

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

PRAZO PARA OUTROS RECURSOS

Recurso 00020334620104058500
Tribunal TRF5
Relator Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro
Julgado em 30/06/2025

PROCESSUAL CIVIL. RETORNO DO STJ. REAPRECIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÕES SUPRIDAS.

RESUMO

Recurso especial provido com determinação de reapreciação de embargos de declaração em ação de improbidade administrativa. O tribunal, ao retornar do STJ, deve analisar especificamente as omissões e contradições quanto aos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, o elemento volitivo de cada réu e a aplicação da Lei 14.230/2021, rejeitando argumentos sobre dano presumido e constitucionalidade pendente de julgamento no STF.

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RETORNO DO STJ. REAPRECIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÕES SUPRIDAS. CONTRADIÇÕES AFASTADAS, SEM ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS MODIFICATIVOS.

1. Feito que retorna do STJ para novo julgamento de embargos de declaração, após provimento do recurso especial, com determinação de regular prosseguimento com a análise das omissões e contradições destacadas (exame das condutas perpetradas pelos réus em todos os artigos em que estes foram condenados - arts. 9º, 10 e 11, da LIA; exame específico das condutas ímprobas ou menção individualizada ao elemento volitivo de cada um dos réus; inexistência/existência do efetivo dano ao erário; ocorrência de continuidade típico-normativa das condutas, reconhecidas na origem, com outros tipos da LIA), bem como das inovações legislativas trazidas pela Lei 14.230/2021 à LIA.

2. Quando da apreciação dos referidos aclaratórios, ora reapreciados, restou apresentada a seguinte ementa:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA.

1. Embargos de declaração opostos pelo MPF em face de acórdão que negou provimento à sua apelação e deu provimento às apelações dos demandados, para reformar a sentença, afastando a condenação imposta.

2. Sustenta o embargante, em síntese, que o acórdão: a) adotou uma fundamentação genérica, sem realizar um exame específico, por capítulos, da multiplicidade de atos de improbidade administrativa, réus, contextos fáticos e requisitos legais; b) omitiu-se em examinar a constitucionalidade da nova redação do art. 10 c/c art. 17-C, ambos da NLIA e a aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, sendo certo que essa nova legislação padece de vários vícios de constitucionalidade, alguns já reconhecidos e outros que ainda estão sendo examinados em vários processos em curso no STF; d) deveria ter considerado dano presumido (in re ipsa), pois o tema 1.096/STJ, foi afetado ao rito julgamento de recursos repetitivos, para "definir se a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que

causa dano presumido ao erário (in re ipsa)"; e) omitiu-se quanto à conduta prevista no art. 9º da LIA, na qual a sentença enquadrou a ré HORTÊNCIA MARIA SANTANA LINHARES; f) foi contraditório quanto ao dolo na contratação ilícita, pois reconheceu a gravidade do fato, mas não reconheceu como ato de improbidade administrativa; g) não enfrentou o pedido sucessivo do art. 11 da LIA.

3. Nos termos do art. 1.022 do CPC/2015, cabem embargos declaratórios para esclarecer obscuridade ou eliminar contradição (inc. I); suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento (inc. II) e para corrigir erro material (inc. III).

4. Os embargos de declaração não são meio próprio ao reexame da causa, devendo limitar-se ao esclarecimento de obscuridade, contradição, omissão ou erro material, in casu, inexistentes no acórdão embargado.

5.

Inicialmente, registre-se que, no curso da tramitação do presente processo, sobreveio a Lei 14.230/2021, que entrou em vigor em 26 de outubro de 2021 e alterou substancialmente o regime jurídico da improbidade administrativa.

6. Como firmado pelo STF, no Tema 1199, na atualidade, é exigível sim a comprovação de dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, o que, aliás, já era o entendimento sedimentado pela jurisprudência independentemente das alterações trazidas pela Nova LIA.

7. Em relação às regras que disciplinam o fluxo procedimental, especialmente aquelas que passaram a ser previstas no art. 17 e no art. 17-C da Lei 8.429/92, não há maiores celeumas doutrinárias sobre a imediata incidência. Afinal, para normas de caráter adjetivo, vige o princípio tempus regit actum, devendo-se respeitar as fases processuais já ultimadas de acordo com o regime jurídico anterior.

8. Quanto aos vícios de constitucionalidade sob exame do STF, bem como o tema 1.096/STJ, deve-se aguardar o pronunciamento das respectivas Cortes Superiores.

9. Ademais, esta e. 2ª Turma, no presente processo, afastou a responsabilização dos agentes por improbidade administrativa, pois:

a) a sentença apurou o suposto dano provocado ao erário com base, tão somente, no valor de cada contratação indicada pelo MPF;

b) não houve indicação do prejuízo experimentado pelo Conselho, bem como o objeto do contrato foi cumprido;

c) a Lei 14.230/2021 alterou substancialmente o regime jurídico da improbidade administrativa, exigindo a comprovação de prejuízo efetivo ao erário e de elemento subjetivo especial para a configuração da conduta ímproba, tendo o juízo de primeiro grau, em sua sentença, qualificado o dano ao erário, na lide, como presumido ("in re ipsa").

10. Por fim, já decidiu esta 2ª Turma: "que os embargos declaratórios não constituem meio eficaz para manifestar insatisfação com o conteúdo do julgado proferido, (menos ainda para perseguir o reexame de matéria oportunamente apreciada) na ausência de efetiva contradição, omissão, obscuridade ou erro

material". (PJE 0801759-34.2019.4.05.8500, rel. Des. Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, data da assinatura: 05/05/2020).

11. Ademais, a omissão só se caracteriza, no que tange ao enfrentamento dos dispositivos de lei, quando a parte demonstra que, caso tivessem estes sido abordados, o resultado da demanda seria outro, circunstância que, no caso, não ocorreu, limitando-se o embargante a pedir o pronunciamento do julgado.

12. Ressalte-se, por fim, que a mera interposição de embargos de declaração mostra-se suficiente para prequestionar a matéria, nos termos do art. 1.025 do CPC/2015.

13. Embargos de declaração desprovidos."

3. Por seu turno, na sessão de 15/08/2023, a Segunda Turma deste Regional, por unanimidade, exerceu o Juízo de retratação, para afastar a prescrição, dando provimento às apelações dos demandados, e negando provimento à apelação do MPF, tendo sido apresentada, na ocasião, a seguinte ementa:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO QUE RECONHECEU A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E EXTINGUIU O FEITO COM BASE NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF NO JULGAMENTO DO TEMA 1199. JUÍZO DE RETRATAÇÃO EXERCIDO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE PROVA EFETIVA DE DOLO, DESVIO DE RECURSOS, CONLUÍO E DANO AO ERÁRIO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PROVA EFETIVA NOS AUTOS. LESIVIDADE AO ERÁRIO PRESUMIDA. DESCABIMENTO. ABSOLVIÇÃO.

1. Feito que retorna, nos termos do art. 1.040, II, do CPC/2015, para realização do juízo de retratação caso entenda pertinente, em relação ao Tema 1199 do STF ou, se for o caso, para a realização do distinguishing com o esclarecimento dos fundamentos adotados para eventual manutenção do acórdão recorrido.

2. Quando da apreciação pela Segunda Turma deste Regional, na sessão de 14/06/2022, por unanimidade, foi negado provimento ao agravo interno interposto pelo MPF em face da decisão monocrática (id. 4050000.30539172) que reconheceu a prescrição com base no regramento introduzido pela Lei 14.230/2021, no tocante a supostos atos ímprobos praticados antes da vigência desse diploma legal, extinguindo o feito em virtude do reconhecimento da aplicação, retroativa, neste caso, da prescrição intercorrente da Nova LIA.

3. No dia 18/08/2022, o STF, em julgamento de mérito proferido em relação ao tema (ARE 843989), arrematou no sentido de que "o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei".

4. O STF, no julgamento de representativo de controvérsia afetado ao Tema 1199, firmou a seguinte tese: "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".

5. Sem maiores delongas, no caso concreto, partindo das premissas acima expostas, observa-se que a ação de improbidade foi ajuizada anteriormente à edição da Lei 14.230/2021 (autuação em 28/04/2010).

6. Observa-se que, em sentido contrário ao entendimento do STF, restou aplicado o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021, razão pela qual merece reforma o julgado, a impor o afastamento da prescrição intercorrente em relação ao apontado ato de improbidade outrora proclamada. Exercido o juízo de retratação, para reconhecer a irretroatividade da Lei 12.430/2021 quanto à prescrição.

7. Retomado o rito processual, passa-se a analisar as razões dos apelos.

8. Consta da sentença:

"1. Relatório.

Cuida-se de ação civil mediante a qual o Ministério Público Federal requer a condenação de Hortência Maria Santana Linhares, Zilda Maria da Silva, Marli Francisca dos Santos Palmeira, Mirian Christina dos Santos Carvalho, Louise Maria Holtz Santos de Oliveira, Alexandre Reinol da Silva, Julio Cesar do Monte, Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza pela prática de atos de improbidade administrativa contemplados nos arts. 9º e 10, da Lei nº 8.429/1992, a incidir as sanções cominadas no art. 12, do referido diploma legal, com o ressarcimento integral dos danos causados ao Conselho Regional de Enfermagem de Sergipe (COREN/SE).

Alega o MPF que, no ano de 2005, teve curso uma investigação policial - "Operação Predador" - que apurou ilicitudes na gestão do Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), sediado no Rio de Janeiro/RJ, naquela ocasião presidido por Gilberto Linhares, esposo da aqui requerida Hortência Maria Santana Linhares, a qual exercia, na mesma época, a presidência do Conselho Regional de Enfermagem de Sergipe (COREN/SE).

A partir de elementos indiciários lá coletados, o MPF aduz que se logrou atestar, no bojo do Procedimento Administrativo Cível nº 1.35.000.1253/2007, em curso na Procuradoria da República de Sergipe, bem assim em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, e no Procedimento Criminal nº 2006.85.00.3033-2 (este último em trâmite perante a 3ª Vara Federal desta Seccional), a efetiva existência de fraudes também na gestão do COREN/SE.

Dentre os fatos elencados na petição inicial, tidos como ímprobos, constam:

(1) contratação de serviços de assessoria jurídica do escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, então representado pelos advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva, mediante indevida dispensa de licitação e em valores excessivos, em 03/05/2004, pela então presidente do COREN/SE, Hortência Maria Santana Linhares, coadunada pela tesoureira Zilda Maria da Silva, tendo ocorrido, inclusive, o pagamento antecipado do valor de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), responsabilizando-se todos os nominados;

(2) contratação de serviços de assessoria jurídica do escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, então representado pelos advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva, mediante indevida dispensa de licitação e em valores excessivos, de cerca de R\$ 12.000,00 (doze mil reais)

mensais, em 07/08/2006, pela então presidente do COREN/SE, Marli Francisca dos Santos Palmeira, coadunada pela tesoureira Mirian Christina dos Santos Carvalho, supostamente sob as ordens de Hortência Maria Santana Linhares, responsabilizando-se todos os nominados;

(3) contratação dos serviços de assessoria jurídica do escritório de advocacia Gomes e Julio Advogados Associados, então representado pelas advogadas Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza, mediante indevida dispensa de licitação e em valores excessivos, em 10/02/2007, pela então presidente do COREN/SE, Marli Francisca dos Santos Palmeira, coadunada pela tesoureira Mirian Christina dos Santos Carvalho, também sob as ordens e a orientação de Hortência Maria Santana Linhares e dos advogados Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte, responsabilizando-se todos os nominados;

(4) fracionamento de despesas e indevida dispensa de licitação para aquisição de material de construção no ano de 2005, no valor de R\$ 26.509,42 (vinte e seis mil quinhentos e nove reais e quarenta e dois centavos), pela então presidente do COREN/SE, Hortência Maria Santana Linhares, sem comprovação do efetivo emprego dos itens na sede do COREN/SE, responsabilizando-se o nominado agente público;

(5) indevida dispensa de licitação para contratação de serviços de filmagem, no valor de R\$ 18.502,00 (dezoito mil e quinhentos e dois reais), junto à empresa Frame Vídeo e Produções Ltda., entre os anos de 2003 e de 2004, pela então presidente do COREN/SE, Hortência Maria Santana Linhares, sem comprovação da efetiva execução em prol do COREN/SE, responsabilizando-se o nominado agente público;

(6) indevido ressarcimento, pelo COREN/SE, à então presidente, Hortência Maria Santana Linhares, dos valores de R\$ 890,00 (oitocentos e noventa reais) e de R\$ 10.846,50 (dez mil oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta centavos), gastos com a aquisição, respectivamente, nas cidades do Rio de Janeiro/RJ e de São Paulo/SP, de bens "incompatíveis com a finalidade" daquele Conselho, a exemplo de objetos de decoração, talheres, vasos etc., e sem a comprovação da efetiva destinação em prol da referida autarquia;

(7) indevida realização de despesas, pelo COREN/SE, na gestão da então presidente Hortência Maria Santana Linhares, com refeições e lanches, e em favor do "Restaurante Cariri", de propriedade de seu irmão, José Hamilton de Santana, no montante de R\$ 32.785,43 (trinta e dois mil setecentos e oitenta e cinco reais e quarenta e três centavos);

(8) indevida realização de pagamentos, pelo COREN/SE, com refeições e lanches, na gestão da então presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira, no valor total de R\$ 12.597,82 (doze mil quinhentos e noventa e sete reais e oitenta e dois centavos);

(9) indevida realização de despesas, pelo COREN/SE, na gestão da então presidente Louise Maria Holtz Santos de Oliveira, no montante de R\$ 4.345,00 (quatro mil e trezentos e quarenta e cinco reais), em favor do "Restaurante Cariri";

(10) ordenação de despesas não autorizadas legalmente para a realização do 6º Congresso Brasileiro de Conselhos de Enfermagem-CBCENF, na gestão da então presidente Hortência Maria Santana Linhares, a abranger o custeio de bandas artísticas ("Banda Pimentinha" e "Banda Forró Cariri"), de refeições em favor do "Restaurante Cariri", de propriedade de José Hamilton de Santana, irmão de Hortência Maria Santana Linhares, e do "Restaurante Toca da Garoupa", além de itens de decoração, brindes e outras despesas com alimentação;

(11) ordenação de despesas não autorizadas legalmente para a realização do 7º Congresso Brasileiro de

Conselhos de Enfermagem-CBCENF, na cidade de Fortaleza/CE, na gestão da então presidente Hortência Maria Santana Linhares, a abranger o custeio de bandas artísticas e de brindes.

(...)

É o relatório.

2. Fundamentação.

2.1 - Reiteração das questões preliminares de inépcia da petição inicial, de ausência de interesse processual e de ilegitimidade passiva. Remissão ao já decidido.

Relativamente às questões preliminares de inépcia da petição inicial, de ausência de interesse processual e de ilegitimidade passiva - uma reprise de idênticas alegações versadas em manifestações prévias -, retomo os fundamentos lançados quando de sua rejeição primeira, no corpo da decisão de admissibilidade da demanda, residente às fls. 450-452, bem assim na decisão saneadora proferida às fls. 844-846.

