



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1935693 - RJ (2021/0212408-0)**

**RELATOR** : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO  
**AGRAVANTE** : CESAR MARIANO  
**ADVOGADOS** : RAFAEL BARUD CASQUEIRA PIMENTA - RJ142307  
PEDRO RENATO DE SOUZA MOTA - RJ177509  
**AGRAVADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ATOS ADMINISTRATIVOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida em autos de ação civil pública por ato de improbidade administrativa consubstanciada na suposta violação dos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública e a lei de licitações. No Tribunal *a quo*, julgou-se o agravo parcialmente procedente para cassar a liminar que determinou a indisponibilidade dos bens do ora agravante.

II - No tocante à alegada violação do disposto no art. 1.022, I e II, do Código de Processo Civil, apontando a parte recorrente que o acórdão teria se omitido quanto ao seu dever legal de enfrentar todas as teses deduzidas no recurso de agravo de instrumento, mormente omissão do acórdão embargado acerca "(i) da inquestionável absolvição de Cesar Mariano pelo Tribunal de Contas do Estado ("TCE-RJ") nos autos do Processo Administrativo nº 200.893-3101, das práticas ilícitas que lhe foram imputadas pelo Relatório Preliminar, fruto da Inspeção Especial, instaurada pelo TCE-RJ - as mesmas que lhe foram imputadas pelo MPRJ na ação civil pública de origem. (ii) da contradição em se pode admitir o recebimento da ação civil pública de origem ao mesmo tempo em que se reconhece que a "petição inicial não apontou, de forma precisa, a participação detalhada de cada Réu no alegado ato de improbidade administrativa.", sem razão a parte recorrente, tendo o Tribunal *a quo* decidido a matéria de forma fundamentada, analisando todas as questões que entendeu necessárias para a solução da lide, mormente as apontadas

como omissas ou contraditórias, não obstante tenha decidido contrariamente à sua pretensão. Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação da parte diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.

III - Tem-se, ainda, que o julgador não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos invocados pelas partes quando, por outros meios que lhes sirvam de convicção, tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio. As proposições poderão ou não ser explicitamente dissecadas pelo magistrado, que só estará obrigado a examinar a contenda nos limites da demanda, fundamentando o seu proceder de acordo com o seu livre convencimento, baseado nos aspectos pertinentes à hipótese *sub judice* e com a legislação que entender aplicável ao caso concreto. Descaracterizada a alegada omissão, tem-se de rigor o afastamento da suposta violação apontada, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: AgInt no AREsp 1.046.644/MS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 5/9/2017, DJe 11/9/2017.

IV - Quanto ao mérito recursal e alegada violação do art. 17, §6º, da Lei n. 8.429/92, insurgindo-se a agravante quanto ao recebimento da inicial da ação civil pública, insta salientar que a nova Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu significativa reforma no objeto e rito da ação por atos de improbidade administrativa, modificando a redação do artigo tido como violado, restringindo o recebimento da inicial aos casos em que a petição inicial individualize a conduta do réu, apontando os elementos probatórios mínimos, bem como para que apresente indícios suficientes da veracidade dos fatos do dolo imputado.

V - Conforme bem ponderado pelo Ministério Público Federal em seu parecer, a discussão do presente feito tem natureza eminentemente processual referente ao recebimento da inicial da ação de improbidade, “e por expressa abdicação do legislador ao prazo de *vacatio legis* (art. 5º, Lei n.º 14.230/21), as referidas alterações têm aplicação imediata (art. 14, CPC/2015), devendo incidir na solução do caso vertente” (fls. 1.333). Extraí-se dos autos que a presente ação por atos de improbidade administrativa trata sobre ilegalidades em procedimentos licitatórios para a realização de obras de drenagem, pavimentação e urbanização em logradouros públicos, dentre elas, fracionamento do objeto de licitação para adoção de modalidade licitatória menos rigorosa, direcionamento os certames e superfaturamento das obras. Verifica-se assim que a inicial atende aos requisitos legais esculpidos no art. 17, §6º, da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, tendo em vista que lastreada com diversas provas que atestam que o ora agravante, na qualidade de Secretário de Obras do Município de Nova Iguaçu – RJ, teve participação no esquema que visou burlar as regras insculpidas na Lei de Licitações, bem como que individualizou a conduta do agravante, ficando demonstrada a veracidade

dos fatos alegados na inicial e comprovado também o elemento subjetivo do agente público.

