais, como a confiança social no poder público, o funcionamento íntegro das instituições e a dignidade da função administrativa. Nesses casos, o valor da indenização assume função sancionatória, preventiva e educativa, com destaque para o fato de que os recursos são destinados a fundos de interesse coletivo, como o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD). A caracterização do dano moral coletivo nesses casos prescinde inclusive da demonstração de efetivo prejuízo patrimonial e cumpre funções distintas da mera recomposição ao erário, na medida em que tutela interesses difusos e visa à restauração da confiança social e à reafirmação do compromisso ético da Administração Pública com os valores constitucionais.

Trago ainda jurisprudência desta Corte Superior a respeito do tema:

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

HISTÓRICO DA DEMANDA

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

2. O Tribunal de origem manteve a decisão de primeira instância que recebera a Petição Inicial, aduzindo: "Caso que tem origem em sindicância instaurada [...], no âmbito do IRB (Instituto de Resseguros do Brasil), bem como na sindicância deflagrada pela Controladoria Geral da União [...], nas quais se teria apurado o favorecimento para algumas corretoras, por funcionários do IRB e da Infraero, no que concerne à contratação de seguros pela Infraero".

3. Preliminarmente, o Juízo a quo: a) reconheceu a legitimidade ativa do Ministério Público Federal (MPF), "Considerando que os atos ímprobos narrados envolvem patrimônio e pessoal de empresa pública federal" (fl. 621, e-STJ); b) declarou prejudicada a alegação de prescrição, porquanto o Juízo de primeiro reconhecera a prescrição das sanções previstas na Lei 8.429/1992, mantendo a continuidade do feito, contudo, em relação à pretensão ressarcitória, com base na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 852.475/SP, submetido à Sistemática da Repercussão Geral (Tema 897), segundo o qual 'são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa'" (fl. 625, e-STJ).

4. No mérito, rejeitou a alegação de que as imputações eram genéricas sob o fundamento de que o "favorecimento é detalhado no item IV. B da petição inicial, no qual são explicitados os privilégios concedidos à agravante em decorrência da atuação de diretores da Infraero e do IRB. Em seguida, no item IV. C, retoma-se a argumentação de suposto conluio entre empresas, entre as quais a agravante, e os referidos diretores" (fl. 622, e-STJ).

AUSÊNCIA DE OFENSA AO DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO

5. Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram.

Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 13.8.2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 28.6.2007. CONSTATAÇÃO PELA

INSTÂNCIA ORDINÁRIA DA PRESENÇA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE IMPROBIDADE

6. O Tribunal de origem manteve a decisão de primeira instância que recebera a inicial, reputando correto o entendimento de que "teria havido favorecimento, por funcionários do IRB e da Infraero, para algumas corretoras, no que concerne à contratação de seguros pela Infraero" (fl. 620, e-STJ).

7. A propósito, transcreveu-se no acórdão recorrido trecho da sentença, em que afirmou o Juízo de primeiro grau: "a parte ré não logrou demonstrar os motivos pelos quais as sociedades-rés foram designadas como corretoras de resseguros para colocação de riscos no exterior da Infraero, antes de seu cadastramento no IRB e sem apresentarem características que as diferenciavam das demais empresas existentes no mercado" (fl. 617, e-STJ).

8. Ademais, consignou-se no acórdão recorrido que "não houve imputação genérica de improbidade", sob a seguinte argumentação: "a colocação da agravante como ré da ação originária decorreria de favorecimento obtido na celebração de contratos de seguro com a Infraero. O referido favorecimento é detalhado no item IV. B da petição inicial, no qual são explicitados os privilégios concedidos à agravante em decorrência da atuação de diretores da Infraero e do IRB. Em seguida, no item IV. C, retoma-se a argumentação de suposto conluio entre empresas, entre as quais a agravante, e os referidos diretores" (fl. 623, e-STJ).

9. Diante desse quadro, o recebimento da Petição Inicial foi correto, pois "nessa fase inaugural do processamento de ação civil pública por improbidade administrativa vige o princípio do in dubio pro societate" (AgInt no AREsp 1.609.466/SP, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 23.9.2020). Na mesma direção: AgInt no AREsp 1.468.638/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 5.12.2019; AgInt no AREsp 1.372.557/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 7.10.2019; AgInt no AREsp 1.710.507/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13.4.2021 **DANO MORAL COLETIVO: INEXATIDÃO DE ALEGAÇÃO FEITA EM SUSTENTAÇÃO ORAL NO STJ**

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

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

11. No pedido, o autor pugnou pela aplicação das "penas" previstas no artigo 12 da Lei 8.429/1992 (fl. 147, e-STJ). Embora o ressarcimento, inclusive por dano moral, não seja precisamente uma pena, o dispositivo invocado alude à obrigação de ressarcimento, ficando claro, assim, que houve pedido de condenação à reparação por dano moral coletivo. Consoante o artigo 322, § 2º, do CPC: "A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé".