Adicionalmente, cumpre destacar que a assim dita ilegitimidade passiva está substancialmente presa ao mérito da pretensão, cujo deslinde enseja a análise das provas trazidas ao feito, em ordem a se aferir a efetiva participação, ou não, dos demandados nos fatos ora declinados.

2.2 - Prejudicial de mérito. Prescrição.

Os requeridos arguíram, uma vez mais, a prescrição quanto aos fatos relativos à primeira contratação do seu escritório - Monte e Reinol Advogados Associados -, datados de 03/05/2004, vez que a presidente do COREN/SE, à época, Hortência Maria Santana Linhares, fora afastada do cargo em 27/01/2005, ao ser presa em flagrante, e tendo em mira o fato de o ajuizamento da presente demanda ter ocorrido após o transcurso do prazo de cinco anos.

Sem razão os arguentes.

A contagem da prescrição, inclusive em tema de pretensões voltadas ao reconhecimento de atos de improbidade administrativa, deve reverência ao preceituado pelo então vigente art. 219, §1º, do CPC/1973, de modo a retroagir o efeito de sua interrupção à data de propositura da demanda. Tal regramento torna irrelevante eventual demora na citação decorrente de circunstâncias alheias ao comportamento processual da parte autora (STJ/Súmula 106).

Neste feito, portanto, o marco interruptivo corresponde a 28/04/2010, data do protocolo de ajuizamento da petição inicial. Destaque-se que as implicações, de qualquer forma, restringem-se às sanções - em sentido estrito - previstas pela Lei de Improbidade, vez que a pretensão de ressarcimento ao erário, amparada em imperativo constitucional expresso (CF/1988, art. 37, § 5º), é imprescritível.

É certo que Hortência Maria Santana Linhares fora afastada do cargo de presidente do COREN/SE em 27/01/2005, mas o foi em caráter precário e provisório - decorrente de uma decisão judicial que decretara a sua prisão preventiva.

Nessa linha, também é verdadeiro que somente com a efetiva posse da nova diretoria do COREN/SE, em 31/10/2005, após nomeação emanada do COREN, é que se pode extrair o caráter definitivo do afastamento

de Hortência Maria Santana Linhares do referido cargo público. Por conseguinte, tem-se aí o marco inicial da prescrição, na forma do art. 23, inciso I, da Lei nº 8.429/1992.

O mero cotejo dos aludidos marcos prescricionais, de início (31/10/2005) e fim (28/04/2010), é suficiente para afastar a tese de ocorrência da prescrição quinquenal, vez que não aperfeiçoado em sua integralidade o referido prazo.

2.3 - Do Mérito.

2.3.1 - Configuração dos atos de improbidade administrativa. Conceito substancial. Dimensionamento.

Acerca da compreensão quanto ao delineamento do que sejam atos de improbidade administrativa, vale dizer, o seu conceito substancial, merece transcrição extrato da sentença proferida nos autos do processo judicial de nº 0002986-78.2008.4.05.8500-2ª Vara Federal desta Seção Judiciária, da lavra do MM. Juiz Federal Fernando Escrivani Stefaniu, que bem resumiu o ponto:

[...] Pois bem. Neste intento de definir a tipologia da improbidade, destaque-se, de pronto, que a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), ao tratar dos atos que configuram a improbidade administrativa, enquadra-os em três categorias: 1) aqueles que importam em enriquecimento ilícito do agente (art. 9º); 2) os que causam prejuízo ao erário (art. 10); e 3) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), sendo esses últimos entendidos como qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, moralidade, imparcialidade, legalidade, lealdade, dentre outros princípios¹.

Para haver improbidade, pois, é necessário que a conduta do agente venha a vulnerar a moralidade administrativa em seu sentido amplo, tendo em vista que a improbidade consiste, em suma, em uma imoralidade qualificada, que agride não somente o princípio da moralidade propriamente dito, mas também o princípio da probidade administrativa como um todo.

Na lição de Alexandre de Moraes acerca da Lei de Improbidade Administrativa:

A lei de improbidade, portanto, não pune a mera ilegalidade, mas a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, voltada para a corrupção. O ato de improbidade administrativa exige para sua consumação um desvio de conduta do agente público, que, no exercício indevido de suas funções, afasta-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens imateriais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no art. 11 da presente lei.²

Contudo, não se pode entender que qualquer irregularidade ou ilegalidade cometida pelo agente público configura ato de improbidade administrativa. É indispensável que haja, no caso concreto, má-fé do administrador (especial nota de qualificação, seja do ato administrativo propriamente dito, seja de uma omissão, seja de uma conduta), pois o regime a ser observado é o da responsabilidade subjetiva.

A propósito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro adverte que:

O enquadramento da lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. [...] Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação dolosa ou culposa. E a mesma idéia de que, nos

atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, exige-se dolo ou culpa, repete-se no artigo 5º da lei. É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento.³

Tal pressuposto de responsabilidade deve ser especialmente considerado no que diz respeito ao art. 11 da Lei nº 8.429/1992, tendo em vista a amplitude da hipótese normativa ali consignada. Nesse caso, há de ser demonstrado o dolo da conduta do agente, sob pena de configurar responsabilidade objetiva não albergada em nosso ordenamento.

Não fosse assim e a dispensa do exame do dolo poderia levar à absurda conclusão de que a procedência de qualquer mandado de segurança contra ato de agente público, no qual se estabelecesse a ilegalidade do ato praticado, implicaria automaticamente na conclusão do cometimento de ato de improbidade pelo referido agente. A toda prova, isso, obviamente, não se sucede.

[...]

Vale repetir, contudo, que, para configurar a improbidade prevista no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, a existência de dolo é indispensável. Leciona Marino Pazzaglini Filho:

Assim, os atos administrativos ilegais que não se revestem de inequívoca gravidade, que não ostentam indícios de desonestidade ou má-fé, que constituem simples irregularidades anuláveis (e não atos nulos de pleno direito), que decorrem da inabilitação ou despreparo escusável do agente público, não configuram improbidade administrativa. [...] em resumo, mero descumprimento de princípio constitucional pelo agente público sem conotação de desonestidade, de má-fé, de falta de probidade, não constitui ato de improbidade administrativa.

Juarez Freitas, ao apreciar o tema, discorre:

A mera irregularidade, a mera ilegalidade, para mim é insuficiente para condenar alguém por improbidade administrativa. Pode ter outras sanções, pode ser suspenso, pode até ser demitido, em alguns casos eu admito a demissão, mas improbidade administrativa tem que haver inequívoca intenção desonesta, dada a gravidade das sanções. (...) Quero enfatizar, má-fé e desonestidade, que, no caso brasileiro (e imoralidade, que jamais se presume), jamais se presumem, preciso fazer a prova, não há fato notório e não cabe aqui jamais a presunção, a responsabilidade do agente é sempre subjetiva.⁵

[...]

Nessa ordem de ideias, a noção que se internaliza e deve servir de parâmetro é a de que improbidade administrativa não se confunde com simples irregularidade. Para a qualificação de determinada prática como ímproba não basta sua desconformidade objetiva e, de certo modo, meramente formal, em relação às prescrições legais.

O ordenamento jurídico pátrio buscou fixar, a partir de um microssistema diferenciado pela maior gravidade de suas sanções, um aspecto densificador do conceito de improbidade, associando-o, corretamente, à idéia de desonestidade, torpeza, má-fé, fraude etc., em seus variados graus, acompanhada do inescusável elemento subjetivo, nas vestes de dolo (como regra geral e em específico para os casos de enriquecimento ilícito e malferimento aos princípios) ou, ao menos, de culpa, na hipótese de dano ao erário, do agente.

Delineadas, sucintamente, essas noções teóricas, passo ao enfrentamento do caso concreto.

2.3.2 - Condutas imputadas às requeridas Zilda Maria da Silva e Mirian Christina dos Santos Carvalho. Desempenho da função de tesoureiras. Ausência de poder decisório.

Diante da identidade de funções desempenhadas pelas requeridas Zilda Maria da Silva e Mirian Christina dos Santos Carvalho, ambas exercentes do cargo de tesoureira, respectivamente, nas gestões das ex-presidentes Hortência Maria Santana Linhares e Marli Francisca dos Santos Palmeira, e do resultado da instrução probatória, principio pela análise de suas responsabilidades.

Quando se cuida de averiguar, sob o prisma da improbidade administrativa, condutas passíveis de sanção, e, a partir delas, extrair os elementos dolo ou culpa, embute-se inexoravelmente a necessidade de se identificar a existência de poder real de mando/gestão/direção no cometimento do ato apurado.

A identificação de tal prerrogativa representa dado crucial para o aparte daqueles que, sendo meros encarregados burocráticos, eventualmente são colhidos pela linha de execução material de um suposto ato de improbidade, mas cuja atividade, nada obstante não ser meramente acidental, é ditada pelas rotinas e práticas diurnas e rotineiras do ambiente corporativo (público ou privado).

Para esses agentes, cumpridores de atos-meio, não lhes é confiada atribuição de fiscalização ou deferido espaço para emitir juízo de valor quanto à validade ou oportunidade ou conveniência dos mesmos atos em cujo contexto, assim, podem ensejar, de qualquer modo, eventual responsabilidade em se configurando um atuar doloso, fraudulento, ou mesmo com culpa grave.

A responsabilização por ato de improbidade administrativa exige, dessarte, tanto a plena consciência do quadro de ilicitude, como também a capacidade efetiva de intervir em sua concretização, concorrendo por coadjuvação ativa ou por inércia em adotar as medidas necessárias voltadas a impedi-la nas hipóteses em que o agente deveria e poderia fazê-lo.

No caso, o Ministério Público Federal, em suas alegações finais (fls. 2.780-2.811), após analisar especialmente o teor dos depoimentos das mencionadas requeridas e os elementos documentais já colacionados, entendeu por manter o pedido de condenação pelos atos de improbidade da demandada Zilda Maria da Silva, mas pugnou pela improcedência quanto à pretensão inicialmente formulada em face da requerida Mirian Christina dos Santos Carvalho.

Aliás, o MPF é claro, ao formular seu juízo de convencimento, que o fato de a requerida Zilda Maria da Silva haver admitido que "preenchia cheques em branco", teve efetiva consciência e participação nas apontadas malversações dos recursos do COREN/SE.

Sem razão o MPF. Desde a petição inicial, as requeridas Zilda Maria da Silva e Mirian Christina dos Santos Carvalho, no contexto dos fatos ali delineados, não enfrentam qualquer imputação minimamente precisa quanto aos atos e posturas efetivamente adotados, no sentido de terem concorrido, por ação ou omissão, em prol do cometimento dos supostos atos ímprobos.

No curso dos depoimentos das requeridas (fls. 2.682 e 2.689-2.690 e mídia audiovisual de fl. 2.691), sobressai a maior contundência da inquirição a que submetida a demandada Zilda Maria da Silva, mas que, igualmente, mostrou-se muito mais conhecedora, detalhista e assertiva a respeito das suas atribuições, do

funcionamento das instâncias de deliberação do COREN/SE e das etapas dos procedimentos administrativos para aquisição de bens e serviços.

A requerida Zilda Maria da Silva, por mais de uma vez, bem esclareceu que, na condição de tesoureira, funcionava, obrigatoriamente, em todos os processos que envolvesse pagamentos. Contudo, e nisso está em harmonia com o depoimento da requerida Mirian Christina dos Santos Carvalho, não lhe cabia fazer juízo de valor ou uma superior avaliação sobre as decisões emanadas da presidência e daquelas referendadas pelo plenário do COREN/SE.

A requerida Zilda Maria da Silva também esclareceu que havia um processo econômico-financeiro (que a requerida Hortência Linhares pontuou tratar-se apenas da autuação do cheque e da respectiva nota fiscal como desdobramento do processo administrativo principal), justaposto a um processo administrativo referente àquela despesa, cabendo-lhe subscrever o cheque e após conferir se houve o atesto, cuja responsabilidade era da secretária da presidência.

Apenas para algumas despesas previamente informadas, a requerida Zilda Maria da Silva asseverou que assinava em branco o cheque, cujos demais dados seriam preenchidos pela pessoa responsável. A partir daí, liquidada a despesa, a requerida voltava a receber o processo administrativo e conferia se havia a nota fiscal e o atesto. Uma vez mais, ratificou a demandada que não lhe era dada a atribuição de refutar a despesa que lhe chegava às mãos.

Erroneamente, o MPF tentou vincular, no curso do depoimento, essa situação dos eventuais cheques em branco aos atos tidos por fraudulentos, a exemplo da alegada apropriação de alguns utensílios do COREN/SE que foram localizados na residência da requerida Hortência Linhares, o que demonstraria a adesão subjetiva e efetiva responsabilidade da ré Zilda Maria da Silva.

Sobre esse fato, a requerida Zilda Maria da Silva explicou que essa circunstância somente lhe chegou ao conhecimento após a prisão provisória de Hortência Linhares, ao que, juntamente com a então secretária - e aqui também requerida - Louise Maria Holtz Santos de Oliveira, e duas outras servidoras do COREN/SE, obtiveram autorização e localizaram todos os bens acondicionados em caixas, nos fundos da mencionada residência.

Em seu depoimento em juízo (fls. 2.676 e mídia audiovisual à fl. 2.678), a requerida Hortência Maria Santana Linhares esclareceu que, durante reparos na sede da autarquia, e diante da falta de local adequado, levou-os para a sua residência, deixando-os acondicionados em caixas, sem nunca tê-los utilizado. Tal circunstância teria sido constatada por uma comissão do COREN/SE, que, no curso de sua prisão, para lá se dirigiu e encontrou os referidos utensílios na forma indicada, ou seja, em caixas identificadas com o nome do COREN/SE.

A requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira, em juízo (fls. 2.685-2.686 e mídia audiovisual à fl. 2.691), corroborou a versão da requerida Zilda Maria da Silva no sentido de haver integrado uma comissão do COREN/SE com o objetivo de buscar objetos a este pertencentes, e que, após autorização de familiares da requerida Hortência Linhares (que estava presa à época), localizaram os aludidos objetos, como cestos de lixo, porta-revista, entre outros, embalados e acondicionados em caixas identificadas com o nome do COREN.

Ora, tomada a segurança e coerência do teor do depoimento da requerida Zilda Maria da Silva e à míngua de quaisquer outros elementos, seja testemunhal ou documental, a corroborar a tese de agir ímprobo ou

sequer negligente, tenho por afastar a responsabilidade tencionada pelo MPF.

A análise da documentação impressa de fls. 1.247-1.364, 1.367-1.614 e 1.617-1.788, pelo COREN/SE, além dos processos administrativos e processos econômico-financeiros contidos nas mídias de fls. 1.921, 1.925, 1.932 e 2.007, do período de 2002 a 2005, quando a requerida Zilda Maria da Silva exerceu o cargo de tesoureira, revelam que a grande maioria das notas fiscais receberam o atesto de execução dos serviços ou entrega dos bens, sempre acompanhados de cópias dos cheques, a denotar, ao menos sob o viés formal, a regularidade da escrituração contábil, aspecto esse inclusive ressaltado pela equipe de auditoria do TCU (fl. 13, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

A mesma linha de compreensão de ausência de responsabilidade, interferência ou atuação fraudulenta por parte da requerida Mirian Christina dos Santos Carvalho, a que chegou o MPF, deve também ser aplicada, repise-se, à requerida Zilda Maria da Silva, vez que ambas, no exercício do cargo de tesoureira, limitaram-se a desempenhar os atos próprios, sem se revelar desvio ou abuso da função.