VI - Agravo interno improvido.

## **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 14/05/2024 a 20/05/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 20 de maio de 2024.

Ministro Francisco Falcão  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1935693 - RJ (2021/0212408-0)**

**RELATOR** : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO  
**AGRAVANTE** : CESAR MARIANO  
**ADVOGADOS** : RAFAEL BARUD CASQUEIRA PIMENTA - RJ142307  
PEDRO RENATO DE SOUZA MOTA - RJ177509  
**AGRAVADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ATOS ADMINISTRATIVOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. DESPROVIMENTO DO AGRADO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida em autos de ação civil pública por ato de improbidade administrativa consubstanciada na suposta violação dos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública e a lei de licitações. No Tribunal *a quo*, julgou-se o agravo parcialmente procedente para cassar a liminar que determinou a indisponibilidade dos bens do ora agravante.

II - No tocante à alegada violação do disposto no art. 1.022, I e II, do Código de Processo Civil, apontando a parte recorrente que o acórdão teria se omitido quanto ao seu dever legal de enfrentar todas as teses deduzidas no recurso de agravo de instrumento, mormente omissão do acórdão embargado acerca "(i) da inquestionável absolvição de Cesar Mariano pelo Tribunal de Contas do Estado ("TCE-RJ") nos autos do Processo Administrativo nº 200.893-3101, das práticas ilícitas que lhe foram imputadas pelo Relatório Preliminar, fruto da Inspeção Especial, instaurada pelo TCE-RJ - as mesmas que lhe foram imputadas pelo MPRJ na ação civil pública de origem. (ii) da contradição em se pode admitir o recebimento da ação civil pública de origem ao mesmo tempo em que se reconhece que a "petição inicial não apontou, de forma precisa, a participação detalhada de cada Réu no alegado ato de improbidade administrativa.", sem razão a parte recorrente, tendo o Tribunal *a quo* decidido a matéria de forma fundamentada, analisando todas as questões que entendeu necessárias para a solução da lide, mormente as apontadas

como omissas ou contraditórias, não obstante tenha decidido contrariamente à sua pretensão. Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação da parte diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.

III - Tem-se, ainda, que o julgador não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos invocados pelas partes quando, por outros meios que lhes sirvam de convicção, tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio. As proposições poderão ou não ser explicitamente dissecadas pelo magistrado, que só estará obrigado a examinar a contenda nos limites da demanda, fundamentando o seu proceder de acordo com o seu livre convencimento, baseado nos aspectos pertinentes à hipótese *sub judice* e com a legislação que entender aplicável ao caso concreto. Descaracterizada a alegada omissão, tem-se de rigor o afastamento da suposta violação apontada, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: AgInt no AREsp 1.046.644/MS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 5/9/2017, DJe 11/9/2017.

IV - Quanto ao mérito recursal e alegada violação do art. 17, §6º, da Lei n. 8.429/92, insurgindo-se a agravante quanto ao recebimento da inicial da ação civil pública, insta salientar que a nova Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu significativa reforma no objeto e rito da ação por atos de improbidade administrativa, modificando a redação do artigo tido como violado, restringindo o recebimento da inicial aos casos em que a petição inicial individualize a conduta do réu, apontando os elementos probatórios mínimos, bem como para que apresente indícios suficientes da veracidade dos fatos do dolo imputado.