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

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

CONCLUSÃO

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

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

6. Da violação do art. 16, § 5º, da Lei n. 8.429/92

Alega o recorrente violação do art. 16, § 5º, da Lei n. 8.429/92, pela ausência de observância do limite disposto na Lei de Improbidade Administrativa para fins de Indisponibilidade.

Isso porque no v. acórdão recorrido acabou-se por manter a medida de indisponibilidade de bens com a inclusão do valor total do importe supostamente recebido e acréscimo da multa civil, o que não coaduna com a jurisprudência sobre o tema e tampouco com a legislação pátria. Sustenta que uma das inovações contidas na Lei n. 8.429/92 se trata da limitação da indisponibilidade de bens dos demandados ao importe exato do suposto enriquecimento ilícito, ou do montante necessário ao ressarcimento do dano, sem a inclusão de qualquer valor referente a eventual multa civil, conforme expressamente contido na nova redação do art. 16, §10º, da Lei n. 8.429/92:

Argumenta ainda que se os demandados não podem ser condenados solidariamente, mas sim no limite de seus atos, é certo que não podem também ter bloqueados bens em valor superior a sua alegada participação.

Tal dispositivo, todavia, não foi objeto de prequestionamento, de sorte que ante à falta de debate na instância ordinária, não deve ser conhecido o recurso quanto a tal fundamento. Incide, na espécie, a Súmula n. 282 do STF.

7. Do acordo de colaboração do réu

Alega o recorrente que o acordo de delação homologado, com cláusula específica de aplicação em ação de improbidade, deve ser respeitado, sob pena de violação da boa-fé objetiva. Argumenta que a ausência de aplicação dos termos de acordo celebrado pelo ora recorrente e noticiado nos autos, mesmo com disposição expressa de sua aplicabilidade em Ações de Improbidade Administrativa violaria, sobretudo, o princípio da boa-fé objetiva.

Assim, argumenta que há de ser considerado o quanto consta do acordo de colaboração premiada do ora recorrente, com a consequente atenuação de sua condenação no presente feito, diante não só da identidade entre os fatos ali narrados e os tratados nesta ação, mas, sobretudo, em razão da expressa indicação no acordo quanto a sua aplicabilidade às Ações de Improbidade Administrativa.

Por outro lado, argumenta o Ministério Público de São Paulo que os benefícios do acordo firmado no âmbito penal não se estendem automaticamente à esfera cível, em razão da independência de instâncias. Pede o afastamento da aplicação do acordo de colaboração premiada (fls. 2279/2280). Transcrevo o trecho da contraminuta:

Como se vê, para além do fato de o Município de São Paulo não ter participado da elaboração do acordo de leniência, verifica-se que os benefícios nele entabulados referem-se exclusivamente a aspectos penais - regime inicial de cumprimento da pena e quantidade da pena privativa de liberdade -, não surtindo

qualquer efeito na esfera cível, até mesmo em decorrência da independência de instâncias. (fl. 2280)

Sem embargo da premissa adotada pelo recorrente estar correta, isto é, a plena possibilidade de que acordo de colaboração premiada preveja benefícios específicos no campo da improbidade administrativa, não é esse o aspecto central em exame no caso concreto. Bem decidiu o Tribunal de origem a respeito do tema:

Quanto a outro tema levantado pelo réu EDUARDO, como se vê do acordo de págs. 1.109/1.117, a leniência não abrange os atos de improbidade administrativa, pois aventa apenas a possibilidade de acordo em relação a esses atos, sem que possa haver interpretação analógica ou extensiva. (fl. 2008)

Não se pode confundir o fundamento invocado pelo tribunal (inexistência de previsão específica no acordo sobre benefícios no campo da improbidade) com a discussão sobre a possibilidade ou não de eventualmente o acordo de não persecução penal abranger aspectos voltados para a ação de improbidade.

Tal fundamento esboçado pelo Tribunal paulista constitui fundamento autônomo desse capítulo decisório que não foi impugnado pelo recorrente. Incide, portanto, o óbice da Súmula n. 283 do STF sobre tal ponto. Deveras, consta dos autos à fl. 1111 que o referido acordo previu como benefício a redução de pena criminal e fixação de regime inicial menos severo que o fechado, o que claramente não se aplica na seara da improbidade administrativa.

Portanto, em que pese ser possível em tese a aplicação de acordo de colaboração premiada no âmbito da improbidade, não é esse o caso dos autos, como bem decidiu o tribunal *a quo*.

8. Dispositivo

Ante o exposto, CONHEÇO EM PARTE do recurso especial e, nessa extensão, DOU-LHE PARCIAL PROVIMENTO para reduzir a multa civil ao valor equivalente ao acréscimo patrimonial.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2094489 - SP (2023/0301214-7)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MARIA DA GLORIA VILLACA BORIN GAVIAO DE ALMEIDA
RECORRIDO : RONILSON BEZERRA RODRIGUES
ADVOGADO : RODRIGO RICHTER VENTUROLE - SP236195
RECORRIDO : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
INTERES. : CARLOS AUGUSTO DI LALLO LEITE DO AMARAL
INTERES. : LUIS ALEXANDRE CARDOSO DE MAGALHAES

VOTO-VISTA

Inicialmente, impende destacar que adoto integralmente o relatório do preclaro Ministro Teodoro Silva Santos.