2.3.3 - Contratação, pelo COREN/SE, dos serviços do escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, representado pelos advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva, em 03/05/2004.

Rememoro, em síntese, que o MPF imputou aos principais ex-gestores do COREN/SE, no período de 2005 a 2008, as ex-presidentes Hortência Maria Santana Linhares, Louise Maria Holtz Santos de Oliveira e Marli Francisca dos Santos Palmeira, e às ex-tesoureiras Zilda Maria da Silva e Mirian Christina dos Santos Carvalho, sob a alegação de suposta malversação de recursos daquela autarquia, mediante fraudes relacionadas com procedimentos licitatórios na contratação de serviços de assessoria jurídica e abusos/desvio de finalidade quando da aquisição de bens e serviços outros.

As apontadas condutas configurariam, sob a ótica do MPF, atos de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito decorrente de vantagem patrimonial indevida (Lei nº 8.429/1992, art. 9º), ou, ao menos, prejuízo ao erário (Lei nº 8.429/1992, art. 10) e violação aos princípios da Administração Pública (Lei nº 8.429/1992, art. 11).

No ponto, o MPF sustenta ter sido indevida contratação, pelo COREN/SE, em 03/05/2004, dos serviços de assessoria jurídica do escritório Monte e Reinol Advogados Associados Advogados Associados, com sede no Rio de Janeiro/RJ e integrado pelos advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva.

Alega o MPF que a referida contratação ocorreu de forma direta, sem licitação, e cujo valor total, de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), para o prazo de um ano, fora pago de forma antecipada, em "menos de dois meses". Por fim, atribuiu a responsabilidade à então presidente do COREN/SE, Hortência Maria Santana Linhares, coadunada pela tesoureira Zilda Maria da Silva.

As teses de defesa dos requeridos, por sua vez, gravitaram em torno da ausência de configuração de prática de qualquer ato de improbidade, à míngua de agir doloso ou por culpa, bem como a contratação se justificou por se tratar de profissionais com "notória especialização" e para a implantação do sistema do CADIN (Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal), além de programas de treinamento e assessoria (fls. 2.946-2.983, 2.985-3.034 e 3.036-3.041).

Em específico, a gênese dos fatos narrados na petição inicial tiveram por base auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União - já em momento posterior à deflagração da operação "Predador", executada,

no ano de 2005, pela Polícia Federal na sede do Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), na cidade do Rio de Janeiro/RJ -, cujos trabalhos de inspeção, no Conselho Regional de Enfermagem de Sergipe (COREN/SE), ocorreram de 21/05/2007 a 05/06/2007 (fls. 05-96, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Destaque necessário a ser feito diz com o fato de a equipe de auditoria haver analisado os registros contábeis do COREN/SE, os quais "encontravam-se, em sua maioria, adequadamente contabilizados", além dos documentos de despesas e procedimentos licitatórios realizados. Tais dados foram cruzados com os registros existentes na Secretaria Municipal de Finanças de Aracaju/SE, Secretaria de Estado da Fazenda de Sergipe e Junta Comercial (fls. 11-12, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Dentre outros achados, reunidos, de início, nos autos da Tomada de Contas nº 004.666/2007-0 - após convertidos na Tomada de Contas Especial nº 002.817/2008-6 - e que pautaram não só as autuações no âmbito do TCU, bem como a pretensão deduzida pelo MPF neste feito, a equipe de auditoria assinalou haver indícios de "irregularidades verificados no Contrato firmado com a empresa Monte & Reinol em 03/05/2004 com o objetivo de 'prestar seus serviços na implantação e regularização do serviço de Dívida Ativa e aplicação do CADIN, bem como assistência jurídica nas ações decorrentes desta última durante 12 (doze meses)'".

Tenho que a mera descrição do objeto do contrato firmado entre o COREN/SE e o escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, em 03/05/2004, denota a não configuração de hipótese de serviço técnico singular, a autorizar a inexigibilidade de licitação, conforme preceitos contidos nos arts. 13 e 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Primeiro plano, as informações necessárias para eventual interligação do sistema do COREN/SE com o CADIN poderiam ser obtidas diretamente com o Banco Central do Brasil, responsável pelo fornecimento de suporte técnico-operacional necessário ao processamento, controle e acompanhamento do fluxo de informações para o seu pleno funcionamento, ou, ainda, perante a Secretaria do Tesouro Nacional, cabendo a esta "expedir orientações de natureza normativa, inclusive quanto ao disciplinamento das respectivas inclusões e exclusões" (Lei nº 10.522/2002, art. 3º).

A alegação dos nominados requeridos de que os advogados Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte já prestavam serviços a outros Conselhos Regionais e ao COFEN não os torna "especializados" ou denotam "singularidade" do serviço contratado.

Nesse ponto, ofício exarado em 03/12/2008, pelo próprio COFEN (fls. 22-47, deste feito), nomina as diversas contratações diretas do escritório Monte e Reinol Advogados Associados realizadas anteriormente, seja pelo COFEN, seja por diversos COREN's, após impugnados pelo TCU, com a condenação da devolução dos valores assim percebidos.

Naquele mencionado ofício, o COFEN consigna, mais, haver constatado que os nominados advogados possuíam vínculos funcionais com o COREN/RS, apesar de concomitantemente prestarem serviços autônomos de assessoria jurídica, sendo que o requerido Alexandre Reinol da Silva também mantinha vínculo funcional com o COREN/RJ.

Em se tratando de inexigibilidade de licitação em razão de serviços técnicos especializados (art. 13, II, c/c o art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993), cabível a dispensa de licitação para contratação de serviços com

profissionais ou firmas de notória especialização quando se tratar de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor da confiança, um grau de subjetividade insusceptível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo licitatório.

Os arts. 13, incisos III e V, e 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, assim dispõem:

Art.

13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I — estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II — pareceres, perícias e avaliações em geral;

III — assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV — fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V — patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI — treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII — restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII — (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

[...]

Art.

25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I — para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II — para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III — para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua

especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

[...]

A conjugação dos mencionados dispositivos legais exige, de forma concomitante, trate-se de (a) serviços técnicos - elencados no art. 13, acima declinado -, (b) sejam de natureza singular e (c) com profissionais ou empresas de notória especialização. A singularidade decorre, na hipótese, de "impossibilidade de fixação de critérios objetivos de julgamento"⁶, e a notória especialização deve ser aferida a partir estudos, publicações, experiências anteriores etc.

Diferentemente do alegado pelos requeridos, a inscrição de pessoa física ou jurídica no CADIN em nada se vincula ou interfere na higidez do procedimento de inscrição do débito na Dívida Ativa. A finalidade do CADIN é servir como base de dados centralizadora para a Administração Pública Federal consultar pendências e assim decidir acerca da possibilidade de (a) realização de operações de crédito que envolva a utilização de recursos públicos; (b) concessão de incentivos fiscais e financeiros; e (c) celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos (Lei nº 10.522/2002, art. 6º).

A afastar qualquer nota de singularidade do mencionado serviço tem-se os depoimentos judiciais dos próprios requeridos Hortência Linhares e Alexandre Reinol da Silva (fls. 2.2674-2.678), e de Julio César do Monte (fls. 2.283-2.684 e 2.691), em que, a par de tentarem mostrar que o serviço era "específico" e fora prestado, foram acordes em asseverar que esse serviço se limitou a meras palestras. Não houve fornecimento de software para a interligação do sistema computacional do COREN/SE com o sistema do Banco Central, nem tampouco houve disponibilização de profissionais a implementar esse serviço.

A propósito, a equipe de fiscalização do TCU atestou que "o contrato não estipula como se daria o serviço contratado, não há indicação do número de advogados, do local de prestação dos serviços, nem da carga horária a ser prestada", contrariando dispositivo legal inserto no §1º do art. 54, da Lei nº 8.666/1993, o qual prevê que os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução (fl. 16, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Em segunda ordem de ideias, uma efetiva nota indicativa de fraude foi detectada pela equipe de auditoria, consubstanciada no fato de o contrato entre o COREN/SE e o escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados ter sido assinado em 03/05/2004, a mesma data de emissão do parecer nº 04/2004, subscrito pelo assessor jurídico Alexandre de Araújo Azevedo e favorável à pactuação (fl. 15, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Outro indicativo de irregularidade refere-se ao aspecto fático do pagamento total do contrato de um ano ter sido quitado em pouco mais de um mês depois de sua assinatura, em 01/07/2004, em afronta às disposições dos arts. 62 e 63, da Lei nº 4.320/1964 (Normas de Direito Financeiro e Contabilidade Pública), e do art. 65, II, alínea "c", da Lei nº 8.666/1993.

Em arremate, o TCU, por seus agentes, consignou que não havia "junto à documentação anexada aos comprovantes de pagamento, qualquer evidência sobre a efetividade dos serviços contratados, tais como relatórios de freqüência, prestação de contas de atividades ou relação de processos em que a empresa teria atuado" (fl. 16, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Vejo, destarte, a contrapor as alegações dos requeridos, a frustração do caráter isonômico e competitivo que permeia, ou deve permear, o procedimento licitatório para a escolha de prestação de serviço. Tal caráter é previsto na referida Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I — admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

[...]

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, consagrou a regra de que para a Administração Pública adquirir bens, serviços e realizar obras, terá que licitar, sendo excepcionais os casos de contratação direta.

A licitação decorre da necessidade de não violar o princípio da indisponibilidade do interesse público. É através do procedimento licitatório que a Administração, necessitando contratar fornecimento, obra ou serviço, apura e seleciona, dentre os interessados, aquele cuja proposta melhor satisfaz o interesse público a ser atendido por meio daquela contratação. A licitação também respeita o princípio da isonomia. Ou seja, conduz à melhor contratação, por assegurar maior vantagem à Administração Pública.

As graves e intencionais falhas no processo administrativo de contratação direta do escritório Monte e Reinol Advogados Associados, pelo COREN/SE, em 03/05/2004, sonegou a melhor escolha do apontado serviço de "implantação do CADIN" e a aferição de sua imprescindibilidade.

Em suma, em uma análise objetiva dos elementos probatórios apresentados, vislumbram-se consideráveis provas de atos de improbidade que pesam em desfavor dos réus, causadores de lesão ao erário e violadores de princípios constitucionais da Administração Pública, com o conseqüente enriquecimento ilícito dos requeridos Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte, cuja responsabilidade pela tomada de decisão foi exclusiva da requerida Hortência Maria Santana Linhares.

Como acima consignado, afasto a imputação de responsabilidade à requerida Zilda Maria da Silva, cujos elementos de prova não revelaram qualquer interferência ou competência decisória.

Passo ao enquadramento legal e à fixação da tipologia das sanções administrativo-civis delineadas na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Quando se propõe a aplicação de sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), curial reconhecer seu balizamento pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, quer por ostentarem a dignidade de princípios gerais do Direito, quer por sua condição especialmente cara ao Direito Público, notadamente o Direito Constitucional e o Direito Administrativo.

A ideia de proporcionalidade exprime uma correlação de eficácia do ato em relação à realidade sobre a qual vai atuar, selecionando as medidas adequadas à satisfação do interesse público específico colimado pela norma de regência do caso concreto.

A seu turno, o princípio da razoabilidade opera um "ajuste fino" da seleção prévia derivada da proporcionalidade, permitindo balancear a aplicação da medida eleita, de modo que a satisfação do interesse público ocorra concretamente com a menor restrição possível aos direitos individuais dos cidadãos.

Nesse sentido, também a jurisprudência⁷ vem propugnando por uma aplicação seletiva - em oposição à ideia de aplicação em bloco - das sanções consignadas pela Lei nº 8.429/1992, procurando sempre adequá-las à gravidade e à reprovabilidade da conduta do agente ímprobo.

Veja-se, a propósito, lição doutrinária que inspira essa orientação⁸:

[...] O critério da aplicação em bloco de todas as sanções ditadas pela Constituição Federal e pela Lei n.º 8.429/92 não pode justificar-se, apenas sobre exegese que se apegue à adoção conjunção aditiva 'e' a unir as penalidades (na lei) e pelo imperativo 'importarão', adotado na Carta Magna (art. 37, §4º).

Assim, 'as cominações previstas no artigo 12 da Lei n.º 8.429/1992 não determinam, necessariamente, aplicação cumulativa, devendo ser observado no caso concreto, em respeito princípios da razoabilidade, proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do dispositivo, a fim de que não injustiças flagrantes.'

De fato, a jurisprudência avança para o alargamento das margens de individualização das sanções, na sanção dos atos de improbidade. Como já afirmado, pelo Superior Tribunal de Justiça, relator o Min. Franciulli Neto: 'A aplicação das sanções da Lei n.º 8.429/92 deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, de modo a evitar sanções desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade. Para decidir pela cominação isolada ou conjunta das penas previstas no artigo 12 e incisos, da Lei de Improbidade Administrativa, deve o magistrado atentar para as circunstâncias peculiares do caso concreto, avaliando a gravidade da conduta, a medida da lesão ao Erário, o histórico funcional do agente público etc.'

Concluindo esse segmento, é claro que o Juiz não está inibido de aplicar as sanções em bloco e, por certo, haverá casos em que deverá impor o feixe completo de sanções, p.ex., para o enriquecimento ilícito à custa da aplicação indevida de verbas destinadas à saúde pública. Nenhuma norma o proíbe. Seria esdrúxulo dizer que é defeso ao juiz fazê-lo, em presença das fórmulas legais.

O que se propõe, aqui, em homenagem à proporcionalidade, é que não o faça, como regra, porque a melhor leitura da Lei n.º 8.429/92 não é a que se afina com aglutinações de sanções, mas a que individualiza a pena e, assim, se harmoniza com o art. 5º, XLVI, da Carta Magna. O razoável tem embasamento constitucional. Que a regra seja, pois, iluminar o fato sob a proporção e a justa medida.

Sem hesitações, podemos concluir que o excesso desserve, tanto à causa da proporcionalidade, como a de literal aglutinação. Contudo, eventuais estragos serão sempre menores na primeira alternativa."

A requerida Hortência Maria Santana Linhares, então presidente do COREN/SE, em conluio com os advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva, a um só tempo, concorreram para provocar lesão ao erário e violar princípios inerentes à Administração Pública. Suas condutas compõem, assim, uma cadeia seqüencial, formando um único contexto e presidido pelo mesmo desiderato: chegar ao ápice da gravidade, com a causação de prejuízo aos "cofres públicos" - e lesão ao erário implica, sempre e inexoravelmente, violação a algum princípio regente da administração pública -, a permitir o indevido enriquecimento dos dois últimos.