V - Conforme bem ponderado pelo Ministério Público Federal em seu parecer, a discussão do presente feito tem natureza eminentemente processual referente ao recebimento da inicial da ação de improbidade, “e por expressa abdicação do legislador ao prazo de *vacatio legis* (art. 5º, Lei n.º 14.230/21), as referidas alterações têm aplicação imediata (art. 14, CPC/2015), devendo incidir na solução do caso vertente” (fls. 1.333). Extraí-se dos autos que a presente ação por atos de improbidade administrativa trata sobre ilegalidades em procedimentos licitatórios para a realização de obras de drenagem, pavimentação e urbanização em logradouros públicos, dentre elas, fracionamento do objeto de licitação para adoção de modalidade licitatória menos rigorosa, direcionamento os certames e superfaturamento das obras. Verifica-se assim que a inicial atende aos requisitos legais esculpidos no art. 17, §6º, da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, tendo em vista que lastreada com diversas provas que atestam que o ora agravante, na qualidade de Secretário de Obras do Município de Nova Iguaçu – RJ, teve participação no esquema que visou burlar as regras insculpidas na Lei de Licitações, bem como que individualizou a conduta do agravante, ficando demonstrada a veracidade

dos fatos alegados na inicial e comprovado também o elemento subjetivo do agente público.

VI - Agravo interno improvido.

## RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto contra decisão que julgou recurso especial com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal.

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, com fundamento no art. 932, III, do CPC e no art. 253, parágrafo único, II, *a*, do RISTJ, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial."

No agravo interno, a parte recorrente traz, resumidamente, os seguintes argumentos:

Pois bem. Não obstante tenha sido proferida a decisão agravada nesses termos, esta Segunda Turma entende que há um dever do órgão julgador em deixar claras as razões pelas quais as teses das partes são irrelevantes ou incabíveis, enfrentando todos os argumentos.

Uma simples leitura do acórdão proferido por esta Turma no âmbito do AgRg interposto no REsp nº 1.178.065/MG (Doc. 2) já revela que o entendimento sobre a (des)necessidade de pronunciamento do órgão julgador sobre todos os argumentos levantados pelas partes não é unânime (como deveria ser).

Naquela ocasião, a então agravante insurgiu-se contra a decisão que, por considerar violados os arts. 535, II, e 538, parágrafo único, do antigo CPC — atuais arts. 1.022, II, e 1.026, §§ 2º e 3º, do CPC de 2015 —, deu provimento ao REsp da outra parte e anulou o acórdão proferido em sede de embargos de declaração, determinando que o Tribunal de origem procedesse a um novo julgamento, com efetivo pronunciamento sobre os pontos tidos como omissos.

[...]

Para além de confrontar a jurisprudência da própria Turma, a decisão agravada também partiu de premissa equivocada para alcançar a conclusão acerca do afastamento da violação ao artigo 1.022, I e II do CPC. Apesar de ter consignado que o “Tribunal a quo decidiu a matéria de forma fundamentada, analisando todas as questões que entendeu necessárias para a solução da lide”, colacionou trechos dos acórdãos recorridos que mostram justamente o contrário.

[...]

É dizer: em vez de enfrentar questões centrais ao julgamento do recurso, limitou-se a invocar razões dissociadas dos argumentos invocados nos embargos de declaração, deixando de sanar os relevantes vícios apontados, ensejando, assim, manifesta negativa de prestação jurisdicional, nos termos da jurisprudência desta Corte.

[...]

Ressalte-se que o acolhimento de qualquer uma das alegações que deixaram de ser enfrentadas pelo Tribunal a quo teria o condão de revogar a decisão que recebeu a inicial da ação de improbidade. Todos esses argumentos, em outras palavras, são, sim, capazes de modificar a conclusão adotada pelos julgadores, de modo que o silêncio a respeito desses

pontos, configura violação frontal ao art. 1.022, inciso II, do CPC.

[...]

Recorde-se que o recurso especial foi interposto por Cesar Mariano ainda na vigência da Lei nº 8.429/92. Nele, como se disse, o agravante denunciou algumas violações à Lei Federal incorridas pelos acórdãos da 20ª Câmara Cível do TJRJ.

[...]

O equívoco contido na decisão agravada resta mais evidente quando são consideradas as inovações trazidas pela sobrevinda Lei nº 14.230/21.

[...]