O nobre relator entendeu por conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, deu-lhe parcial provimento para reduzir a multa civil ao valor equivalente ao acréscimo patrimonial.

Pedi vista dos autos para melhor examinar as questões objeto deste recurso especial.

Destaco que comungo, de plano, do entendimento do eminente julgador quanto: **a)** à não violação do artigo 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil; à contagem dos prazos prescricionais, com atenção à legislação penal, e ao afastamento dos lapsos da Lei n. 14.230/2021 (Tema 1.199/STF); **b)** ao reconhecimento do óbice da Súmula 7/STJ, no que tange à alegação de litispendência e à participação do recorrente nos atos ímprobos cometidos pela denominada "Máfia dos Fiscais do ISS"; **c)** à incidência do óbice sumular 283/STF, ante a tese atinente ao acordo de colaboração premiada firmado com o *Parquet*, eis que a avença apenas previu a possibilidade de alcance em ações de improbidade pelos mesmos fatos, ou seja, o pacto celebrado "não abrange os atos de improbidade administrativa, pois aventa apenas a possibilidade de acordo em relação a esses atos, sem que possa haver interpretação analógica ou extensiva" (fls. 2.008, acórdão de segundo grau, e 1.111, colaboração pactuada), fundamento não impugnado pelo insurgente; **d)** à não ofensa dos artigos 16, § 5.º, e 17, § 10-D, da Lei n. 8.429/1992, relativamente à alegação de

extrapolação do limite da indisponibilidade de bens e à imputação sucessiva na inicial, ambos por falta de prequestionamento ("falta de debate na instância ordinária" do primeiro dispositivo e "a alegada violação do art. 17, § 10-D da LIA não foi objeto da apelação, tampouco foi debatida no acórdão, de modo que carece do necessário prequestionamento"; excertos do voto do relator), incidindo o óbice da Súmula 282/STF.

Agora, com relação aos dois pontos sobressalentes, principio minha exposição abordando: **i)** a condenação por dano moral coletivo na ação de improbidade e, num segundo momento, **ii)** analisar a questão da fixação da multa civil.

Nessa senda, colhem-se estes excertos da sentença (fls. 1.438-1.439):

(...)

Uma vez que se encontra caracterizada a prática de atos de improbidade, devida a cominação das penas do **inciso I, Artigo 12, da Lei nº 8.429.**

Logo, **considerando a extensão e gravidade das condutas praticadas**, Luís Alexandre, Ronilson, **Eduardo Horle** e Carlos Di Lallo **devem, solidariamente, perder os valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio no montante equivalente a R\$ 106.000,00, além de perderem eventual função pública que estejam exercendo.**

No mais, cabível a suspensão dos direitos políticos por oito anos, o pagamento de multa civil de três vezes o valor do acréscimo patrimonial por réu e a 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 dez anos.

Procede ainda o pleito do Ministério Público com relação ao pedido de indenização por danos morais.

(...)

No caso em questão, **a imagem e credibilidade do Município, sua honra objetiva, seu patrimônio moral foram severamente abalados com os atos praticados pelos réus.**

O prejuízo da imagem do Município perante a sociedade, ou seja, a demonstração de que o sistema não funciona de forma a atingir sua finalidade, mas, sim, para beneficiar interesses escusos de poucos, em detrimento do funcionamento de mecanismos legalmente estabelecidos para atingir a paz social, implica também prejuízo econômico visto que afeta os investimentos tanto externos quanto internos ante a falta de confiabilidade gerada.

O conceito funcional e social da Instituição foi ferido, resultando em descrédito pelo Município, de modo a prejudicar, em muito, a capacidade de desenvolver suas atividades próprias, bem como de alcançar finalidades essenciais.

O descrédito do Município ainda gera má vontade no cumprimento das posturas municipais, acarretando prejuízo para toda a sociedade, ou seja, a autoridade do Estado perante os administrados foi maculada.

Além disso, os servidores públicos honestos, que integram a máquina administrativa municipal também são afetados vez que menosprezados e desacreditados pelos cidadãos, que os enxerga sob um prisma estereotipado e equivocado de que todos praticam condutas ímprobas como os réus.

E não se pode olvidar que a formação do esquema, o seu *modus operandi* e a notícia sobre a possibilidade de entrega de propina pela Helbor ao grupo de ex-audidores teve repercussão na mídia nacional, ganhando o esquema até mesmo a alcunha de "Máfia do ISS", consoante veiculado nos sites da Veja 3 e UOL 4, por exemplo.

Posto isso, considerando o grau do prejuízo causado ao patrimônio moral da Municipalidade, a intensidade da culpa e as circunstâncias em que ocorreu o evento danoso e a sua repercussão social, fixo a **quantia de R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais) para cada réu a título de indenização pelo dano moral causado.