Nessa toada, parece-me que a capitulação adequada do ato reside, em efetivo, nos arts. 10, incisos VIII, XI e XII, e 11, caput, c/c o art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/1992, porquanto destacada uma verdadeira progressão do ilícito, de modo que a violação do princípio nada mais reflete do que etapa necessária e irremovível do escopo final almejado, escopo este que teve por efeito a lesão ao patrimônio público e se permitiu, friso uma vez mais, que particulares enriquecessem ilicitamente.

Finalmente, embora não cometidos no exercício de função política em sentido próprio, a postura dos demandados revela manifesto e ultrajante descaso com as noções elementares de cidadania, notadamente por possuírem formação superior e vínculos públicos anteriores, motivo pelo qual devem sofrer, como consequência punitiva, o alijamento temporário das decisões políticas do País, amparando-se, com isso, a pena de suspensão dos direitos políticos.

Na hipótese, não há se falar em bis in idem relativamente à suspensão dos direitos políticos decorrentes de simétrico processo penal, porquanto, de um lado, tem-se a independência das instâncias civil e penal (CF/1988, art. 15, inciso V, e art. 37, §4º), e, por outro, a suspensão de direitos políticos que decorra da sentença penal condenatória é dela efeito secundário, que, se fulminada por alguma causa extintiva da punibilidade, deixará de espraiar seus efeitos.

2.3.4 - Contratação, pelo COREN/SE, de serviços de assessoria jurídica do escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, representado pelos advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva, em 07/08/2006.

No ponto, consta, na petição inicial, a imputação de ato ímprobo à contratação de serviços de assessoria jurídica do escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, então representado pelos advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva, mediante indevida dispensa de licitação e em valores excessivos, de cerca de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) mensais, em 07/08/2006, pela então presidente do COREN/SE, Marli Francisca dos Santos Palmeira.

O MPF imputou a responsabilidade pelos atos ímprobos, com manipulação de fatos e documentos, à então presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira, coadunada pela tesoureira Mirian Christina dos Santos Carvalho, ambas, supostamente, sob as ordens de Hortência Maria Santana Linhares, a qual ainda teria ingerência nas decisões do COREN/SE.

Ao perscrutar o contrato firmado pelo COREN/SE, representado pela sua então presidente, Marli Francisca dos Santos Palmeira, com o escritório Monte e Reinol Advogados Associados, com vigência de 07/08/2006 a 06/02/2007, a equipe de analistas do TCU verificou, prontamente, uma inverídica justificativa para a

dispensa de licitação, cuja contratação baseava-se em alegada "urgência", nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Dentre outras irregularidades, a equipe de auditores do TCU apontou também que: (a) o contrato não estipulava como se daria o serviço, sendo definido apenas, conforme alínea 'a' do item 1.2 da Cláusula Primeira, que a empresa contratada deveria desempenhar todas as atividades de consultoria, assessoria e assistência jurídica na sede do COREN/SE, em horário a ser definido; (b) o contrato transparecia que se manteria apenas um advogado no horário supostamente estabelecido; (c) não havia, entre os documentos analisados, qualquer elemento ou informação que definisse qual seria a carga horária prestada, nem quais seriam os advogados atuantes; (d) havia indícios de superfaturamento, vez que o COREN/SE contava, até dias antes, com um advogado contratado por valor correspondente a um quarto daquele atribuído para o período de atuação do escritório Monte e Reinol Advogados Associados; (e) no período em que vigeu o referido contrato, a consulta processual à página da internet da Justiça Federal de Sergipe informou que apenas os advogados Márcia Cristina Francisca dos Santos e Alexandre de Araújo Azevedo atuaram em processos de execução em nome do COREN/SE (fls. 18-22, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Primeiro aspecto a ser destacado é a efetiva burla aos princípios da competitividade, da isonomia e da impessoalidade que devem reger as contratações públicas. Em verdade, a utilização do fundamento da configuração de urgência, delineado no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993, foi adotado apenas para se possibilitar a continuidade da prestação de serviços pelos advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva.

Tanto em seus depoimentos judiciais (fls. 2.675, 2.678, 2.683-2.684, 2.687-2.688 e 2.691), como em suas manifestações finais (fls. 2.862-2.888, 2.985-3.034 e 3.036-3.041), os requeridos Marli Francisca dos Santos Palmeira, Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva sempre aludiram à ausência de advogados suficientes para promoverem, especialmente, a representação judicial do COREN/SE.

No depoimento no curso do processo (fls. 2.687-2.688 e mídia audiovisual à fl. 2.691), a requerida Marli Francisca dos Santos Palmeira ensaiou, ademais, após longa hesitação sobre as razões pelas quais resolveu contratar o escritório Monte e Reinol Advogados Associados, aludiu à sua insatisfação com o advogado então contratado, Alexandre Azevedo de Araújo. Prosseguindo, assentou sua "extrema preocupação" com "os prazos em curso" na Justiça e por isso entendeu haver situação emergencial.

A seu turno, os requeridos Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva procuraram ressaltar não só o grande volume de processos judiciais como também a "detecção" de considerável quantidade de processos administrativos e a necessidade de emissão pareceres.

Para além das contraditórias e múltiplas versões que justificariam a dispensa de licitação para a contratação dos serviços de assessoria jurídica do escritório Monte e Reinol, a então gestora Marli Palmeira ignorou que ela própria renovara o contrato com o advogado Alexandre de Araújo Azevedo, cujos termos aditivos (fls. 1.489-1.490 e 1.493-1.494), além de fixarem os novos valores remuneratórios e aumentarem a jornada de trabalho, também prorrogavam o vínculo até 31/10/2006.

Tal circunstância envolvendo o contrato com o advogado Alexandre de Araújo Azevedo afasta, por incoerente e falsa, a alegação dos requeridos de que a representação jurídica do COREN/SE estava "acéfala" ou que os serviços daquele eram insatisfatórios.

O último argumento (deficiente prestação dos serviços), em particular, não pode ser aceito como verdadeiro, vez que a então presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira, ao assumir o cargo, manteve o advogado Alexandre de Araújo Azevedo na função por quase um ano, bem como renovara o vínculo por mais um ano.

O referido assessor jurídico já contava, em 31/10/2005, data de posse de Marli Francisca dos Santos Palmeira, com cerca de dois anos na função (fls. 1.479-1.515), a permitir a esta última aferir e dimensionar acerca da conveniência e oportunidade da renovação dos seus serviços, o que realmente veio a acontecer.

Ademais, o COREN/SE - ainda que em flagrante descumprimento à Constituição Federal quanto à obrigatória necessidade de realizar concurso para preenchimento dos cargos - sempre possuiu profissionais da advocacia, seja de forma individual, seja mediante atuação de uma dada sociedade de advogados [cuja relação provisória consta do relatório de auditoria do TCU (fls. 13-14, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007)], sendo-lhe possível mensurar sua necessidade nessa área.

Volto a frisar que a então presidente do COREN/SE, Marli Francisca dos Santos Palmeira, ao decidir pela contratação direta do escritório de advocacia Monte e Reinol, estava há cerca de oito meses no cargo e não ocorrera qualquer fato extraordinário ou inesperado a justificar um aumento expressivo da inadimplência dos profissionais de enfermagem e por prolongado período que já não fosse do conhecimento do respectivo Conselho Profissional.

A ventilada urgência, para ser admitida como linha de defesa, cumpriria vir demonstrada de forma circunstanciada e escorada em elementos bastantes acerca da ocorrência, insista-se, de fatos verdadeiramente imprevistos, excepcionais, estranhos à rotina usual do COREN/SE.

Sempre é possível à Administração Pública (conceito lato) - aí abarcados os entes da administração direta e indireta, como as autarquias (Conselhos Profissionais) e empresas públicas -, como em toda e qualquer organização, estabelecer uma programação e um controle quanto ao percentual tanto de inadimplência da categoria como de instauração de processos administrativos, ainda que com margem de erro - perfeitamente tolerável e até esperado -, e a análise da correspondente força de trabalho de assessoria jurídica.

Apenas para destacar o óbvio, o COREN/SE não iniciou suas atividades com a assunção da requerida Marli Francisca dos Santos Palmeira ao cargo de presidente e tanto as administrações anteriores como a dela própria ou já contavam com a assistência jurídica.

Caso a alusão vaga e genérica da situação de urgência ou à impossibilidade ou inviabilidade de programação pudesse ser acolhida, haveria de ser expedido, na prática, um alvará isentando todo e qualquer ente público do dever principiológico de respeito à legalidade, isonomia e impessoalidade que se realizam com o manejo do instituto da licitação.

Dessarte, também sob essa perspectiva, tal argumento é inservível.

Em segunda ordem argumentativa, tem-se que a contratação do escritório de advocacia Monte e Reinol também serviu para propiciar indevida vantagem financeira a familiares da então presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira, vez que a irmã desta, Márcia Cristina Francisca dos Santos, fora subcontratada para efetivamente prestar os serviços de advocacia junto à sede do COREN/SE.

Sediados na cidade do Rio de Janeiro/RJ, os advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva tinham plena ciência - por ser inerente ao tipo de serviço - que deviam desempenhar as atividades para as

quais foram contratados em Aracaju/SE, sede do COREN/SE, aspecto esse que, inclusive, constou da sua proposta de serviços, e, ao final, do instrumento contratual firmado entre eles e o COREN/SE (fls. 20-21, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Na troca de informações entre o COREN/SE, na pessoa de seu presidente, Marli Francisca Palmeira, e o advogado Alexandre Reinol da Silva, há a solicitação por parte daquela da disponibilização de ao menos quatro advogados, sendo que três deles atuariam junto ao COFEN, no Rio de Janeiro/RJ, um outro perante o TRF da Região, em Recife/PE (olvidando o sistema de protocolo via malote) e um terceiro junto aos tribunais superiores, em Brasília/DF. Em resposta, o advogado Alexandre Reinol da Silva aduz que seriam necessários, diante da demanda, cerca de cinco advogados, pelo que a remuneração do escritório sugerida seria de R\$ 12.000,00 (doze mil reais).

Não só inexistiu prova mínima da atuação desses inúmeros profissionais, como o escritório de advocacia Monte e Reinol, com o subterfúgio da subcontratação, delegou suas atividades junto ao COREN/SE à advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos, irmã de Marli Francisca Palmeira, realizando os pagamentos mensais diretamente, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

O respectivo contrato firmado entre escritório de advocacia Monte e Reinol e a advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos pode ser conferido às fls. 302-303, deste feito. Dado relevante que evidencia o caráter fraudulento e adrede ajustado entre os diversos requeridos, é o fato de este contrato estar datado de 07/08/2006, antes mesmo da rescisão do contrato entre o COREN/SE e o advogado Alexandre de Araújo Azevedo, cuja notificação foi emitida em 08/08/2006 e efetivamente recebida em 09/08/2006 (fl. 1.488).

A requerida Marli Francisca dos Santos Palmeira, ao depor neste feito (fls. 2.687-2.688 e mídia audiovisual à fl. 2.691), trouxe a inverossímil explicação de que não sabia de antemão da contratação de sua irmã (o encadeamento das tratativas e documentação da contratação dos sérvios a desmentem), fato com o qual não concordava, mas que findou por anuir e a "exigir" dela, sua irmã, igual qualidade e rigor no desempenho das atividades.

Bem se vê que a autoproclamada expertise dos advogados Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte serviu apenas para burlar a regra da licitação e assim obterem mais um contrato de assessoria jurídica junto ao COREN/SE, locupletando-se indevidamente, seja pela ilícita obtenção da contratação direta, seja por não desempenharem, verdadeiramente, os serviços para os quais foram remunerados. Por fim, anuíram com a prática de nepotismo, ao favorecerem a irmã da então presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira.

Aliás, os requeridos Alexandre Reino da Silva e Julio César do Monte, além da advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos, sequer são acordes quanto aos supostos critérios de seleção da advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos, ora aludindo-se a uma "prévia seleção", inclusive "bastante rígida" (conforme depoimento de Márcia Cristina Francisca dos Santos - fls. 1.111-1.112), ora ao absurdo critério de se meramente inquirir (não se sabe a quem, nem aonde) se havia referências confiáveis de algum advogado em Aracaju/SE.

A exemplo do quanto já detectado pela equipe de auditoria do TCU (fl. 20, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), e reforçado pela documentação juntada às fls. 310-389, pela própria requerida Marli Francisca dos Santos Palmeira, quando de sua defesa preliminar, que as diversas ações judiciais em nome do COREN/SE ou foram interpostas pelo advogado Alexandre de Araújo Azevedo ou pela advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos.

Exsurge improvável que a presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira não exercesse sua atribuição decisória quanto a vedar a subcontratação da irmã - se verdadeira fosse sua discordância -, a transparecer, sim, efetivo desejo de favorecimento, além de ser mendaz a sua justificativa de haver optado pelos advogados Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte em razão das "boas referências" deles obtidas e o suposto conhecimento sobre questões envolvendo o sistema COFEN/COREN's (depoimento judicial - fls. 2.687-2.688 e mídia audiovisual de fl. 2.691).

A prática de nepotismo - especialmente efetivado mediante vínculo precário com a Administração Pública -, mesmo antes da edição, pelo Supremo Tribunal Federal, da sua Súmula Vinculante nº 13, enseja a configuração de prática de improbidade administrativa por ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, sendo, por certo, desimportante a qualificação pessoal, referências profissionais ou opinião que o administrador tenha de seu parente.

Tampouco obstará a conclusão de malferimento àqueles nominados princípios constitucionais, regradores da Administração Pública, o fato de o parente do agente público haver realizado os serviços para os quais fora ilegalmente contratado ou que goze de boa avaliação. Nesse sentido, é a pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme arco temporal pesquisado, cujos precedentes são a seguir referidos:

(...)

Ademais, fosse também verdadeira a motivação lançada para justificar a contratação de um escritório de advocacia de maior envergadura, seja em termos de especialização da matéria, seja pelo quantitativo de profissionais existentes em seus quadros, e seria mais do que incoerente, senão desonesto e fraudulento, mesmo, a disponibilização de uma única advogada junto ao COREN/SE. Mas tal descumprimento contratual, evidente, foi aceito e não impediu o normal desembolso financeiro por parte do COREN/SE.

Como terceiro fundamento, a concluir pela deliberada ilicitude da contratação dos serviços de advocacia em foco, há as falhas redacionais quanto ao objeto, modo de desempenho das atividades, como omissão de horários e ausência de identificação dos profissionais postos à disposição do COREN/SE, bem assim ausência de justificativas para o preço contratado, ou planilhas que expressassem os custos unitários, em nítida contrariedade às disposições legais dos arts. 26, 54 e 55, da Lei nº 8.666/1993.

Os mencionados preceitos legais - sendo o art. 26 em específico para as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, e os arts. 54 e 54 como preceptivos gerais -, estabelecem que os contratos devem trazer, com clareza e precisão, as condições para sua execução, "expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes" (art. 54, caput), discriminando-se as cláusulas que estabeleçam "o objeto e seus elementos característicos" e "o regime de execução ou a forma de fornecimento" (art. 55, caput e incisos).

Pela importância e incidência específica, transcrevo a redação do art. 26, da Lei nº 8.666/1993:

Art.

26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia

dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I — caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II — razão da escolha do fornecedor ou executante;

III — justificativa do preço.