Ora, é exatamente este ponto suscitado pelo agravante em seu recurso especial. Diferente da conclusão alcançada, não há individualização da conduta ao Cesar Mariano e tampouco provas que justifiquem o seu ingresso no polo passivo da ação de origem.

[...]

Cesar Mariano apenas instruiu o processo tecnicamente, o qual deveria, em consonância com a lei, percorrer os órgãos de controle da Prefeitura até a análise final da Comissão Permanente de Licitação, esta responsável, como dito, pela deflagração da licitação.

Neste ponto, o MPRJ propositalmente escolheu instruir a ação com mero relatório preliminar do TCE-RJ, mesmo sabendo que esse mesmo órgão havia modificado seu entendimento posteriormente, isentando, em especial, Cesar Mariano.

Ou seja, na esfera administrativa, quanto ao agravante, há absoluta falta de provas incriminadoras, inclusive, nunca foi acusado penalmente. Cesar Mariano nunca, jamais, praticou qualquer ato ímprobo, sendo certo que a sua indevida inclusão no polo da, data venia, absurda, ação civil pública o fustiga e atormenta, indevidamente, há quase 20 (vinte) anos.

Ademais, o próprio Tribunal de Justiça a quo, em seu acórdão, ora recorrido, reconhece que a “petição inicial não apontou, de forma precisa, a participação detalhada de cada Réu no alegado ato de improbidade administrativa.”

[...]

Ora, diferente do quanto apontado na decisão agravada, não há, no plano da assertividade, imputação de conduta ímproba individualizada – o que seria uma condição processual para a validade da admissão da ação –, bem como, não há provas acerca de supostos atos praticados pelo agravante. O simples fato de ocupar cargo público não individualiza a sua conduta e não prova de improbidade a justificar seu ingresso como réu na ação civil pública.

[...]

Eis a única conclusão possível: houve a violação ao dispositivo que trata do recebimento da petição inicial da ação civil pública, uma vez que os atos relacionados ao Cesar Mariano não foram individualizados e tampouco há provas que possam atestar quaisquer atos supostamente praticados pelo agravante.

É o relatório.

## VOTO

O agravo interno não merece provimento.

A parte agravante repisa os mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

No tocante à alegada violação ao disposto no art. 1.022, I e II, do Código de Processo Civil, apontando a parte recorrente que o acórdão teria se omitido quanto ao seu

dever legal de enfrentar todas as teses deduzidas no recurso de agravo de instrumento, mormente omissão do acórdão embargado acerca “(i) da inquestionável absolvição de Cesar Mariano pelo Tribunal de Contas do Estado ("TCE-RJ") nos autos do Processo Administrativo nº 200.893-3101, das práticas ilícitas que lhe foram imputadas pelo Relatório Preliminar, fruto da Inspeção Especial, instaurada pelo TCE-RJ - as mesmas que lhe foram imputadas pelo MPRJ na ação civil pública de origem. (ii) da contradição em se pode admitir o recebimento da ação civil pública de origem ao mesmo tempo em que se reconhece que a "petição inicial não apontou, de forma precisa, a participação detalhada de cada Réu no alegado ato de improbidade administrativa.”, sem razão a parte recorrente, tendo o Tribunal *a quo* decidido a matéria de forma fundamentada, analisando todas as questões que entendeu necessárias para a solução da lide, mormente as apontadas como omissas ou contraditórias, não obstante tenha decidido contrariamente à sua pretensão. Veja-se:

“[...]

As alegações analisadas, e trazidas pelo Embargante, são idênticas àquelas já analisadas, e rechaçadas, pelo acórdão de fls.1.176/1.181, senão vejamos:

"... a responsabilidade pode ser civil, penal e administrativa, de modo que cada forma de responsabilidade é, em princípio, independente uma da outra. Acontece que, por vezes, um mesmo fato pode ensejar simultaneamente mais de uma responsabilidade. Logo, ser essa a razão pela qual a mesma situação fática é idônea a criar, concomitantemente, as responsabilidades civil, penal e administrativa.