(...)

Do acórdão de apelação extrai-se o seguinte (fls. 2.037-2.041):

(...)

Perfilho o entendimento de que, ocorrente prática de ato de improbidade administrativa, há faculdade, não obrigatoriedade, de serem aplicadas as penalidades do **artigo 12, III da Lei nº 8.429/92, de forma cumulada.**

É verdadeira situação de dosimetria na reprimenda, consideradas as circunstâncias legais perante a prática ímproba, a se resguardar proporcionalidade entre esta, a extensão do dano, o eventual proveito decorrente, para perfeita adequação da pena, medindo-a em conformidade com toda a conduta e com os resultados lesivos dela decorrentes.

Mensura-se a gravidade do ilícito em todos os seus ângulos para imposição de uma ou mais das sanções. Fosse impositivo aplicar todas as sanções, não haveria como não aplicar qualquer delas quando a situação não a comportasse. Veja-se, p. ex., situações de óbito do réu, em que perduram somente as penas pecuniárias. Além disso, situações há, e aqui é ocorrente, em que não se pode falar em dano patrimonial, pois o ajuste foi entre os réus e empresa particular, sem prejuízo pecuniário direto à Administração Pública.

Por isso, não é caso de se impor perda dos valores obtidos ilicitamente, sanção descabida, pois os valores recebidos por eles não de ser buscados ou devolvidos por outra medida processual.

Pelo mesmo motivo, a multa há de ter como base de cálculo a **última remuneração percebida pelos réus nos cargos em que se deram os atos ímprobos, mantida em três vezes esse valor.**

(...)

Decorrência do acima exposto é a reforma da r. sentença e, ante o acima exposto, com fins no artigo 12, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), respeitados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, imponho aos réus perda de função pública que eventualmente exerçam, com suspensão dos direitos políticos por sete anos, pagamento de multa civil de três vezes o valor da última remuneração recebida, que será atualizado pelo valor da remuneração pelo mesmo cargo na época da liquidação, além da 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 nove anos.

(...)

Por fim, entendo ser cabível a condenação por danos morais, pois não se tratou de apenas mais um caso comum de improbidade administrativa. Assim, a necessidade de imposição da condenação à reparação dos danos morais não decorre apenas da prática ímproba e da violação à moralidade administrativa.

Não bastasse isso, qualquer olhar rápido para o noticiário da época dos fatos demonstrará a repercussão profundamente negativa dos ilícitos praticados pelos réus, pelo que ficou conhecida como a Máfia dos Fiscais do ISS.

Na esteira do argumentado pelo Ministério Público, não se tratou de caso de menor importância, mas de conjunto de eventos que gerou imensa repercussão, abalo social e quebra de confiança no Poder Público e em seus agentes, tendo repercussão não apenas local, mas nacional, mesmo após passados muitos anos desde sua ocorrência.

Nesse sentir, o E. Superior Tribunal de Justiça admite o dano moral relacionado à violação da honra ou imagem dos entes públicos nas hipóteses em que a credibilidade institucional for fortemente agredida e o dano reflexo sobre a sociedade for evidente, como é o caso dos autos:

CIVIL E ADMINISTRATIVO. "CASO JORGINA DE FREITAS". LESÕES EXTRAPATRIMONIAIS CAUSADAS POR AGENTES DO ESTADO AO INSS. PREJUÍZOS INSUSCETÍVEIS DE APRECIÇÃO ECONÔMICA E DE EXTENSÃO INCALCULÁVEL. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS. INDENIZAÇÃO. CABIMENTO.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de demanda proposta pelo INSS com o fim de obter reparação por danos decorrentes de fraude praticada contra a autarquia no contexto do denominado "caso Jorgina de Freitas", cuja totalidade dos prejuízos, segundo as instâncias ordinárias, superou 20 (vinte) milhões de dólares.

2. Consignou-se no acórdão recorrido: "repetindo a sistemática empregada tantas outras vezes, a advogada requereu fossem preparados novos cálculos; o contador os elaborou, alcançando resultado claramente exagerado; o procurador autárquico anuiu prontamente com o mesmo; e o magistrado, em tempo bastante expedito, homologou as contas e determinou a expedição do alvará de levantamento em favor da advogada, fechando-se assim o ciclo - sendo certo que, via de regra, os segurados não chegavam a receber qualquer parcela do montante desviado, que era partilhado entre os membros da organização criminosa" (fl. 2.370, e-STJ).

3. O Tribunal de origem manteve a condenação à reparação dos danos materiais, mas afastou o "pagamento de uma compensação por danos morais, posto que inviável cogitar-se, diante da própria natureza das atividades desempenhadas pelo INSS, de impacto negativo correspondente a descrédito mercadológico" (fl. 2.392, e-STJ).

RECONHECIMENTO DE DANO MORAL: DISTINÇÃO PRESENTE NO CASO DOS AUTOS

4. Embora haja no STJ diversas decisões em que se reconheceu a impossibilidade da pessoa jurídica de Direito Público ser vítima de dano moral, o exame dos julgados revela que essa orientação não se aplica ao caso dos autos.