IV — documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Assim, entendo que restou demonstrada que a alusão à existência de uma situação de emergência (art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993) deu-se com o objetivo de se evitar a realização do procedimento licitatório, o que levou ao enriquecimento ilícito dos requeridos Alexandre Reinol da Silva, Julio César do Monte e da advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos (em que pese não demandada neste feito), sem qualquer justificativa dos valores fixados como contraprestação e cuja responsabilidade pela tomada de decisão é exclusivamente atribuída à requerida Marli Francisca dos Santos Palmeira.

As provas angariadas ao processo denotaram a atuação dolosa dos requeridos Alexandre Reinol da Silva, Julio César do Monte e Marli Francisca dos Santos Palmeira para a materialização dos atos de improbidade administrativa, causadores de lesão ao erário e violadores de princípios constitucionais da Administração Pública.

Nesse quadrante, acerca da responsabilidade subjetiva, tenho que o MPF não logrou demonstrar a suposta ingerência da requerida Hortência Maria Santana Linhares sobre tais atos.

O MPF baseou a aventada ingerência de Hortência Maria Santana Linhares, na gestão de Marli Francisca dos Santos Palmeira, a partir de depoimentos colhidos na fase extrajudicial (fls. 106-107, 108-109, 147-149, 150-151 e 177-182, do Volume I PCE nº 1.35.000.001253/2007), cujas testemunhas, em juízo, teriam reafirmado essa situação, segundo pontuou em seus memoriais.

Contudo, seja a partir da leitura dos depoimentos colhidos na fase extrajudicial (fls. 106-107, 108-109, 147-149, 150-151 e 177-182, do Volume I, do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), seja ao se assistir aos depoimentos realizados no curso da instrução judicial, constata-se que as testemunhas Flávia de Oliveira Bernardes Brasileiro (fl. 1.085 e mídia à fl. 1.090), José Augusto Couto Santos (fls. 1.098-1.099 e mídia à fl. 1.100), Maria Angélica Nunes Bezerra (fls. 1.104-1.106 e mídia à fl. 1.107), Cristina Maria Falcão Teti (fls. 1.123-1.125 e mídia à fl. 1.126) e Bárbara Bezerra Tavares (fls. 1.130-1.131 e mídia à fl. 1.132) jamais foram assertivos em indicar ou descrever algum fato ou ato revelador da ingerência de Hortência Linhares nas gestões subseqüentes do COREN/SE, fosse no período de Louise Maria Holtz Santos de Oliveira, fosse no de Marli Francisca dos Santos Palmeira.

Todas as testemunhas acima declinadas foram acordes, sim, em aludir sobre a impressão pessoal que tinham da suposta interferência de Hortência Linhares nos desígnios do COREN/SE. A propósito, todas elas explicitaram que sabiam da dita interferência "por ouvir dizer", por comentários de colegas da profissão.

A testemunha Heriomar Soares da Silva, que presidiu inicialmente a junta interventora instalada em fevereiro de 2008, no curso da gestão de Marli Francisca dos Santos Palmeira, referiu-se, por mais de uma vez, à sua impressão pessoal de que os diversos integrantes dos órgãos diretivos, em sucessivas gestões, sempre procuram perpetuar-se nessa condição, por vezes somente "trocando" de cargos, fato esse que entendia ainda ocorrente (fl. 1.042 e mídia à fl. 1.048).

Pontualmente, as testemunhas Flávia de Oliveira Bernardes Brasileiro (fl. 1.085 e mídia à fl. 1.090) e Cristina Maria Falcão Teti (fls. 1.123-1.125 e mídia à fl. 1.126) chegaram mencionar sobre a concreta presença de Hortência Linhares na sede COREN/SE, sem, contudo, poderem esclarecer por quais razões.

A testemunha Flávia de Oliveira Bernardes Brasileiro esclareceu "ter visto Hortência no COREN/SE, 'em um determinado dia, à noite', mas sem poder precisar a época, e apenas soube, por ouvir dizer, que a então presidente Marli despachava com Hortência, na casa desta; que a depoente sequer sabe o endereço de Hortência" (fl. 1.085 e mídia à fl. 1.090).

Igualmente, a testemunha Cristina Maria Falcão Teti referiu a uma dada situação em que teria "reconhecido" o veículo de Hortência Linhares estacionado no COREN/SE, após o horário de expediente, mas sem trazer maiores elementos ou detalhes significativos para corroborar a tese ministerial (fls. 1.123-1.125 e mídia à fl. 1.126).

A testemunha Maria Angélica Nunes Bezerra foi a única a reportar-se a um encontro que teve, já após o expediente, na sala da presidência do COREN/SE, durante a gestão de Marli Francisca dos Santos Palmeira. Esclareceu a mencionada testemunha que, ao adentrar ao recinto, deparou-se com várias pessoas, dentre elas a presidente Marli, a então secretária "Denise", o empregado "Eduardo" e com Hortência Maria Santana Linhares, mas sem dizer qual assunto foi tratado.

No curso do seu depoimento, inquirida expressamente pela procuradora da república Eunice Dantas Carvalho, a testemunha Maria Angélica Nunes Bezerra foi enfática em negar que soubesse da possível ingerência de Hortência Maria Santana Linhares na gestão de Marli Francisca dos Santos Palmeira, rumores esses que apenas ouvia de outros colegas do COREN/SE.

Por fim, as requeridas Marli Francisca dos Santos Palmeira (fls. 2.687-2.688 e mídia 2.691) e Hortência Maria Santana Linhares (fl. 2.676 e mídia à fl. 2.678) negaram a apontada interferência desta última nas decisões do COREN/SE, tendo a requerida Hortência Linhares admitido que, após seu afastamento da presidência do COREN/SE, chegou a ir uma única vez à sede da autarquia, a convite de Marli Francisca dos Santos Palmeira, na intenção de cientificar-se quanto à auditoria empreendida pelo TCU.

Ainda que houvesse - e não há - indícios mínimos de intromissão de Hortência Linhares ou atos materiais nas decisões da então presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira, a esta cabe, legalmente e por dever de ofício, responder pessoal e integralmente pelas decisões que tomou, comissivas ou omissivas.

Vale aqui reiterar a análoga ausência de provas conducentes à evidenciar a responsabilidade da então tesoureira Mirian Christina dos Santos Carvalho, conforme razões acima declinadas no tópico "2.3.2", desta sentença.

Passo ao enquadramento legal e à fixação da tipologia das sanções administrativo-civis delineadas na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

A requerida Marli Francisca dos Santos Palmeira, então presidente do COREN/SE, em conluio com os advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva, a um só tempo, concorreram para provocar lesão ao erário e violar princípios inerentes à Administração Pública.

Suas condutas compõem, assim, reitero, uma cadeia seqüencial, formando um único contexto e presidido pelo mesmo desiderato: chegar à culminância da gravidade decorrentes dos atos praticados, com a causação de prejuízo aos "cofres públicos" - e lesão ao erário implica, sempre e inexoravelmente, violação a algum princípio regente da administração pública -, a permitir o indevido enriquecimento dos dois últimos, além de propiciar análoga vantagem econômica à advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos, irmã de Marli Francisca dos Santos Palmeira.

Nesse contexto, conluio que a capitulação adequada do ato reside, em efetivo, nos arts. 10, incisos VIII, XI e XII, e 11, caput, c/c o art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/1992, porquanto destacada uma verdadeira progressão do ilícito, de modo que a violação do princípio nada mais reflete do que etapa necessária e irremovível do escopo final almejado, escopo este que teve por efeito a lesão ao patrimônio público e se permitiu, friso uma vez mais, que particulares enriquecessem ilicitamente.

Diga-se, mais, que, embora não cometidos no exercício de função política em sentido próprio, a postura dos demandados revela manifesto e ultrajante descaso com as noções elementares de cidadania, notadamente por possuírem formação superior e vínculos públicos anteriores, motivo pelo qual devem arcar, como consequência punitiva, com o alijamento temporário das decisões políticas do País, amparando-se, com isso, a pena de suspensão dos direitos políticos.

Na hipótese, não há se falar em bis in idem relativamente à suspensão dos direitos políticos decorrentes de simétrico processo penal, porquanto, de um lado, tem-se a independência das instâncias civil e penal (CF/1988, art. 15, inciso V, e art. 37, §4º), e, por outro, a suspensão de direitos políticos que decorra da sentença penal condenatória é dela efeito secundário, que, se fulminada por alguma causa extintiva da punibilidade, deixará de espriar seus efeitos.

2.3.5 - Contratação, pelo COREN/SE, de serviços de assessoria jurídica do escritório de advocacia Gomes e Julio Advogados Associados, representado pelas advogadas Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza, em conluio com os advogados Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte, em 10/02/2007.

A peça narra, mais, a configuração de novo e análogo ato ímprobo referível à contratação de serviços de assessoria jurídica do escritório de advocacia Gomes e Julio Advogados Associados, então representado pelas advogadas Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza, mediante indevida dispensa de licitação e em valores excessivos, também de cerca de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) mensais, em 10/02/2007, pela então presidente do COREN/SE, Marli Francisca dos Santos Palmeira.

Aduzindo ter ocorrido verdadeira simulação na contratação do novo escritório Gomes e Julio Advogados Associados, o MPF imputou a responsabilidade pelos atos ímprobos, com manipulação de fatos e documentos, à então presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira, coadunada pela tesoureira Mirian Christina dos Santos Carvalho, ambas, supostamente, sob as ordens de Hortência Maria Santana Linhares, e aos advogados Julio César do Monte e Alexandre Reinol da Silva.

Conforme a petição inicial, as advogadas Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza jamais atuaram no COREN/SE, mas, sim, o advogado Alexandre Reinol da Silva, o qual, inclusive, fora

quem se apresentara como advogado do COREN/SE para a equipe de auditoria do TCU.

Em suas razões finais (fls. 2.795-2.799, em específico), o MPF pugnou pelo reconhecimento das responsabilidades atribuídas aos réus Marli Francisca dos Santos Palmeira, Hortência Maria Santana Linhares e Alexandre Reinol da Silva, mas, diversamente, requereu a improcedência quanto às requeridas Mirian Christina dos Santos Carvalho e Thays Pereira Julio de Souza. Nada foi delineado a respeito do réu Julio César do Monte.

Verifica-se que o COREN/SE, mediante sua presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira, transcorridos com apenas 04 (quatro) dias do encerramento do anterior contrato de assessoria jurídica com o escritório Monte e Reinol Advogados Associados, promoveu nova dispensa de licitação sob o fundamento de situação emergencial, com idêntico objeto.

A nova contratação emergencial, agora com o escritório Gomes e Julio Advogados Associados, também com sede no Rio de Janeiro/RJ, sendo responsáveis as advogadas Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza, cujo instrumento contratual foi juntado às fls. 292-296, subscrito, em 10/02/2007, por Marli Francisca dos Santos Palmeira e Luciane Mara Correa Gomes.

Dentre outras irregularidades formais - antevistas de forma similar no contrato com o escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados -, consigna-se a ausência de qualquer elemento ou informação definidor da carga horária a ser prestada, nem quais seriam os advogados atuantes e tampouco a especificação dos serviços abrangidos, desconhecendo-se se a atuação abarcaria processos judiciais e administrativos ou somente aqueles.

Outras falhas, no próprio procedimento licitatório, detectado pela equipe de auditoria do TCU (fl. 24, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), dizem com ausência de projeto básico e orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários, mantendo-se, sem justificativa, o mesmo patamar remuneratório anterior, de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), acrescidos do percentual de 20% (vinte por cento) sobre os valores acordados e de honorários sucumbenciais.

Por fim, detectou-se que o parecer jurídico, justificador da contratação emergencial, fora subscrito por "Cláudio Miguel Menezes de Oliveira", sem que houvesse esclarecimento sobre a sua relação jurídica com o COREN/SE.

Houve, destarte, na confecção do processo licitatório em objeto, grave malferimento a diversos preceitos normativos hierarquicamente superiores (vício de legitimidade), a exemplo do preceito do art. 37, caput e inciso XXI, da CF/1988, e, no plano da legalidade estrita, aos regramentos firmados nos arts. 6º, inciso IX, 7º, §2º, 24, inciso IV, 26, 54 e 55, da Lei nº 8.666/1993

Tomando-se o aspecto substancial, o conjunto probatório evidenciou a efetiva burla aos princípios da competitividade, da isonomia e da impessoalidade que devem reger as contratações públicas, caracterizando verdadeiro simulacro a utilização do fundamento da configuração de urgência, previsto no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993, para a contratação do escritório Gomes e Julio Advogados Associados.

A real intenção, na contratação direta do escritório Gomes e Julio Advogados Associados, foi possibilitar a continuidade da prestação de serviços pelos advogados Alexandre Reinol da Silva e Márcia Cristina

Francisca dos Santos, irmã da então presidente Marli Palmeira, e que fora novamente subcontratada.

Primeiro, o COREN/SE, mesmo após longuíssimo período de contratações diretas seja de escritórios de advocacia, seja individualmente, e ultrapassados mais de um ano e quatro meses da gestão de Marli Francisca dos Santos Palmeira, reitera a suposta "situação emergencial" (diante do "assoberbamento de feitos" em tramitação), e, tentando subverter a limitação temporal de 180 (cento e oitenta) dias, contida no inciso IV do art. 24, da Lei nº 8.666/1993, contratou escritório advocatício diverso.

A fraude é evidenciada pelo fato de, tendo sede no Rio de Janeiro/RJ - assim como o escritório Monte e Reinol -, as advogadas do escritório Gomes e Julio, Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza, não terem ajuizado um único processo, nem tampouco terem comparecido à sede do COREN/SE.

Em seu interrogatório, a requerida Marli Francisca dos Santos Palmeira (fls. 2.687-2.688 e mídia à fl. 2.691), novamente tentou mostrar-se "confusa" e "desmemoriada" quando questionada se havia lidado com alguma daquelas advogadas e com quem efetivamente tratara, para, ao final, asseverar que seu contato sempre fora com os aqui requeridos Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte.

Tampouco a requerida Marli Francisca dos Santos Palmeira explicou como se deu a renovação da contratação de sua irmã, a advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos, a qual, efetivamente, continuou a desempenhar a função de assessoria jurídica nos processos judiciais, mantida igual remuneração de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) no período.

No curso da instrução, outra requerida, Mirian Christina dos Santos Carvalho (fls. 2.689-2.690 e mídia à fl. 2.691), e as testemunhas Heriomar Soares da Silva (fls. 1.046-1.047 e mídia audiovisual à fl. 1.048) - presidente da junta interventora na gestão de Marli Palmeira -, Flávia de Oliveira Bernardes Brasileiro (qualificação às fls. 1.088-1.089 e mídia audiovisual à fl. 1.090) - presidente do sindicato dos enfermeiros e lá militando desde 2003 - e Irene do Carmo Alves Ferreira (fls. 1.843-1.845), foram unânimes em asseverar que jamais conheceram as advogadas Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza, nem nunca ouviram algo ou souberam terem elas atuado na assessoria jurídica do COREN/SE.