A independência entre as esferas do direito, também chamada de independência entre instâncias, pode ser compreendida como resultado de um processo histórico de diferenciação entre áreas do direito, em que a formação do direito penal moderno, a partir do final do século XVIII, é fortemente marcada pela negação das sanções e instrumentos do direito civil.

[...]

Assim, o ilícito civil representa violações a interesses particulares, seja de indivíduos ou do próprio Estado, os quais são legítimos para agir no intuito de que a sanção civil seja posta em prática. Por sua vez, o ilícito administrativo viola regras de direito administrativo (ligado à organização interna do Estado), de modo a legitimar o Estado a firmar sanções administrativas pelo poder de polícia ou pelo poder disciplinar, independentemente da atuação do Poder Judiciário.

(...)

Diante disso, enquanto o poder penal do Estado, exercido pelo Judiciário, objetiva a repressão de condutas tipificadas como crimes e contravenções, tendo como principal propósito o de preservar a ordem e a convivência em sociedade; o poder disciplinar seria parte da atividade do Executivo, regida sob normas do direito administrativo, visando à punição de condutas qualificadas como infrações funcionais.

A regra, portanto, é a da independência de instâncias.



Neste diapasão, no que tange à divergência entre as conclusões alcançadas pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas do Estado, a respeito do dano ao erário, o C. Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, salvo se verificada absolvição criminal por inexistência do fato ou negativa de autoria". (grifo nosso)

Como bem analisou a d. Procuradoria de Justiça, em seu parecer de fls. 1.1.57/1.1.63:

“Como se depreende, fornecida a questão pelo relativa TCE à documentação foi expressamente considerada. Se ingressou no convencimento do juízo recorrido como relatório preliminar expedido pelo corpo técnico da Corte de Contas, o mero fato de ter sido dado provimento ao recurso interposto pelo ora embargante naquele Tribunal, absolvendo-o, não tem o condão de, automaticamente, afastar a possibilidade de ter ocorrido ato de improbidade administrativa.

Como consignado no Acórdão recorrido, em sede de recebimento da inicial, procede-se a exame perfunctório da exposição dos fatos que amparam pretensão autoral e, na medida em que não se consegue elidi-los de plano, reclama-se o ingresso na fase de produção de provas, para permitir a cognição exauriente, prestigiando-se o acesso do autor ao judiciário e a formação do contraditório.

Portanto, na medida em que não há omissão, contradição ou obscuridade no julgado, tratando-se de mero exercício de inconformismo do recorrente com o julgado atacado, afastada hipótese de cabimento destes Embargos de Declaração, manifesta-se esta Procuradoria de Justiça pelo não conhecimento do recurso". (Grifamos)

Friso, mais uma vez, que, não se pode exigir um juízo exauriente no momento da admissão da inicial. O exame da pretensão autoral é perfunctório e irá se desdobrar amiúde e profundo durante a instrução da lide.” (fls. 1.174-1.177).

Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação da parte diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.

Tem-se, ainda, que o julgador não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos invocados pelas partes quando, por outros meios que lhes sirvam de convicção, tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio. As proposições poderão ou não ser explicitamente dissecadas pelo magistrado, que só estará obrigado a examinar a contenda nos limites da demanda, fundamentando o seu proceder de acordo com o seu livre convencimento, baseado nos aspectos pertinentes à hipótese *sub judice* e com a legislação que entender aplicável ao caso concreto.

Descaracterizada a alegada omissão, tem-se de rigor o afastamento da suposta violação apontada, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: AgInt no AREsp 1.046.644/MS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda

Turma, julgado em 5/9/2017, DJe 11/9/2017.

Quanto ao mérito recursal e alegada violação ao 17, §6º, da Lei n. 8.429/92, insurgindo-se a agravante quanto ao recebimento da inicial da ação civil pública, insta salientar que a nova Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu significativa reforma no objeto e rito da ação por atos de improbidade administrativa, modificando a redação do artigo tido como violado, restringindo o recebimento da inicial aos casos em que a petição inicial individualize a conduta do réu, apontando os elementos probatórios mínimos, bem como para que apresente indícios suficientes da veracidade dos fatos do dolo imputado. Veja-se:

[Art. 17.](#) A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

(...)