5. Por exemplo, no Recurso Especial 1.258.389/PB, da relatoria do Min. Luis Felipe Salomão, o que estava sob julgamento era ação indenizatória ajuizada por município em razão de programas radiofônicos e televisivos locais que faziam críticas ao Poder Executivo. No Recurso Especial 1.505.923/PR, Relator Min. Herman Benjamin, a pretensão indenizatória se voltava contra afirmações de que autarquia federal teria produzido cartilha com informações inverídicas. No Recurso Especial 1.653.783/SP, Relator Min. Mauro Campbell, discutiu-se o uso indevido de logotipo do Ibama.

6. Diversamente do que se verifica no caso dos autos, nesses precedentes estava em jogo a livre manifestação do pensamento, a liberdade de crítica dos cidadãos ou o uso indevido de bem imaterial do ente público.

DANOS EXTRAPATRIMONIAIS

7. Também não afasta a pretensão reparatória o argumento de que as pessoas que integram o Estado não sofrem "descrédito mercadológico".

8. O direito das pessoas jurídicas à reparação por dano moral não exsurge apenas no caso de prejuízos comerciais, mas também nas hipóteses, mais abrangentes, de ofensa à honra objetiva. Nesse plano, até mesmo entidades sem fins lucrativos podem se atingidas.

9. Transcreve-se no acórdão recorrido trecho da condenação criminal, relativa aos mesmos fatos, em que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro afirmou: "além do descrédito da Justiça, as consequências concretas dos delitos, representadas pelas perdas patrimoniais, foram extremamente graves. Somente pelas cifras apuradas nestes autos evidencia-se o colossal prejuízo causado ao erário, que será impossível reparar cabalmente, a despeito das medidas assecuratórias adotadas" (fl. 2.366, e-STJ).

10. Não se pode afastar a possibilidade de resposta judicial à agressão perpetrada por agentes do Estado contra a credibilidade institucional da autarquia.

VOTO VOGAL DO MIN. OG FERNANDES

11. Quanto à imposição de condenação na instância superior, devem ser acolhidas as bem lançadas razões apresentadas pelo eminente Min. Og Fernandes.

12. Considerando que "o acórdão recorrido limitou-se a reconhecer a impossibilidade jurídica do pedido de indenização por danos morais", afirmou Sua Excelência que "o provimento jurisdicional a ser exarado na instância extraordinária deve apenas afastar tal premissa, não sendo possível reconhecer, desde logo, a procedência do pleito indenizatório"

CONCLUSÃO

13. Recurso Especial provido, com determinação de retorno dos autos, para que, tendo como fixada a viabilidade jurídica da reparação por danos morais, o Tribunal de origem reaprecie a questão como entender de direito.

(REsp 1722423/RJ, RECURSO ESPECIAL 2018/0025662-1, RELATOR Ministro HERMAN BENJAMIN (1132), ÓRGÃO JULGADOR T2 - SEGUNDA TURMA, DATA DO JULGAMENTO 24/11/2020, DATA DA PUBLICAÇÃO DJe 18/12/2020)

Colho, ainda no C. Superior Tribunal de Justiça, haver mesmo pertinência de se reconhecer ocorrente dano moral em casos de improbidade administrativa, como, v. g., no julgamento, pela E. 2ª Turma, do Recurso Especial 960.926: "não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa".

Ponto finalizando, para evitar alguma circunstância que venha a ser considerada, registro e deixo julgado não ser caso de se dar vigência à Lei 12.430/2021, que alterou a Lei 8.429/92.

(...)

Pois bem, alega o recorrente a impossibilidade de indenização de dano moral a ente público, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado (pessoa jurídica de direito público) e violação dos artigos 52 e 186 do Código Civil, bem como do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992, com a redação da Lei n. 14.230/2021 (fl. 2.216). Acrescenta o insurgente que eventual condição desabonadora da imagem do ente público não tem o condão de causar prejuízos, precipuamente de ordem financeira (fl. 2.217), somente sendo cabível o dano moral para pessoas jurídicas de direito privado; e, ademais, mostra-se desproporcional a quantia imposta - R\$ 500.000,00 -, dado que "a presente demanda tem como objeto tão somente o ato relacionado à cobrança do valor de R\$ 106.000,00 a título de propina pago para regularização de imóvel" (fl. 2.221).

Imperioso destacar que há divergência doutrinária sobre a imposição de dano moral coletivo em ações de improbidade, após as alterações redacionais da Lei n. 14.230/2021 na Lei n. 8.429/1992.

De fato, anteriormente, sob a égide da antiga redação da LIA, a jurisprudência pacificou-se (ainda que com divergências pontuais) pelo cabimento da indenização, nas ações de improbidade, por prejuízo moral em razão de interesse difuso ou coletivo. Inclusive, o precedente citado no voto do relator, **julgado em 24/08/2021** por esta Segunda Turma – ou seja, antes da vigência da Lei n. 14.230/2021 na data de 25/10/2021 –, bem evidencia esse posicionamento (REsp n. 1.940.837/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/8/2021, DJe de 13/12/2021).