Trago os seguintes depoimentos:

- Testemunha Heriomar Soares da Silva (qualificação às fls. 1.046-1.047 e mídia audiovisual à fl. 1.048): Às perguntas do MPF, respondeu: que o depoente foi nomeado através de ato do Conselho Federal para integrar uma comissão interventora, cujo objetivo era apurar irregularidades no COREN/SE; [...] que a intervenção ocorreu na gestão da requerida Marli Francisca; [...] ao que se recorda o depoente, a junta interventora foi instalada em 2008; ao que se recorda o depoente, ao tempo da instalação da junta interventora, a assessoria jurídica do COREN/SE era então integrada pelo advogado Alexandre Reinol e um outro advogado do qual não se recorda o nome; que, no período de instalação da junta interventora, havia cerca de 14.000 (quatorze mil) profissionais inscritos, não se recordando do quantitativo de processos "internos e externos", mas pode afirmar que era um quantitativo significativo; [...]
- Testemunha Flávia de Oliveira Bernardes Brasileiro (qualificação às fls. 1.088-1.089 e mídia audiovisual à fl. 1.090): [...] que, no período eleitoral, o sindicato teve extrema dificuldade em acessar informações, tendo havido, inclusive, uma reunião no auditório do Conselho, em cuja oportunidade apresentou-se um advogado, de nome "Alexandre", o qual assumiu uma postura bastante hostil com os demais participantes; que, nessa reunião, a depoente participou na qualidade de presidente do sindicato dos enfermeiros; [...] que a depoente desconhece a forma como se deu a contratação do escritório de advocacia Monte e Reinol, mas pode

afirmar que o advogado Alexandre Reinol era o advogado do Conselho, estando presente em algumas reuniões nessa condição; que foi o advogado Alexandre Reinol quem conduziu uma reunião, na sede do COREN/SE, para tratar de uma questão eleitoral; que a depoente não sabe quem eram os advogados do COREN/SE no período anterior à atuação do advogado Alexandre Reinol; que a depoente não ouviu falar sobre o escritório de advocacia "Gomes e Julio"; que, relativamente aos advogados do COREN/SE, a depoente somente conheceu e teve contato com o advogado Alexandre Reinol; [...]

A própria requerida Thays Pereira Julio de Souza, ao depor em juízo (fl. 2.740), negou qualquer participação nas tratativas que levaram à contratação do escritório que integrava junto Luciane Mara Correa Gomes pelo COREN/SE, desconhecendo, inclusive, essa pactuação, vez que, na divisão de tarefas, encarregava-se da parte prática, ficando a atividade de gestão administrativa e financeira do escritório a cargo de Luciane Mara Correa Gomes.

Ao apresentar sua resposta preliminar (fls. 167-179), a requerida Thays Pereira Julio de Souza, aduziu que somente tomou conhecimento do contrato entre o seu antigo escritório de advocacia e o COREN/SE ao não conseguir alienar um seu veículo, vez que já registrado um gravame judicial decorrente dos fatos aqui narrados. Reafirmou que jamais viera a Aracaju/SE, até porque estava grávida, ocasionando restrições para grandes deslocamentos.

Faço um corte argumentativo quanto aos fatos relativos aos requeridos Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte - retomando-o adiante -, para, desde logo, apreciar os argumentos defensivos da requerida Thays Pereira Julio de Souza.

Ao que se extrai do 2ª Aditivo Contratual da Sociedade de Advogados Gomes & Julio, conforme teor de cópia residente às fls. 182-187, firmado em 02/04/2007 (ou seja, após pouco mais de um mês da contratação direta pelo COREN/SE, esta em 10/02/2007), a requerida Thays Pereira Julio de Souza retirou-se da sociedade, a qual passou a girar sob a razão social "L. Gomes Advogados Associados", com subsequente registro na Seccional da OAB/RJ em 19/04/2007.

A seu turno, a requerida Luciane Mara Correa Gomes, em juízo (fls. 2.764-2.766), corroborou a versão de Thays Pereira Julio de Souza, no sentido de que esta em nada participara seja da pactuação com o COREN/SE, seja com o posterior ajuizamento de ações, e que a sociedade entre ambas desfez-se em razão de desentendimentos de ordem profissional.

Assiste razão, portanto, ao MPF (nos termos adunados em suas razões finais) e à própria requerida Thays Pereira Julio de Souza, quanto a se julgar improcedentes os pedidos de imputação de responsabilidade por atos de improbidade a esta demandada.

Volvendo às atuações dos demais requeridos, a exemplo da prova testemunhal, a prova documental também evidenciou o simulacro do procedimento licitatório conducente à contratação emergencial do escritório Gomes e Julio Advogados Associados, dissimulando-se o favorecimento financeiro para o requerido Alexandre Reinol da Silva, bem assim para a advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos, irmão da então presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira.

Para além das diversas e seguras referências das testemunhas acima declinadas à atuação do requerido Alexandre Reinol da Silva como "assessor" ou "advogado" do COREN/SE, mesmo no período de vigência do contrato com o escritório Gomes e Julio, há elementos documentais a reforçar essa percepção.

Ao depor no curso do processo, inclusive em inquirição complementar, no mesmo ato (fls. 2.675 e mídia audiovisual de fl. 2.678), o requerido Alexandre Reinol da Silva negou, veementemente, que tivesse se apresentado, à equipe de auditoria do TCU, como "assessor" ou "advogado" do COREN/SE, justificando sua presença para atender a um pedido da presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira, no sentido de tomar conhecimento do objeto de fiscalização pelo TCU e por ser ela uma potencial "cliente", sem descuidar do sentimento de confiança que conseguia angariar. Vejamos:

- Requerido Alexandre Reinol da Silva (termo de qualificação à fl. 2.675 e mídia audiovisual à fl. 2.678): [...] Dada a palavra ao réu Alexandre Reinol da Silva, este disse que gostaria de fazer uma retificação quanto ao sentido que emprestou ao termo "maliciosa", ao ter respondido a uma indagação da Defensoria Pública da União; afirma o depoente que, ao utilizar da expressão "maliciosa", não teve a intenção de "atacar pessoalmente o membro do Ministério Público que subscreveu a denúncia ou a própria instituição, Ministério Público"; que a conotação dada pelo depoente era no sentido de que o relato contido na peça inicial, quanto a alguns aspectos fáticos, não se coadunava com a realidade, voltando a afirmar não ter tido a intenção de imputar aleivosias ao Procurador da República que subscreveu "a ação judicial", nem tampouco à instituição, Ministério Público Federal. Dada a palavra à aqui representante do MPF, a Procuradora da República Eunice Dantas Carvalho, esta se disse satisfeita com as explicações, as quais tomava como retratação, solicitando, entretanto, que o depoente também esclarecesse as anteriores alegações referentes aos servidores do Tribunal de Contas da União, quanto a estes terem "mentido" em seu relatório, o que poderia exigir uma tomada de providência, pelo MPF, quanto a esses fatos. Dada a palavra ao depoente, este esclareceu que a "denúncia" se baseia em dois pontos, sendo, o primeiro, referente ao aspecto técnico, quanto à adequação da própria modalidade de licitação utilizada, e, sobre tal, não tinha como, nem iria se insurgir, vez que dizia respeito a uma análise jurídica da contratação; o segundo aspecto diz respeito a aspectos fáticos lançados tanto pelo MPF como por outros atores processuais, sendo que sobre alguns deles o próprio depoente reconhece terem ocorrido, mas discorda da ocorrência de alguns outros; segundo o depoente, um dos pontos fáticos narrados, e que discorda veementemente, diz respeito à afirmação do representante do TCU quanto ao depoente ter "acompanhado a auditoria", fato esse que não aconteceu; esclarece o depoente que, à época, atendendo a um pedido pessoal da então presidente do COREN-SE, Marli, veio a Aracaju/SE, aqui chegando no período da tarde e com ela se reunido à noite; que o depoente não tinha contrato com o COREN-SE e apenas atendeu a um chamado de uma eventual cliente, a qual poderia solicitar os seus serviços; que o depoente chegou apenas a ser apresentado a um dos auditores do TCU, o que pode ser aferido, possivelmente, pelos depoimentos de Marli ou da advogada Márcia; que a Dr.^a Márcia foi quem acompanhou integralmente a auditoria do TCU no COREN-SE; reafirma o depoente não ser verdadeira a afirmação de que ele, depoente, "acompanhou a auditoria do TCU"; que o depoente volta a destacar que não se insurgiu quanto às questões de direito, a exemplo da correção ou não da modalidade de licitação, submetendo-se à decisão final que venha a ser dada, mas reafirma que há questões fáticas que não aconteceram, dando, como outro exemplo nesse sentido, a errônea afirmação de que ocorrera uma reunião na qual a ré Hortência estaria presente; afirma o depoente que a sua indignação concentra-se nas inexistentes questões de fato trazidas ao processo, tanto que abriu mão de ser ouvido na cidade do Rio de Janeiro/RJ, para vir depor pessoalmente neste juízo, inclusive para pontuar que não tenta se escusar da responsabilidade enquanto advogado, submetendo-se, ao final, à decisão que decidir sobre os aspectos jurídicos, mas que, relativamente às questões fáticas, não pode aceitar passivamente eventos inexistentes; que o depoente reafirma contestar a afirmação de que era o representante jurídico do COREN-SE e que tampouco assim se identificou, bem como não acompanhou a auditoria realizada pelo TCU; que o depoente apenas atendeu a um pedido da presidente Marli no sentido de poder eventualmente tomar conhecimento de alguma acusação contra ela imputada, resultante das investigações, e eventualmente assumir a sua defesa; supõe o depoente que a então presidente Marli nutria, por ele, depoente, algum vínculo de confiança, voltando a afirmar que sequer se apresentou como representante legal do Conselho. Dada a

palavra ao MPF e às defesas, não houve novos requerimentos. Depoimento encerrado.

A objeção do requerido Alexandre Reinol da Silva não se sustenta. Primeiro, os integrantes da equipe de auditoria do TCU não lhe atribuíram a função de "assessor jurídico", nem tampouco de "advogado do COREN/SE".

A atenta leitura do relatório de fiscalização, às fls. 20-21, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007, revela que os analistas de controle estranharam a presença, logo no início dos trabalhos, do advogado Alexandre Reinol da Silva, estendendo-se até o seu encerramento, "muito embora não houvesse qualquer contrato firmado com a empresa Monte & Reinol em vigência".

Os servidores do TCU, ao solicitarem esclarecimentos, ao COREN/SE, sobre a presença do advogado Alexandre Reinol da Silva, obtiveram, como resposta, "que tal situação se deu por livre escolha do escritório contratado, que, ao que sabemos, sublocou os serviços do referido profissional, apenas para prestar assistência a este conselho por ocasião de Vossas visitas em nossa sede (sic)".

O ofício do COREN/SE, aduz, mais, que "há de ser ressaltado o impedimento das sócias do atual escritório contratado, que, por questões profissionais (audiências em outros estados) e de saúde das sócias do atual escritório contratado, ficaram impossibilitadas de comparecer a sede deste regional ou enviar qualquer outro advogado a eles vinculados para assessorar esta Presidência em tal expediente (sic)".

É o próprio COREN/SE, mediante sua presidente, Marli Francisca dos Santos Palmeira, que traz a versão "oficial" de que o advogado Alexandre Reinol da Silva ali se fazia presente na condição de "assessor jurídico".

Tais dados, por si sós, desmentem as explicações dos requeridos Alexandre Reinol da Silva e Marli Francisca dos Santos Palmeira, e realça o conluio ali existente, no sentido de que as advogadas Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza jamais atuaram ou atuariam como assessoras jurídicas, cujo papel, de fato, cabia ao requerido Alexandre Reinol da Silva, bem assim à advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos.

Trago, por importante, outros elementos documentais que corroboram a conclusão do real desempenho do requerido Alexandre Reinol da Silva como assessor jurídico do COREN/SE no período de vigência do contrato do escritório Gomes e Julio Advogados Associados.

Findo o prazo da contratação emergencial, de 180 (cento e oitenta) dias, firmado em 10/20/2007, com do escritório Gomes e Julio Advogados Associados, o COREN/SE, em agosto/2007, deflagrou novo procedimento licitatório (fls. 393-436), agora na modalidade tomada de preços (edital da Tomada de Preços nº 01/2007), para a contratação de escritório de advocacia. Uma vez mais, tem-se a confirmação de que a presidente Marli Palmeira jamais pretendeu realizar qualquer concurso e buscou perpetrar situações de favorecimento pessoal.

Assinado em 27/08/2007 (fls. 393-415), o edital da Tomada de Preços nº 01 trouxe a minuta de projeto básico (fls. 416-421), e, na sequência da autuação neste feito, o parecer subscrito em 19/07/2007 pelo "assessor jurídico" Alexandre Reinol da Silva (fls. 422-432), que, após, em 27/07/2017, subscreve informação complementar.

Ora, no momento da deflagração da aludida tomada de preços, com emissão de parecer e nota técnica

complementar, respectivamente, em 19 e 27 de julho de 2017, ainda estava vigente o contrato com o escritório Gomes e Julio Advogados Associados, que expiraria em 10/08/2007. Não havia razão, assim, para a atuação do aqui requerido Alexandre Reinol da Silva como "assessor jurídico" do COREN/SE.

Por fim, o Apenso único ao Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007, documenta diversos requerimentos por ocasião da abertura do processo eleitoral para a gestão do COREN/SE no triênio 2008-2011, aberto ainda na gestão da presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira.

Divisa-se, naquele Apenso, às fls. 1-18, petição de integrantes de "chapa" oposicionista, dirigida à Procuradoria da República em Sergipe, noticiando o que consideravam graves irregularidades praticadas pela comissão eleitoral, a exemplo de restrição de acesso aos autos respectivos, exigência de documentos não previstos em resolução e supostos vícios em documentação dos integrantes da "chapa" da situação, com remissão à atuação do "assessor jurídico Alexandre Reinol da Silva", a quem coube conduzir os trabalhos de acesso aos autos do procedimento eleitoral em 13/11/2007.

Na petição dos integrantes de "chapa" oposicionista, dirigida à Procuradoria da República em Sergipe, datada de 27/11/2007, registra-se peremptoriamente que, a cada indagação sobre fatos do processo eleitoral, o então presidente da comissão, Alisson Azevedo Góis, reafirmava que as dúvidas seriam esclarecidas pelo "assessor jurídico Alexandre Reinol da Silva" (fls. 8 12, do Apenso).

Às fls. 76-78 e 82, do mencionado Apenso ao Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007, constam registros fotográficos da sala de reunião, em que o aqui requerido Alexandre Reinol da Silva está posicionado, em pé, enquanto os demais são registrados sentados à mesa.

Não restam dúvidas de que, a partir de 10/02/2007, a presidente Marli Francisca dos Santos Oliveira, em conluio com os requeridos Alexandre Reinol da Silva e Luciane Mara Correa Gomes, simulou a contratação emergencial do escritório Gomes e Julio Advogados Associados, em ordem a propiciar vantagem financeira ao requerido Alexandre Reinol da Silva, bem assim para a advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos, novamente subcontratada.

