



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2209480 - SP (2021/0270183-8)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **JOSE ANTONIO ALVES DE CARVALHO**
RECORRIDO : **FRANCISCO MODOLLO FILHO**
RECORRIDO : **ALPAAN COMERCIO E SERVICOS LTDA**
ADVOGADO : **ADÃO PAVONI RODRIGUES - SP177151**
RECORRIDO : **NADIA DOS SANTOS PANNUCI**
RECORRIDO : **LUIZ ROBERTO PANNUCI**
RECORRIDO : **S S COMERCIO E REFORMA DE MOVEIS LTDA - MICROEMPRESA**
ADVOGADO : **MARCELO RODRIGUES HORTA FERREIRA - SP215855**
RECORRIDO : **LUCIO ANTONIO USAI**
ADVOGADO : **ALEXANDRE MARCELO SOUZA VIEGAS - SP252721**
RECORRIDO : **ANTONIO CARLOS GREGORIO**
ADVOGADO : **JOSÉ MIGUEL DA SILVA JÚNIOR - SP237340**
INTERES. : **EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS**
ADVOGADOS : **MAURY IZIDORO - SP135372**
 GLORIE TE APARECIDA CARDOSO - SP078566
 HENRIQUE LAZZARINI MACHADO - SP246189
 MARILEN ROSA ARAUJO DE SOUZA - SP296863
 ANDRE RAMPAZZO DE FREITAS - SP292912

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. RECURSO ESPECIAL. VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO. OCORRÊNCIA. REENVIO À ORIGEM. CAPÍTULO INDEPENDENTE. PRAZO DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. TAXATIVIDADE. INEXISTÊNCIA. DOSIMETRIA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. CONSIDERAÇÃO NECESSÁRIA NA FIXAÇÃO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE.

1. Há relevantes vícios de fundamentação no acórdão da origem quanto à desvinculação entre as instâncias administrativa e cível, à ausência de poder e interesse disciplinar da ECT sobre particulares e quanto ao prazo fixado para a proibição de contratar com o poder público em desfavor de JOSE ANTONIO ALVES DE CARVALHO. Reenvio do feito à origem para esclarecimento dos pontos.
2. Considerando a independência do capítulo do acórdão alusivo à taxatividade do prazo da pena de proibição de contratar imposta contra as empresas, deve ser desde

logo analisado. A sanção específica deve ser fixada conforme a situação concreta, à luz da proporcionalidade e razoabilidade, inexistindo a taxatividade alegada.

3. Recurso especial provido em parte, para saneamento dos vícios de fundamentação ora afirmados.

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 12/06/2025 a 18/06/2025, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 24 de junho de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2209480 - SP (2021/0270183-8)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **JOSE ANTONIO ALVES DE CARVALHO**
RECORRIDO : **FRANCISCO MODOLLO FILHO**
RECORRIDO : **ALPAAN COMERCIO E SERVICOS LTDA**
ADVOGADO : **ADÃO PAVONI RODRIGUES - SP177151**
RECORRIDO : **NADIA DOS SANTOS PANNUCI**
RECORRIDO : **LUIZ ROBERTO PANNUCI**
RECORRIDO : **S S COMERCIO E REFORMA DE MOVEIS LTDA - MICROEMPRESA**
ADVOGADO : **MARCELO RODRIGUES HORTA FERREIRA - SP215855**
RECORRIDO : **LUCIO ANTONIO USAI**
ADVOGADO : **JORGE JARROUGE - SP074688**
RECORRIDO : **ANTONIO CARLOS GREGORIO**
ADVOGADO : **JOSÉ MIGUEL DA SILVA JÚNIOR - SP237340**
INTERES. : **EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS**
ADVOGADOS : **MAURY IZIDORO - SP135372**
 GLORIE TE APARECIDA CARDOSO - SP078566
 HENRIQUE LAZZARINI MACHADO - SP246189
 MARILEN ROSA ARAUJO DE SOUZA - SP296863
 ANDRE RAMPAZZO DE FREITAS - SP292912

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. RECURSO ESPECIAL. VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO. OCORRÊNCIA. REENVIO À ORIGEM. CAPÍTULO INDEPENDENTE. PRAZO DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. TAXATIVIDADE. INEXISTÊNCIA. DOSIMETRIA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. CONSIDERAÇÃO NECESSÁRIA NA FIXAÇÃO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE.

1. Há relevantes vícios de fundamentação no acórdão da origem quanto à desvinculação entre as instâncias administrativa e cível, à ausência de poder e interesse disciplinar da ECT sobre particulares e quanto ao prazo fixado para a proibição de contratar com o poder público em desfavor de JOSE ANTONIO ALVES DE CARVALHO. Reenvio do feito à origem para esclarecimento dos pontos.
2. Considerando a independência do capítulo do acórdão alusivo à taxatividade do prazo da pena de proibição de contratar imposta contra as empresas, deve ser desde

logo analisado. A sanção específica deve ser fixada conforme a situação concreta, à luz da proporcionalidade e razoabilidade, inexistindo a taxatividade alegada.