A propósito, confirmam-se as transcrições do anterior regramento e as modificações normativas introduzidas pela norma de 2021, *ad litteram*:

~~Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.~~

~~Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:~~

~~Art. 12. Independentemente das sanções penais, 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 n. 12.120, de 2009).~~

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

(...)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os **princípios constitucionais do direito administrativo sancionador**.

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:

(...)

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 n. 14.230, de 2021).

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 n. 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei n. 14.230, de 2021).

Acrescento o que estatui os seguintes enunciados sumulares desta Corte Superior:

Súmula 227/STJ: "A pessoa jurídica pode sofrer dano moral".

Súmula 37/STJ: "São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato".

Sopesando que não é qualquer ofensa à moralidade administrativa e à confiança social no poder público que desagua em dano moral, não se deve descurar da efetiva possibilidade de indenização diante da lesão a direito transindividual, com dano a valores e interesses de ordem difusa ou coletiva, desde que existente a significativa e intolerável gravidade, aspecto imprescindível para a constatação desse prejuízo moral. Assim, quando a sociedade é atingida negativamente de forma extrapatrimonial pela conduta da pessoa física ou jurídica, cabível se mostra a reparação pelo ato danoso.

Agora, em uma perfunctória leitura, a legislação pertinente datada de 2021, ao que parece, relega a obtenção dessa indenização e remete para a ação civil pública prevista na Lei n. 7.347/1985, restringindo a ação de improbidade ao caráter sancionatório e individual (art. 17-D da Lei n. 8.429/1992, com as alterações da Lei n. 14.230/2021). Ressalte-se, ainda, que o dispositivo referido é objeto da ADI 7.236 do Supremo Tribunal Federal, cujo trâmite ainda não se encerrou.

Diante desse quadro, a doutrina tem divergido quanto à continuidade ou não do cabimento da imposição de dano moral coletivo nas ações decorrentes de atos ímprobos.

A título ilustrativo, transcrevo fragmentos de obras jurídicas, cujos autores apregoam posicionamento contra essa reparação no feito de improbidade, *verbis*:

O art. 17-D não implica negar o controle relativamente às políticas públicas, nem significa a ausência de fiscalização e defesa de bens jurídicos relevantes - tais como o patrimônio público, o meio ambiente e assim por diante. Nem propicia a supressão da tutela jurisdicional aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O conteúdo normativo específico do art. 17-D consiste em vedar a utilização da ação de improbidade para tais fins. A alternativa adequada é outra e consiste na ação civil pública.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 244-245)

(...) com a edição da Lei n. 14.230/2021, o art. 12, *caput*, da LIA restringiu, no âmbito do sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, o ressarcimento ao erário ao dano patrimonial, excluindo, por conseguinte, o ressarcimento do dano extrapatrimonial, em sede de ação por ato de improbidade administrativa. Logo, não se mostra mais viável a condenação em dano moral coletivo, no âmbito da ação por ato de improbidade administrativa.

(TORRES, Ronny Charles Lopes de; HOLANDA JUNIOR, André Jackson de. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 2ª ed. São Paulo: *JusPodivm*, 2024, p. 471)

O tema é polêmico e gera divergências até entre os autores destes comentários.

(...)

Não pode ser ignorado que tudo mudou com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa decorrente das modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021.

Antes as regras dos incisos I a III do art. 12 da Lei de Improbidade tinham as seguintes redações: "I - na hipótese do art. 9, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente do patrimônio, ressarcimento integral do dano (...)"; "II - na hipótese do art. I, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (...)" e "III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver (...)".

Assim, havia a previsão de ressarcimento integral do dano, sem a limitação do tipo de dano, que poderia ser também o DANO MORAL COLETIVO, como admitido pela doutrina e pela jurisprudência já mencionadas.

Mas agora a opção do legislador passou a ser outra, qual seja, somente o dano patrimonial passa a ser indenizável: "Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo (..)". Dano patrimonial e desde que efetivo e provado.

A vontade do legislador é clara no sentido da limitação do tipo de reparação, agora apenas o dano patrimonial e não mais o dano moral coletivo.

Ainda que não haja tal restrição no art. 18 da Lei de Improbidade, a finalidade desse dispositivo é apenas deixar claro quem será o beneficiado pelo ressarcimento. O tema não é sobre natureza do tipo de dano, mas, sim, quem irá receber o produto da indenização.

No art. 12 da Lei de Improbidade, são disciplinadas as penas e, no art. 18, para quem haverá a remessa dos recursos. Os dispositivos legais têm finalidades diversas.

O fato de haver eventualmente a necessidade de ajuizamento de duas demandas (Ação de Improbidade e Ação Civil Pública) não afasta a adequação do entendimento, mesmo porque haverá matérias que não podem ser veiculadas em Ação de Improbidade: a) consumidor; b) meio ambiente; c) bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; d) infração da ordem econômica; e) à ordem urbanística; f) à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, entre outros, e ainda que haja vínculo com um ato de improbidade.