A fraude à licitação contou com a imprescindível atuação comissiva e real anuência não só da presidente Marli Francisca dos Santos Palmeira, mas, em especial, da requerida Luciane Mara Correa Gomes, cujo protagonismo exsurge evidente por ter materializado os atos negociais junto ao COREN/SE.

A propósito, o vínculo subjetivo entre Luciane Mara Correa Gomes - assim como com a requerida Thays Pereira Julio de Souza -, com o requerido Alexandre Reinol da Silva, foi desvelado a partir do depoimento deste último no curso da instrução judicial (fls. 2.675 e mídia à fl. 2.678), o qual pontuou ter com elas trabalhado no COFEN.

O requerido Julio César do Monte, também em juízo, igualmente asseverou que as requeridas Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza foram suas estagiárias em momentos distintos, assumindo, ademais, haver "estimulado" que ambas abrissem escritório de advocacia próprio (fls. 2.683-2.684 e mídia à fl. 2.691).

É desimportante perquirir-se, nesse quadrante, das reais motivações que inspiraram Luciane Mara Correa Gomes a aderir à fraude e qual parcela financeira lhe coube, vez que, do valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) mensais, parcela de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) eram destinados ao pagamento da advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos.

A dispensa de licitação do escritório Gomes e Julio Advogados Associados, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, foi ilícita e revelou-se em um mecanismo de burla ao princípio da licitação, (CF/1988, art. 37, inciso XXI). A inexistência ou a desconformidade da motivação e a situação fática ali contida, configura, no caso, o defeito referível à veracidade do ato administrativo (sentido amplo).

Exsurge, sim, prova cabal de (a) má-fé, deslealdade e desonestidade; (i) dano ao erário, vez que ausente critérios prévios para aferir a qualidade dos serviços contratados e correção dos valores pagos; (c) corrupção, ativa e passiva dos envolvidos; (d) existência de indevido benefício financeiro em favor de terceiros; e (e) prática de nepotismo, cujos fundamentos de sua inadmissibilidade remeto ao quanto já consignado no tópico "2.3.4", desta sentença, estando presente o dolo nas condutas dos réus Marli Francisca dos Santos Palmeira, Luciane Mara Correa Gomes e Alexandre Reinol da Silva.

Com resultado diametralmente oposto, o conjunto probatório não permite estabelecer uma concreta participação do requerido Julio César do Monte na fraudulenta contratação emergencial do escritório Gomes e Julio Advogados Associados.

O só fato de haver convivido profissionalmente com as advogadas Luciane Mara Correa Gomes e Thays Pereira Julio de Souza, a permitir estabelecer o vínculo que levou à indicação e a final contratação destas pelo COREN/SE, é insuficiente para firmar a compreensão de ação dolosa, no particular.

Se a prova testemunhal e documental, de um lado, é extremamente verossímil e vistosa quanto a estabelecer o protagonismo e a atuação dissimulada e concreta do requerido Alexandre Reinol da Silva no período em foco, por outro lado, resente-se de plausibilidade quanto ao requerido Julio César do Monte.

É, por inteiro, anódina a simples menção de existência de anterior relacionamento do requerido Julio César do Monte com as integrantes do escritório Gomes e Julio ou com o fato de ele haver mantido sociedade com o requerido Alexandre Reinol da Silva.

Em resumo, e consoante razões outrora declinadas no tópico "2.3.4", desta sentença, entendo inexistir prova hábil a embasar a imputação de responsabilidade por parte das requeridas Hortência Maria Santana Linhares e pela então tesoureira Mirian Christina dos Santos Carvalho, cujas decisões finais cabiam, com exclusividade, à requerida Marli Francisca dos Santos Palmeira, então presidente do COREN/SE.

2.3.6 - Ilícita realização de despesas, pelo COREN/SE, na gestão da então presidente Louise Maria Holtz Santos de Oliveira, no montante de R\$ 4.345,00 (quatro mil e trezentos e quarenta e cinco reais), em favor do "Restaurante Cariri".

Em sua petição inicial, o MPF requereu a condenação da requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira, vez que, na condição de presidente do COREN/SE, logo após a prisão e afastamento de Hortência Maria Santana Linhares, autorizou o pagamento de R\$ 4.345,00 (quatro mil e trezentos e quarenta e cinco reais), em favor do "Restaurante Cariri", em descompasso com as finalidades daquela autarquia.

O MPF, contudo, em suas razões finais, reconsiderando sua outrora pretensão, deduziu pedido final pela improcedência do pedido, ao reconhecer que o serviço fora contratado - e prestado - ainda durante a gestão de Hortência Maria Santana Linhares e que apenas emitiu o cheque para adimplir uma despesa efetivamente existente.

Assiste razão ao MPF ao pedir o afastamento da responsabilidade imputada à requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira.

Ao prestar depoimento em juízo (fls. 2.685-2.686 e mídia audiovisual à fl. 2.691), a requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira, também revelando segurança e coesão, esclareceu que, por então exercer a função de "conselheira-secretária", assumiu legalmente o cargo de presidente do COREN/SE, em 28/01/2005, em razão do afastamento de Hortência Maria Santana Linhares decorrente da prisão desta.

A gestão da requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira findou-se em 30/10/2005, com a assunção, em 31/10/2005, da nova diretoria nomeada pelo COFEN, sendo a presidência do COREN/SE assumida por Marli Francisca dos Santos Oliveira.

A requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira aduziu que, diante do inusitado da situação, determinou o sobrestamento de toda e qualquer nova aquisição, com exceção da compra de microcomputadores, já prevista anteriormente.

Quanto ao pagamento de R\$ 4.345,00 (quatro mil e trezentos e quarenta e cinco reais), em favor do "Restaurante Cariri", a requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira esclareceu que apenas o serviço fora contratado e prestado ainda na gestão de Hortência Maria Santana Linhares, que também autorizara o pagamento e emitira o cheque.

Por algum problema na sua emissão, o cheque fora recusado e devolvido, pelo que a requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira entendeu não poder recusar adimplir a dívida, tendo autorizado a emissão de uma nova ordem pagamento.

Os aspectos aqui consignados foram, com justeza, enfrentados preambularmente na correspondente ação penal em trâmite no MM. Juízo Federal da 3ª Vara desta Seccional, autos nº 000991-30.2008.4.05.8500. Naquele processo penal, houve prolação de decisão rejeitando parcialmente a denúncia quanto à pretensão punitiva formulada em face de Louise Maria Holtz Santos de Oliveira, cujo fundamento residiu na pronta constatação de ausência de responsabilidade, ausente, assim, o liame subjetivo quanto ao ato praticado (fls. 2.942-2.944, deste feito).

Sem olvidar a independência das instâncias civil e penal (ainda que relativa em pouquíssimas situações previstas legalmente, a exemplo dos preceitos contidos nos arts. 63 a 67, do CPP, e no art. 935, do CC/2002), mais do que consagrada na doutrina e jurisprudência pátrias, a identidade de fundamentos e soluções deve ser prestigiada, vez que calcada, idealmente, na comprovação de inexistência de sua responsabilidade pela realização da despesa em tela.

Quando menos, os atos decisórios e materiais praticados pela requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira podem ser perfeitamente abarcados pela noção de estrito cumprimento de dever legal. Ausente, assim, agir doloso ou culpa grave quanto ao apontado prejuízo suportado pelo COREN/SE.

Reconheço, por conseguinte, ser improcedente a pretensão autoral deduzida em face da requerida Louise Maria Holtz Santos de Oliveira.

2.3.7 - Indevidos pagamentos realizados, pelo COREN/SE, com refeições e lanches, pelas demandadas Hortência Maria Santana Linhares e Marli Francisca dos Santos Palmeira, em suas respectivas gestões como presidentes da autarquia.

Em razão da identidade fático-jurídica, faço a análise conjunta das imputações de prática de improbidade administrativa na aquisição de refeições e lanches durante as gestões das demandadas Hortência Maria Santana Linhares e Marli Francisca dos Santos Palmeira.

Fia-se o MPF no apontado desvio de finalidade dos itens adquiridos, vez que teriam sido realizados sem critério e em ofensa à regra da prévia licitação no caso de se entender possível a aquisição dos itens.

Em suas defesas, as requeridas Hortência Santana Maria Linhares e Marli Francisca dos Santos Palmeira aduziram que, em razão de se buscar uma economia, o COREN/SE ou não pagava as verbas de representação, devidas por reuniões e deslocamentos para fora da sede, ou pagava a verba de representação em valores diminutos, optando em fornecer lanches nessas ocasiões.

No caso, com exceção dos gastos com festas e refeições destinadas ao restaurante de propriedade de um irmão da requerida Hortência Maria Santana Linhares, o "Restaurante Cariri" - vez que implica uma singular situação fático-jurídica, levando a uma análise destacada -, entendo não assistir razão ao MPF quanto ao mais, relacionados de forma genérica na rede de atos de improbidade.

A base de sustentação do MPF foi, uma vez mais, o relatório de inspeção elaborado pela equipe de auditoria do TCU (fls. 31-37, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), em que há remissão à existência do pagamento de diárias e jetons, o que evidenciaria ainda mais a irregularidade desse tipo de despesa.

Apesar das fortes evidências trazidas pelo MPF, extraídas especialmente dos achados do TCU, a análise das razões consignadas pela Corte de Contas e pelos documentos contábeis registrados nas mídias de fls. 2.007, trazidos pelo COREN/SE, denotam não só o pagamento de verbas de representação de pouca monta, em torno de R\$ 80,00 (oitenta reais), como também a escrituração de despesas com alimentação para reuniões na sede do Conselho.

Se é certo que não poderia haver despesas a um só tempo com diárias e verbas de representação somadas a gastos com alimentação para os mesmos beneficiários, também é verdadeiro não se evidenciar o traço de desonestidade e má-fé exigidos, repise-se, para emprestar as cores da improbidade a esses mesmos atos em conjunto e sem se estabelecer a concreta vinculação das despesas.

Um aspecto a ser destacado é a própria regularidade formal de expressiva quantidade da escrituração contábil e financeira do COREN/SE, aludida pela equipe do TCU e aqui já referida.

Não que o registro por si só descaracterize eventual ato ímprobo, mas permite atribuir, a priori, nota de regularidade e de transparência dos respectivos gastos, a permitir aos órgãos de controle, interno e externo, aprofundar-se, em momento posterior, sobre a sua finalidade e legitimidade, o que é inerente a qualquer ato administrativo, em razão dos atributos presuntivos de legitimidade e de veracidade.

Uma segunda questão - decorrente daqueles atributos do ato administrativo -, diz com a ausência, no corpo da petição inicial, de um cotejo mais detalhado da documentação contábil, a apontar, minimamente, a eventual discrepância de valores, sobreposição de despesas para um mesmo fim ou mesmo indícios de efetiva aquisição dos bens (no caso, dos gêneros alimentícios).

A detecção, pelos órgãos de controle, de erros de ordem formal na escrituração contábil ou de

desconformidade material ou insuficiência de dados a permitir o adequado escrutínio do ato administrativo, pode, a juízo daquela instância fiscalizadora, dar azo à glosa da despesa e à consequente aplicação de sanções disciplinares e pecuniárias - como sói acontecer com as manifestações do TCU -, mas sem que isso importe, necessariamente, a configuração de um ato ímprobo.

Por conseguinte, à míngua de prova bastante, entendo não haver elementos hábeis a se concluir, após cognição exauriente, pela configuração de atos de improbidade relativamente às despesas com as refeições aqui analisadas.

2.3.8 - Indevidas aquisições realizadas pelo COREN/SE, por ocasião do 6º e do 7º Congresso Brasileiro de Conselhos de Enfermagem-CBCENF, durante a gestão de Hortência Maria Santana Linhares.

A situação é análoga àquela analisada no tópico imediatamente anterior, no sentido de não se divisar a configuração de atos de improbidade.

A instrução processual, especialmente calcada nos depoimentos testemunhais - inclusive daquelas arroladas pelo MPF -, revelou que todos os conselhos regionais, capitaneados pelo COFEN, promoviam - e ainda promovem -, regularmente, congressos voltados à difusão de atualidades acadêmicas, e, de forma concomitante, o conagraçamento dos profissionais de enfermagem e a divulgação de sua cultura regional.

Nessa linha, as testemunhas autorais Flávia de Oliveira Bernardes Brasileiro (fls. 1.088-1.089 e 1.090), Cristina Maria Falcão Teti (fls. 1.123-1.126) e Irene do Carmo Alves Ferreira (fls. 1.843-1.845), depuseram exatamente em concordância sobre os fins e constância dos congressos nacionais dos Conselhos de Enfermagem.

A testemunha Flávia de Oliveira Bernardes Brasileiro (qualificação às fls. 1.088-1.089 e mídia audiovisual à fl. 1.090), aludiu que "os diversos Conselhos Profissionais costumam levar, para os congressos, coisas típicas de cada Estado, a exemplo do último dom qual participou, em que o COREN/AM levou um grupo indígena, que, por sua vez, apresentou suas danças típicas e ofertou aos participantes frutas e lembranças típicas; que é comum, nos congressos, cada Conselho apresentar itens da cultura local".

Por certo, os Conselhos Profissionais, como autarquias criadas com o fim primordial de exercerem o poder de polícia e fiscalização de profissões regulamentadas, não detêm a atribuição de divulgar a cultura regional, nem tampouco atuar como "ente associativo ou sindical", a promover conagraçamentos, por exemplo.

Aliás, a indistinção e confusão no desempenho das funções institucionais por parte dos Conselhos Profissionais é uma realidade presente e que dificilmente será corrigida enquanto não houver um trabalho de esclarecimento sério e amplo por parte do Poder Executivo. Nesse sentido, é bastante comum o ajuizamento, pelos Conselhos Profissionais, de pleitos buscando tutelar interesses individuais dos membros da categoria, cuja legitimidade não lhes caberia.

Por suposto, não serve como fundamento a ensejar a legitimidade processual, em demandas daquele jaez (tutela de direito individual), a previsão genérica de competência para "zelar e trabalhar pelo perfeito desempenho ético" e "pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exercem legalmente", expressões comumente presentes nas leis de regência, vez que não há vínculo direito entre o objeto da ação e a finalidade precípua da entidade de fiscalização profissional.

Contudo, esse mesmo traço da realidade atinente à realização nacional de congressos pelos Conselhos

Profissionais cria, por vezes, uma percepção de legitimidade da aplicação de recursos públicos na "montagem" dos estandes - quando se deveria, em verdade, buscar-se patrocínio na iniciativa privada -, cujas despesas realizadas, em itens variados, na ausência de fraudes ou discrepâncias ou omissões no registro contábil, não caracterizam ato de improbidade administrativa.

Por óbvio, a recusa à adjetivação de ímprobo ao ato administrativo não é obstativo à eventual glosa da despesa e à consequente aplicação de sanções disciplinares e pecuniárias, tanto pelo setor de controle interno do ente público, como pelo TCU, sendo bastante, em termos de proporcionalidade, não se ultrapassar tais sanções.