§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos [arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015](#) (Código de Processo Civil).

Conforme bem ponderado pelo Ministério Público Federal em seu parecer, a discussão do presente feito tem natureza eminentemente processual referente ao recebimento da inicial da ação de improbidade, “e por expressa abdicação do legislador ao prazo de vacatio legis (art. 5º, Lei n.º 14.230/21), as referidas alterações têm aplicação imediata (art. 14, CPC/2015), devendo incidir na solução do caso vertente”. (fls. 1.333).

Extrai-se dos autos que a presente ação por atos de improbidade administrativa trata sobre ilegalidades em procedimentos licitatórios para a realização de obras de drenagem, pavimentação e urbanização em logradouros públicos, dentre elas, fracionamento do objeto de licitação para adoção de modalidade licitatória menos

rigorosa, direcionamento os certames e superfaturamento das obras.

No que se refere às provas que atestam que o ora agravante participou do esquema fraudulento referido na inicial para burlar as regras de licitação, destacam-se os seguintes trechos da inicial:

“1.1 - Considerações de Ordem Geral

Após anotar a falta de um controle eficiente de gastos e a inconsistência dos controles orçamentários do Município (fls. 4189/4194 - vol. 22), o Corpo Técnico do Tribunal de Contas inicia a sua análise ressaltando que de um total de 134 (cento e trinta e quatro) licitações realizadas pelo ente municipal até o mês de julho de 2001, 77 (setenta e sete) delas vincularam-se ao convênio firmado com o DER, 'a dotando a modalidade de tomada de preços, tipo menor preço, sendo certo que, em média, 06, (seis) empresas participaram de cada certame, de um total de 11 (onze) empresas cadastradas, tendo sido uma empresa inabilitada (Engem Urbanização e Construções Ltda). Dentre as 12 (doze) licitantes, constatou-se que as empresas Delta Construções Ltda, EBTE Empresa Brasileira de Terraplanagem Ltda e Oriente Construção Civil Ltda, ora demandadas, foram vencedoras e responsáveis por nada mais nada menos que 59 (cinquenta e nove) obras das 77 (setenta e sete) referentes ao convênio firmado com o DE R, o que equivale a 73,63% do total dos serviços contratados, assim discriminadas:

(...)

1.2 - Do Fracionamento de Objeto

Da análise de toda a documentação apresentada ao Corpo Técnico do Tribunal de Contas, cujos principais elementos instruem a presente inicial, verificou-se que as 77 (setenta e sete) tomadas de mesmo objeto, a saber, "a contratação de empresa para execução de obras de saneamento, drenagem e pavimentação de grupo de ruas", tendo sido adotados ritos procedimentais idênticos em todos os certames (requerimento para início dos processos, minutas de editais e contratos, data de realização dos certames, atas das sessões realizadas, atos de adjudicação, homologação e respectiva contratação etc). Adotando-se a correta premissa de que todas as licitações' diziam respeito ao mesmo objeto, constatou-se que os agentes públicos demandados dividiram os R\$ 104.931.234,00 (cento e quatro milhões, novecentos e trinta e um mil, duzentos e trinta e quatro reais) previstos para execução das obras em parcelas de aproximadamente R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), perfazendo as 77 (setenta e sete) licitações levadas a efeito. Desta forma, restou possível a adoção da modalidade licitatória de tomada de preços em cada uma delas, prevista no art. 23, I, "b", da Lei nº 8666/93 como a adequada para serviços de engenharia que não ultrapassem o valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

(...)