O rito também não autoriza a conclusão de que possível postular dano moral coletivo, pois o que temos aqui é que a Lei de Improbidade passa a exigir que apenas o dano patrimonial seja objeto de ressarcimento, em clara limitação pelo legislador.

(...)

Portanto, se na redação anterior tínhamos margem interpretativa para contemplar na pena de ressarcimento integral do dano também a indenização pelo dano

moral coletivo, desde que presentes elementos caracterizadores do abalo social (situações excepcionais), agora restou vedada/bloqueada essa extensão, diante da nova conformação das penalidades previstas no caput do art. 12.

As normas que disciplinam o tipo de dano (art. 12 e incisos) o limitam ao de natureza patrimonial.

A atual redação restringiu a reparação ao dano patrimonial e ainda, condicionou a prova de sua efetividade, afastando a margem para contemplação do dano moral coletivo.

O dano é apenas o patrimonial, desde que efetivo.

Não podemos admitir que o legislador altere sensivelmente a redação do dispositivo, mas a interpretação continue a mesma. Isso não teria sentido algum.

Em arremate, a redação do caput do art. 12 da Lei de Improbidade veda a condenação em Dano Moral Coletivo em sede de Ação de Improbidade, já que agora apenas o dano patrimonial é indenizável.

(FAVRETO, Rogério; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. Comentários à nova lei de improbidade administrativa: Lei 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 6.^a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023, p. 215-216)

Lado outro, na linha da jurisprudência outrora firmada neste Superior Tribunal sob a égide da anterior redação normativa, tem-se o entendimento doutrinário de que a Lei n. 14.230/2021 não alterou a possibilidade de fixação do ressarcimento por dano moral coletivo. Veja-se:

A questão é polêmica. Não há consenso nem entre os autores destes Comentários. Não parece, em nosso sentir, que a Lei 14.230/2021 tenha estabelecido qualquer óbice para que se reclame cumulativamente, no âmbito da ação de improbidade administrativa, a condenação do(s) agente(s) ímprobo(s) ao pagamento de indenização por dano moral coletivo ou dano social.

Apesar do art. 12, *caput*, da LIA (na redação pela citada lei), estabelecer a incidência de sanções "independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo", o art. 18, *caput*, ora comentado, estabelece genericamente, que "sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9.º e 10 desta Lei, condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito", não restringindo, portanto, o "ressarcimento dos danos" ao aspecto, unicamente, material/patrimonial.

Mesmo com a enorme transformação operada pela Lei 14.230/2021, a interpretação da Lei 8.429/1992 à luz das demais normas que compõem o sistema processual pátrio corrobora a tese.

(...)

Primeiro, porque apesar da cruzada legislativa contra o modelo originário da Lei 8.429/1992, não se pode negar que a ação de improbidade administrativa continua sendo uma ação coletiva, tutelar de direitos difusos por excelência (a moralidade/probidade administrativas).

Assim - mesmo diante da vá tentativa de excluí-la de tal universo (*vide* arts. 1º, § 4º, e 17-D da LIA, inseridos pela Lei 14.230/2021) -, a ela se aplicam, com as

devidas compatibilizações, as regras do microsistema processual coletivo (art. 90 do CDC e 21 da Lei 7.347/1985), o que autoriza a incidência do quanto disposto no art. 1º, *caput*, da LACP, que permite o pleito de reparação de danos patrimoniais e morais no âmbito das ações coletivas em geral.

O fato de se estabelecer - erradamente -, que a ação de improbidade administrativa não constitui ação civil (art. 17-D), em nada impacta ao raciocínio *supra*.

O legislador não é capaz de alterar a natureza jurídica da ação - definida com base na relação jurídica material subjacente (direito administrativo - direito público) - através de uma simples "canetada". A lei não tem o poder de desdizer a realidade.

(...)

A tentativa, portanto, de separação entre juízo civil, criminal, administrativo ou seja lá qual pecha se pretenda atribuir à ação de improbidade administrativa, não é impeditivo para a cumulação de pedidos na forma do microsistema processual coletivo.

Segundo, a cumulação de pedidos também é admitida porque não faz sentido algum, do ponto de vista da economia processual, da razoável duração do processo e do princípio da eficiência (arts. 5º, LXXVIII e 37, *caput*, da CF), exigir - como uma interpretação apressada do art. 17-D da LIA pode sugerir - a concomitância de duas ações atinentes ao mesmo evento: uma com base na Lei 8.429/1992 para reparação do dano patrimonial e aplicação das sanções (art. 12, *caput*); outra com assento na Lei 7.347/1985 para a reparação do dano moral coletivo ou social.

A conduta ímproba é uma só e, por isso, deve ser apurada de modo concentrado, evitando-se decisões contraditórias e, também, facilitando-se o direito de defesa do acusado, cumulando-se todos os pedidos contra ele formulados em uma única ação.