3. Recurso especial provido em parte, para saneamento dos vícios de fundamentação ora afirmados.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial interposto por MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO, assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADA. PRESCRIÇÃO RECONHECIDA PELA SENTENÇA. AFASTADA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIÇOS DE REPARAÇÃO DE MÓVEIS DE ESCRITÓRIO PARA A EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - EBCT. INCIDÊNCIA DOS ARTIGOS 9, II, E 12, AMBOS DA LEI Nº8429/92.

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Em juízo de retratação à luz do Tema n. 1.199/STF, o acórdão foi mantido.

Sustenta a parte recorrente, em síntese: i) vício de fundamentação sobre as conclusões da sindicância e as provas dos autos sobre a responsabilidade dos agentes públicos e particulares (arts. 1.022, incisos I e II, parágrafo único, II, e 489; § 1º, IV, do CPC/2015); ii) necessidade de majoração do prazo da proibição de contratar com o Poder Público às empresas (arts. 9º, II, e 12, I, da Lei n. 8.429/1992); e iii) ocorrência de omissão quanto ao prazo da proibição de contratar com o Poder Público imposta a JOSÉ ANTONIO ALVES DE CARVALHO (arts. 9º, II, e 12, I, da Lei n. 8.429/1992).

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa contra José Antônio Alves Carvalho e outros, alegando irregularidades em contratos de reparação de móveis com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Os pedidos incluíam a reversão do enriquecimento ilícito e o ressarcimento ao erário. A sentença reconheceu a prática de improbidade por José Antônio Alves Carvalho, aplicando sanções, mas afastou a responsabilidade de outros réus por falta de provas suficientes.

O Tribunal, ao analisar as apelações, afastou a prescrição e confirmou a improbidade administrativa de José Antônio Alves Carvalho, Alppan Comércio e Serviços Ltda., e S.S. Comércio e Reformas de Móveis Ltda., impondo sanções. No recurso especial, está em questão a responsabilidade de outros réus e a aplicação das sanções.

1. Dos vícios de fundamentação

O recurso especial prospera quanto aos vícios de fundamentação alusivos à ausência de condenação dos particulares na sindicância, na medida em que não submetidos à disciplina funcional, notadamente a par da condenação das empresas privadas contratadas a que estavam ligados.

Embora suscitada a matéria nos aclaratórios, a origem limitou-se a repetir o lacônico fundamento do acórdão de apelação, que assim registrou a conclusão (fl. 9274, grifei):

Assim, ficou caracterizada a prática de atos de improbidade administrativa pelos corréus JOSE ANTONIO ALVES DE CARVALHO, **ALPAAN COMERCIO E SERVIÇOS LTDA. e S. S. COMERCIO E REFORMAS DE MOVEIS LTDA**, previstos no art. 9, II, da Lei nº 8.429 /92.

Por outro lado, em que pese os diversos documentos acostados à inicial, não houve sindicância instaurada pela EBCT que comprovasse e ratificasse o alegado pelo Ministério Público Federal com relação aos demais corréus (**NADIA DOS SANTOS, LUIZ ROBERTO PANIJCCI, FRANCISCO MODOLLO FILHO, ANTONIO CARLOS GREGÓRIO e LUCIO ANTONIO USAI**).

A questão da desvinculação disciplinar entre os gestores das empresas privadas e a ECT, de modo a ser relevante que a ausência de conclusão no processo administrativo sobre prática por eles de atos de improbidade influencie a presente ação civil, deve ser esclarecida pela origem, porquanto relevante para a solução da lide.

Essa mesma conclusão deve ser estendida também aos funcionários submetidos à sindicância, na medida em que inexiste qualquer vinculação entre as esferas administrativas e civil. A mera falta de condenação administrativa não pode servir de fundamento único para afastar a condenação civil, devendo ser desenvolvido o entendimento da origem à luz das provas judicialmente disponíveis.

Por fim, há também a omissão alegada quanto ao prazo fixado para a proibição de contratar fixada em desfavor de JOSE ANTONIO ALVES DE CARVALHO, que não foi estipulada na sentença (fl. 8.966), permanecendo o vício mesmo após demonstrada sua ocorrência nos oportunos embargos de declaração ao acórdão.

2. Do prazo da proibição de contratar

Considerando a independência dos capítulos alusivos à sanção aplicada aos demais réus, as questões remanescentes devem ser desde logo resolvidas.