1.3 — Do Direcionamento dos Certames

De modo a evidenciar a dolosa atuação dos agentes públicos ora demandados, conluídos às empresas ao final contratadas, ressalte-se que além de fracionarem os objetos licitados, abrindo caminho a toda a sorte de fraudes e irregularidades, verificou-se também que as licitantes vencedoras sempre obtiveram vitórias nas tomadas de preços que tinham por objeto grupos de ruas limítrofes, tendo-se Constatado que "... tona mesma empresa sagrou-se vencedora em diferentes licitações cujas obras de bairros distintos são tecnicamente interdependentes face, inclusive, a situação limítrofe dos mesmos" ((l. 4204 —.volume 22). Tal circunstância, conforme anotado pelo Corpo Técnico do TCE, ocorreu em todas as 77 (setenta e sete) licitações (cf. fl. 4.205 do volume 22, onde se faz a discriminação das licitações por empresa e bairros). Além disso, de modo a corroborar o direcionamento dos concursos, restaram constatados outros fatos da maior gravidade pela Corte de Contas Estadual, a saber:

(...)

Conto se não bastasse, constatou-se também que a Comissão de Licitações do Município de Nova Iguaçu conferiu tratamento diferenciado aos licitantes em alguns certames. Nessa linha, a empresa LBQ Engenharia Ltda, ora demandada, foi considerada

inabilitada nas Tomadas de Preços n° 026 e 027 em razão de irregularidades junto ao Fisco Federal (art. 29 da Lei n° 8.666/93), circunstância que, não obstante, não foi considerada Pela Comissão de Licitações na Tomada de Preços n° 001, na qual referida 'empresa sagrou-se vencedora (fl. 4.208). Por fim, na Tomada de Preços n° 079 a Comissão de Licitações julgou inabilitada a licitante Engem Urbanização e Construções Ltda, a qual, na forma da lei, manifestou o desejo de recorrer de referida decisão. Não obstante, em atitude flagrantemente ilegal e arbitrária, a Comissão de Licitações reiniciou o curso do certame, com a abertura dos envelopes contendo as propostas, ainda no último dia do prazo recursal previsto no art. 109 da Lei n° 8.666/93 (cinco dias). Em resumo, todo este cipoal de irregularidades demonstra, à exaustão, que além de fracionados em seus objetos os certames licitatórios levados a efeito pela municipalidade não passaram de "cartas marcadas", direcionados às empresas vencedoras, "escolhidas a dedo" em função de suas próprias conveniências, não em razão do interesse público. Ao direcionarem os certames aos licitantes 0, "vencedores, tal como exaustivamente demonstrado pelo Corpo Técnico do TCE, os demandados violaram o art. 37, XXI, da Constituição Federal, *verbis*:

(...)

#### 1.4 — Da Violação ao Princípio Constitucional da Publicidade

(...)

No caso ora em análise, chama a atenção, desde logo, o fato de terem sido os avisos publicados num sábado de carnaval (sie!), não se verificando a sua publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, conforme determinado pelo art. 21, II, da Lei no 8.666/93. Conforme se infere das informações colhidas pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas, confirmadas pelos documentos que instruem a presente. inicialmente, as publicações ocorreram apenas no "Jornal de Hoje" (fl. 4.201), um jornal regional que circula apenas nos Municípios de Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Duque de Caxias, Queimados, Japeri e Paracambi. Além disso, cuida-se de jornal que circula em apenas alguns dias da semana (de terça-feira a sábado), com tiragem de apenas 13.000 exemplares (fl. 4373 – volume o que demonstra não se tratar, por óbvio, de um jornal diário de grande circulação no Estado. Quanto a este aspecto cumpre asseverar, apenas a título comparativo, que o Jornal "O Dia", efetivamente um jornal de grande circulação no Estado do Rio de Janeiro, tem uma tiragem diária (33 Ir de cerca de 280.000 exemplares nos dias de semana e cerca de 370.000 durante os finais de semana.

(...)

#### 1.5 - Das Irregularidades Constatadas Relativamente aos Serviços de Drenagem, Terraplenagem e Pavimentação

Além da burla ao processo de escolha das empresas ora demandadas, na forma acima narrada, a própria execução dos serviços contratados mostrou-se ruínoza ao patrimônio público.

(...)