(...)

Por fim, em terceiro lugar, mesmo se afastada a incidência do microsistema processual coletivo ao caso (o que não é adequado), sobejaria a incidência das regras do CPC a respeito do tema.

(...)

Considerando que, por disposição legal expressa (art. 17, *caput*, da LIA, na redação pela Lei 14.230/2021) o rito da ação de improbidade administrativa é comum previsto no CPC, inexistente impedimento para que sejam cumulados pedidos típicos da ação civil pública, como é o caso do dano moral coletivo ou dano social (art. 1º, *caput*, da Lei 7.347/1985), até porque não incompatíveis com a largueza do rito (comum) da ação civil de improbidade.

(GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Comentários à nova lei de improbidade administrativa: Lei 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 6.ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023, p. 464-469)

Em boa verdade, considerando as alterações redacionais da Lei n. 14.230/2021, entendo que o assunto carece de maior desenvolvimento e aprofundamento pela doutrina e jurisprudência, com esmerada atenção às suas nuances.

De toda sorte, dadas as premissas firmadas na instância ordinária e as especificidades do caso em apreço – "gravidade exacerbada dos fatos", "tamanho do esquema fraudulento descoberto", "repercussão negativa perante a sociedade" – , por ora, acompanho o relator, sem prejuízo de posterior reapreciação da temática em ocasião distinta.

Passo agora a tecer minhas considerações sobre a multa civil imposta.

De antemão, confira-se o que estatui a LIA, com a redação da Lei n. 14.230/2021:

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:

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 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;

(...)

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do **caput** deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

Consoante as trechos reproduzidos alhures dos julgados de primeiro e segundo graus , observa-se que o édito condenatório impôs as penas nos termos do inciso I do artigo 12 da LIA, fixando a multa civil em 3 (três) vezes o valor do *acrécimo patrimonial por réu* (fl. 1.438). Por sua vez, a Corte estadual aplicou a penalidade de multa no patamar de 3 (três) vezes *a última remuneração percebida pelos réus* nos cargos em que se deram os atos ímprobos (fl. 2.035).

E, dos referidos excertos transcritos, sem olvidar do disposto no § 2.º do artigo 12 da LIA (possibilidade do aumento da multa até o dobro), é de ver a inexistência de fundamentação idônea para respaldar a conclusão da origem, restritivamente quanto à imposição da multa civil em liça, ao multiplicar o *quantum* mínimo da sanção.

Dessarte, com essas considerações, adiro ao voto do eminente Ministro Teodoro Silva Santos.

À vista do exposto, **entendo por acompanhar o relator a fim de conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento apenas para reduzir a multa civil ao valor equivalente ao acréscimo patrimonial**, a teor do art. 12, inciso I, da LIA, com as alterações redacionais da Lei n. 14.230/2021.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

REsp 2.094.489 / SP

Número Registro: 2023/0301214-7

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

10633358420188260053 1063335842018826005350000 1063335842018826005350001
1063335842018826005350002 1063335842018826005350003 1063335842018826005350004
20220000002180 20220000180492 20220000389962 20220000960250 20230000010395
20230000049744

Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MARIA DA GLORIA VILLACA BORIN GAVIAO DE ALMEIDA
RECORRIDO : RONILSON BEZERRA RODRIGUES
ADVOGADO : RODRIGO RICHTER VENTUROLE - SP236195
RECORRIDO : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
INTERES. : CARLOS AUGUSTO DI LALLO LEITE DO AMARAL
INTERES. : LUIS ALEXANDRE CARDOSO DE MAGALHAES
ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

TERMO

Após o voto do Sr. Ministro Relator conhecendo parcialmente do recurso e, nessa parte, dando-lhe parcial provimento, no que foi acompanhado pelos Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Marco Aurélio Bellizze, pediu vista a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Votaram com o Sr. Ministro Relator os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Marco Aurélio Bellizze.

Brasília, 15 de outubro de 2025

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2023/0301214-7

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.094.489 / SP

Números Origem: 10633358420188260053 1063335842018826005350000
1063335842018826005350001 1063335842018826005350002
1063335842018826005350003 1063335842018826005350004 20220000002180
20220000180492 20220000389962 20220000960250 20230000010395
20230000049744

PAUTA: 16/12/2025

JULGADO: 16/12/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MARIA DA GLORIA VILLACA BORIN GAVIAO DE ALMEIDA
RECORRIDO : RONILSON BEZERRA RODRIGUES
ADVOGADO : RODRIGO RICHTER VENTUROLE - SP236195
RECORRIDO : EDUARDO HORLE BARCELLOS
ADVOGADO : PAULO GUILHERME DE MENDONCA LOPES - SP098709
INTERES. : CARLOS AUGUSTO DI LALLO LEITE DO AMARAL
INTERES. : LUIS ALEXANDRE CARDOSO DE MAGALHAES

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

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura acompanhando o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos, a Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, deu-lhe parcial provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura (voto-vista) e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

C502247536821@ 2023/0301214-7 - REsp 2094489