Quanto ao prazo da sanção de proibição de contratar com o poder público, esta Corte entende pela possibilidade de sua fixação proporcional e razoável, à luz do conjunto probatório. Nesse sentido:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. ATOS ADMINISTRATIVOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 7, 789 E 1.022 DO CPC/15. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. LIVRE CONVENCIMENTO DO JULGADOR. ART. 371 DO CPC/15. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 935 DO CC. NÃO OCORRÊNCIA. A ABSOLVIÇÃO OPERADA NO JUÍZO CRIMINAL SOMENTE SE COMUNICA COM A ESFERA CÍVEL E ADMINISTRATIVA QUANDO NEGADA A EXISTÊNCIA DO FATO OU DA AUTORIA. ENTENDIMENTO FIRMADO POR JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ALEGAÇÃO DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DEFICIÊNCIA RECURSAL. INCIDÊNCIA POR ANALOGIA DO ENUNCIADO N. 284 DA SÚMULA DO STF.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa objetivando a condenação de oficial de justiça por deixar de praticar atos de ofício em treze processos judiciais nos quais fora chamado a atuar pelas suas funções. Na sentença, julgou-se parcialmente o procedente o pedido para [...] proibição de contratar com o Poder Público e dele receber incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de 3 anos; [...].

IV - Cabe ao julgador decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto.

[...] O Tribunal de origem entendeu que (fl. 1.886) "a postura adotada pelo réu, em deixar de cumprir o seu dever legal, lançando inclusive certidões falsas nos respectivos mandados, como bem evidenciado nos autos, demonstra o dolo em praticar conduta ímproba" e "levando-se em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, tem-se que a aplicação das penalidades não está em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade", mas manteve a penalidade de perda do cargo público [...] (AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.486.065/SP, relator Ministro

Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 1/6/2021, DJe de 14/6/2021).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FRAUDE EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. EMPRESA BENEFICIÁRIA CONDENADA PELA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO DE QUE TRATA O ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. IMPOSIÇÃO DA PENALIDADE DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO E RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS (ART. 12, III, DA LIA). SUBSTITUIÇÃO POR PENA DE MULTA CIVIL. CASO CONCRETO. IMPOSSIBILIDADE. RESTRIÇÃO DA PENA AOS LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO. CABIMENTO.

1. Na espécie, a única penalidade imposta à parte agravante (pessoa jurídica de direito privado) foi a proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo invariável prazo de três anos, a teor do inciso III do art. 11 da Lei n. 8.429/1992.

2. A referida penalidade, por si só, não importa em desprestígio aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade na dosimetria realizada pela Corte estadual, pois o subjacente ato de improbidade ocorreu em contexto de procedimento licitatório, dentro do qual não se pode consentir com vícios que comprometam sua lisura, competitividade e isonomia [...] (AgInt no AREsp n. 791.744/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/11/2021, DJe de 25/11/2021).

Assim, a tese de taxatividade do prazo de 10 (dez) anos para a sanção de proibição de contratar não encontra acolhida jurisprudencial, devendo ser desprovido o recurso, no ponto.

Dispositivo

Isso posto, dou provimento em parte ao recurso especial, para determinar o reenvio do feito à origem para saneamento dos vícios de fundamentação ora apontados.

Não sendo caso de má-fé, descabe a incidência de honorários de sucumbência em ação civil pública, inclusive a título recursal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**REsp 2.209.480 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2021/0270183-8

Número de Origem:

00175337320064036100 175337320064036100 200661000175332

Sessão Virtual de 12/06/2025 a 18/06/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : JOSE ANTONIO ALVES DE CARVALHO

RECORRIDO : FRANCISCO MODOLLO FILHO

RECORRIDO : ALPAAN COMERCIO E SERVICOS LTDA

ADVOGADO : ADÃO PAVONI RODRIGUES - SP177151

RECORRIDO : NADIA DOS SANTOS PANNUCI

RECORRIDO : LUIZ ROBERTO PANNUCI

RECORRIDO : S S COMERCIO E REFORMA DE MOVEIS LTDA -
MICROEMPRESA

ADVOGADO : MARCELO RODRIGUES HORTA FERREIRA - SP215855

RECORRIDO : LUCIO ANTONIO USAI

ADVOGADO : ALEXANDRE MARCELO SOUZA VIEGAS - SP252721

RECORRIDO : ANTONIO CARLOS GREGORIO

ADVOGADO : JOSÉ MIGUEL DA SILVA JÚNIOR - SP237340

INTERES. : EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS

ADVOGADOS : MAURY IZIDORO - SP135372

GLORIETE APARECIDA CARDOSO - SP078566

HENRIQUE LAZZARINI MACHADO - SP246189

MARILEN ROSA ARAUJO DE SOUZA - SP296863

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

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 12/06/2025 a 18/06/2025, por unanimidade, decidiu dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 18 de junho de 2025