#### 1.6 – Dos Serviços de (1) Detalhamento do Projeto; (2) Assistência Técnica; (3) Administração das Obras; e (4) Mobilização, instalação e Desmobilização das Obras

Também aqui foram constatadas pelo Corpo Técnico do TC; diversas irregularidades. Quanto aos serviços de detalhamento de projetos, serviços que poderíamos denominar de "serviços-meio", o seu custo foi da ordem de R\$ 844.540,10 (oitocentos e quarenta e quatro mil, quinhentos e quarenta reais) para as 23 (vinte e três) tomadas de preços analisadas pelo Tribunal de Contas. Se projetado para as 77 (setenta e sete) tomadas de preço os custos alcançam a expressiva soma de R\$ 2.754.444,89 (dois milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais). Relativamente a tais serviços lograram-se vencedoras do certame as empresas Serpen Serviços Técnicos de Engenharia Ltda e Mape Engenharia Ltda, ora demandadas. Já os serviços de assistência técnica, também um "serviço-meio", custaram, consideradas todas as 77 (setenta e sete) tomadas de preço, o valor de R\$ 2.759.691,45 (dois milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e noventa e um reais), tendo sido igualmente executados pelas empresas Serpen Serviços Técnicos de Engenharia Ltda e Mape Engenharia Ltda. Assim, tendo em conta o disposto no art. 23, I, "c", da Lei n° 8.666/93 e os valores totais de tais serviços (R\$ 5.514.136,34), deveria a municipalidade ter adotado a modalidade licitatória da concorrência pública, evitando fracionar o objeto licitado, como acabou ocorrendo, de modo a beneficiar as empresas Serpen e Mape. Quanto a este ponto anota o TCE que:

(...)

#### 1.7 - Outras Irregularidades

Além do extenso rol de irregularidades acima exposto, também foram constatadas pelo Corpo Técnico do TCE:

(...)

### III- DA LEGITIMIDADE PASSIVA

(...)

O demandado César Mariano exercia, à época dos fatos, o cargo de Secretário Municipal de obras do Município de Nova Iguaçu, o que se verifica até o presente momento, figurando como a autoridade responsável pela deflagração das licitações ora impugnadas e também como ordenador de despesas, responsável, inclusive, perante o Tribunal de Contas do Estado (fl. 4210 – volume 22). Por outro lado, na qualidade de Secretário Municipal de Obras cabia a ele exercer a fiscalização das obras executadas pelas em presas contratadas.

(...)

No caso sob análise, é possível concluir, a partir do extenso rol de ilicitudes acima explicitado, que todos os atos administrativos que culminaram na contratação das empresas demandadas pelo Município de Nova Iguaçu viram-se impregnados de dolo e má-fé, cuidando-se de: (...)” (fls. 43/82).

A inicial atende aos requisitos legais esculpidos no art. 17, §6º, da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, tendo em vista que lastreada com diversas provas que atestam que o ora agravante, na qualidade de Secretário de Obras do Município de Nova Iguaçu – RJ, teve participação no esquema que visou burlar as regras insculpidas na Lei de Licitações, bem como que individualizou a conduta do agravante, ficando demonstrada a veracidade dos fatos alegados na inicial e comprovado também o elemento subjetivo do agente público.

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no AREsp 1.935.693 / RJ**  
**PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2021/0212408-0

Número de Origem:

00078530520048190038 00215150920118190000 202024513766 215150920118190000

Sessão Virtual de 14/05/2024 a 20/05/2024

### **Relator do AgInt**

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

### **Presidente da Sessão**

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

### **Secretário**

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

### **AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : CESAR MARIANO

ADVOGADOS : RAFAEL BARUD CASQUEIRA PIMENTA - RJ142307  
PEDRO RENATO DE SOUZA MOTA - RJ177509

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### **AGRAVO INTERNO**

AGRAVANTE : CESAR MARIANO

ADVOGADOS : RAFAEL BARUD CASQUEIRA PIMENTA - RJ142307  
PEDRO RENATO DE SOUZA MOTA - RJ177509

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### **TERMO**

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 14/05/2024 a 20/05/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Teodoro Silva

Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.  
Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 20 de maio de 2024