Aplica-se aqui, ademais, a mesma falha processual (narrativa da causa de pedir) e probatória referível à inexistência de aferição minudente entre os registros das despesas e a sua concreta realização ou apontamento de graves incongruências, a conduzir, agora, à improcedência da pretensão autoral nesse ponto.

2.3.9 - Indevida dispensa de licitação e fragmentação de compras para aquisição de material de construção no ano de 2005, no valor de R\$ 26.509,42 (vinte e seis mil quinhentos e nove reais e quarenta e dois centavos), pelo COREN/SE, durante a gestão de Hortência Maria Santana Linhares.

Passo, doravante, à análise de supostas infrações administrativas atribuídas à atuação da requerida Hortência Maria Santana Linhares ao tempo de sua gestão como presidente do COREN/SE, mas a partir de 01/11/2002 a 27/01/2005.

Em específico, cuida da imputação por ato de improbidade administrativa atribuída pelo MPF à requerida Hortência Maria Santana Linhares, a qual, na condição de presidente do COREN/SE, adquiriu, mediante indevida dispensa de licitação, material de construção no ano de 2005, no montante total de R\$ 26.509,42 (vinte e seis mil quinhentos e nove reais e quarenta e dois centavos), e sem efetiva comprovação do correto emprego dos materiais.

Ao ser inquirida neste feito (fls. 2.676 e mídia audiovisual à fl. 2.678), a requerida Hortência Maria Santana Linhares aduziu, em síntese, que o COREN/SE não dispunha de folga orçamentária, razão pela qual, em havendo necessidade de realização de obras de pequena monta, como mudança de uma janela ou porta ou troca de telhas, autorizava a aquisição dos materiais e se buscava executar os serviços com o menor comprometimento do funcionamento do Conselho.

A requerida Hortência Maria Santana Linhares destacou que, na sua gestão, foram realizadas "pequenos" reparos no prédio-sede e em um segundo imóvel, contíguo, adquirido em 2003, e que, por vezes, por serem ambos os imóveis antigos, a execução de uma reforma levava à constatação de reparo diverso. Cita, ao prosseguir, a reforma do telhado, que se iniciou para consertar goteiras, e, após o seu início, constatou-se estar ele totalmente comprometido em razão de uma infestação de cupins.

Por fim, a requerida Hortência Maria Santana Linhares esclareceu que, por se tratar de reforma de menor complexidade, utilizava, na contratação da mão-de-obra, os serviços de um pedreiro de sua confiança, identificado como "Sr. Jorge", cabendo a este, acompanhado de um funcionário do COREN/SE, pesquisar os melhores preços dos materiais no comércio, adquiri-los e realizar o serviço.

São inadmissíveis as justificativas apresentadas pela requerida Hortência Maria Santana Linhares, em especial pelo fato de deter experiência anterior como presidente do COREN/SE, seja porque, como acima

visto, tinha plena ciência da necessidade de formalizar, mesmo nas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, o correspondente processo administrativo, observando-se as formalidades legais, tanto da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), como da Lei nº 4.320/1964 (Normas de Direito Financeiro e Contabilidade Pública).

Formalmente, a equipe de auditoria do TCU averiguou a inexistência de processos licitatórios para a compra dos insumos adquiridos nos exercícios 2003 a 2005, bem como não houve a formalização dos processos de execução orçamentária, com falhas graves em se documentar os "atos de empenho, liquidação e pagamento" (fls. 44-47, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Ao não formalizar os respectivos processos licitatórios e de execução orçamentária, nada obstante deter perfeita ciência desses regramentos legais, tem-se que a requerida Hortência Maria Santana Linhares agiu de forma dolosa em ordem a malferir as disposições da Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, caput e inciso XXI, da Lei nº 8.666/1993, especialmente os arts. 2º e 3º, como da Lei nº 4.320/1964, arts. 47 a 65 (Título

VI — Da Execução do Orçamento).

A gravíssima omissão em documentar os procedimentos em tela atrai a relevante dúvida do correto emprego de todos os materiais de construção civil adquiridos, a afastar possíveis desvios e fraudes de outra ordem (como a entrega de material de qualidade inferior), justamente por inexistir documentos de controle como "ordem de serviço ou solicitação de serviço" ou "projeto básico, projeto executivo ou planilha orçamentária" (fl. 45, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

As falhas de ordem formal são igualmente impeditivas, como bem pontuou a equipe de auditoria do TCU, para bem se avaliar os critérios utilizados para se definir "a quantidade de insumos ou volume de serviços" (fl. 45, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Não merece acolhimento a justificativa de que os consertos nas instalações prediais eram de pouca monta ou dificilmente mensuráveis. Em 2003 e 2004, a requerida já havia autorizado a aquisição de materiais de construção em valores de cerca de R\$ 14.264,54 (quatorze mil duzentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos) (fls. 44-46, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), a lhe permitir dimensionar futuras obras, fosse na própria estrutura predial, fosse de suas instalações (fiação elétrica, janelas, telhado etc.).

Aliás, é por isso que a Lei nº 8.666/1993 (arts. 6º, inciso IX, e 7º), prescreve que o projeto básico, nas hipóteses de obras e serviços, seja baseado em prévio estudo técnico, em que se possa obter dados referíveis à "viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução".

Mesmo na hipótese de dispensa de licitação de obras, em que as despesas anuais totais não devem superar o patamar de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) (Lei nº 8.666/1993, art. 23, inciso I, "a", c/c o art. 24, inciso I), a requerida Hortência Maria Santana Linhares, em observância ao princípio da eficiência administrativa (CF/1988, art. 37, caput), deveria ter solicitado uma avaliação técnica preliminar, no ano anterior, a lhe permitir o devido planejamento e tomada de decisão.

Houve clara intenção, por parte da requerida Hortência Maria Santana Linhares, em dificultar um controle posterior mínimo de seus atos, em notória afronta aos princípios da legalidade, da economicidade, da

competitividade, da isonomia e da impessoalidade que devem reger e orientar não só as contratações públicas, como os atos em geral do gestor público.

O indevido fracionamento das compras de itens de material de construção serviu, em verdade, para burlar, em muito, o teto de R\$ 15.00,00 (quinze mil reais), conforme art. 23, inciso I, "a", c/c o art. 24, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, regra essa limitativa para as situações de dispensa de licitação dessa natureza.

Passo ao enquadramento legal e à fixação da tipologia das sanções administrativo-civis delineadas na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

A capitulação adequada do ato em análise subsume-se aos arts. 10, inciso VIII, e 11, caput, c/c o art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/1992, porquanto destacada uma verdadeira progressão do ilícito, de modo que a violação do princípio nada mais reflete do que etapa necessária e irremovível do escopo final almejado, escopo este que teve por efeito a lesão ao patrimônio público.

Embora não cometidos no exercício de função política em sentido próprio, a postura da requerida Hortência Maria Santana Linhares revela assaz transgressão e descaso com as noções elementares de cidadania, de probidade e de conduta ética, notadamente por possuir, reitere-se, formação superior e vínculos públicos anteriores, motivo pelo qual deve arcar, como conseqüência punitiva, com o alijamento temporário das decisões políticas do País, amparando-se, com isso, a pena de suspensão dos direitos políticos.

Na hipótese, não há se falar em bis in idem relativamente à suspensão dos direitos políticos decorrentes de simétrico processo penal, porquanto, de um lado, tem-se a independência das instâncias civil e penal (CF/1988, art. 15, inciso V, e art. 37, §4º), e, por outro, a suspensão de direitos políticos que decorra da sentença penal condenatória é dela efeito secundário, que, se fulminada por alguma causa extintiva da punibilidade, deixará de espriar seus efeitos.

Enfim, e como outrora consignado (tópico "2.3.2"), afasto a imputação de responsabilidade à requerida Zilda Maria da Silva, cujos elementos de prova não revelaram qualquer interferência ou competência decisória.

2.3.10 - Indevida dispensa de licitação e fragmentação de compras na contratação de serviços de filmagem, no valor de R\$ 18.502,00 (dezoito mil e quinhentos e dois reais), junto à empresa Frame Vídeo e Produções Ltda., entre os anos de 2003 e de 2004, pelo COREN/SE, durante a gestão de Hortência Maria Santana Linhares.

O MPF requereu a imputação por ato de improbidade administrativa à requerida Hortência Maria Santana Linhares, na condição de ex-presidente do COREN/SE, por haver adquirido, mediante contratação direta, serviços de filmagem, ao longo dos anos de 2003 a 2004, no montante total de R\$ 18.502,00 (dezoito mil e quinhentos e dois reais), junto à empresa Frame Vídeo e Produções Ltda.

Ao aqui depor (fls. 2.676 e mídia audiovisual à fl. 2.678), e sendo questionada sobre a contratação da empresa de produção de vídeos, a requerida Hortência Maria Santana Linhares admitiu a contratação direta da referida empresa, mas sempre de forma esporádica e eventual, alegando não ser viável a realização de licitação, sob o argumento de não ter como prever os diversos eventos que ensejariam o registro em vídeo. Também aludiu que, de qualquer modo, a nominada empresa era a que praticava os menores preços.

inaceitáveis os argumentos da requerida Hortência Maria Santana Linhares. Fosse crível que sempre agira orientada pelo princípio da economicidade, como aduziu reiteradamente em seu depoimento judicial,

inclusive para os fatos em epígrafe, e teria ao menos formalizado cada situação na qual autorizou a contratação da empresa de filmagem.

A deliberada opção em não materializar adequadamente a execução das despesas denota evidente intenção em dificultar o controle dos gastos, a efetiva necessidade de aquisição dos serviços e mesmo a real prestação e qualidade dos serviços contratados.

A propósito, a equipe de auditoria do TCU, analisando os registros contábeis de pagamentos à empresa Frame Vídeo e Produções Ltda., da ordem de R\$ 18.502,00 (dezoito mil e quinhentos e dois reais), consignou que "todas as despesas são imotivadas, sem qualquer fundamentação legal, sem realização de pesquisa de preços, sem licitação, sem empenho, sem indicação dos recursos que fariam o custeio da mesma, direcionadas, sem comprovação de as mesmas de fato se realizaram (...), sem notas ou cupons fiscais (...)" (fl. 50, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Ao não formalizar o adequado processo licitatório - mesmo de dispensa - e de execução orçamentária, nada obstante deter perfeita ciência de sua imprescindibilidade, tem-se que a requerida Hortência Maria Santana Linhares agiu de forma dolosa em ordem a malferir as disposições da Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, caput e inciso XXI, da Lei nº 8.666/1993, especialmente os arts. 2º e 3º, como da Lei nº 4.320/1964, arts. 47 a 65 (Título

VI — Da Execução do Orçamento).

Tratando-se de prestação de serviços (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso II), o indevido fracionamento na sua contratação serviu, em verdade, para burlar o teto de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), conforme art. 23, inciso II, "a", c/c o art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, regra essa limitativa para as situações de dispensa de licitação.

São válidas e aplicáveis a esta situação as observações já lançadas nesta sentença quanto a ser sempre possível à Administração Pública (conceito lato) - aí abarcados os entes da administração direta e indireta, como as autarquias (Conselhos Profissionais) e empresas públicas -, como em toda e qualquer organização, realizar prévia análise ou estudos e estabelecer uma programação e um controle acerca dos tipos de serviços e bens de consumo ordinariamente adquiridos para um dado período.

A requerida Hortência Maria Santana Linhares, volta-se a frisar, não estava em seu primeiro ano de gestão e tampouco era neófito e despreparado quanto às exigências próprias da praxe da Administração Pública, com suas delimitações e amarras de atuação, especialmente no campo da gestão financeira, aspecto inato à esfera pública, pela incidência do princípio da legalidade.

Novamente, caso a justificativa vaga e genérica de situações de urgência ou à impossibilidade ou inviabilidade de programação pudesse ser acolhida, haveria de ser expedido, na prática, um alvará isentando todo e qualquer ente público do dever principiológico de respeito à legalidade, isonomia e impessoalidade que se realizam com o manejo do instituto da licitação.

Quando menos, é sempre indeclinável e de estrita observância a correta formalização dos processos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, bem assim de materialização da execução da despesa.

Passo ao enquadramento legal e à fixação da tipologia das sanções administrativo-civis delineadas na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

No caso, a capitulação adequada do ato subsume-se aos arts. 10, inciso VIII, e 11, caput, c/c o art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/1992, porquanto destacada uma verdadeira progressão do ilícito, de modo que a violação do princípio nada mais reflete do que etapa necessária e irremovível do escopo final almejado, escopo este que teve por efeito a lesão ao patrimônio público.

Embora não cometidos no exercício de função política em sentido próprio, a postura da requerida Hortência Maria Santana Linhares revela assaz transgressão e descaso com as noções elementares de cidadania, de probidade e de conduta ética, notadamente por possuir, reiterar-se, formação superior e vínculos públicos anteriores, motivo pelo qual deve arcar, como conseqüência punitiva, com o alijamento temporário das decisões políticas do País, amparando-se, com isso, a pena de suspensão dos direitos políticos.

Na hipótese, não há se falar em bis in idem relativamente à suspensão dos direitos políticos decorrentes de simétrico processo penal, porquanto, de um lado, tem-se a independência das instâncias civil e penal (CF/1988, art. 15, inciso V, e art. 37, §4º), e, por outro, a suspensão de direitos políticos que decorra da sentença penal condenatória é dela efeito secundário, que, se fulminada por alguma causa extintiva da punibilidade, deixará de espriar seus efeitos.

Adoto, aqui, os fundamentos lançados no tópico "2.3.2", desta sentença, para afastar a imputação de responsabilidade à requerida Zilda Maria da Silva, então tesoureira do COREN/SE, cujos elementos de prova não revelaram qualquer interferência ou competência decisória.

2.3.11 - Indevido ressarcimento, obtido junto ao COREN/SE, por Hortência Maria Santana Linhares, dos valores de R\$ 890,00 (oitocentos e noventa reais) e de R\$ 10.846,50 (dez mil oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta centavos), gastos com a aquisição, respectivamente, no Rio de Janeiro/RJ e em São Paulo/SP, de bens diversos, sem prévia licitação ou formalização de sua dispensa.

Fundamentado nos achados do relatório de inspeção do TCU (fl. 50, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), o MPF requereu a atribuição de responsabilidade pela prática de atos ímprobos, à requerida Hortência Maria Santana Linhares, configurados no ilícito reembolso de valores pela aquisição, sem prévia licitação, de utensílios diversos, supostamente destinados para o COREN/SE.

Os fatos são incontroversos no que concerne à aquisição direta, pela requerida Hortência Maria Santana Linhares, então presidente do COREN/SE, de utensílios diversos, em dois momentos distintos, com posterior reembolso pelo Conselho. Não só há documentação trazida aos autos (fls. 2.005-2.007, deste feito, e fl. 50, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), como também a requerida assim os admitiu em juízo (fls. 2.676 e mídia audiovisual à fl. 2.678).

Realizada a instrução do feito (fls. 2.676 e mídia audiovisual à fl. 2.678), a requerida Hortência Maria Santana Linhares objetou, apenas, a alegação autoral de que se apropriara dos mencionados itens. Buscou esclarecer que alguns deles foram encontrados na sua residência, após sua prisão, todos acondicionados em caixas, em razão de inexistir espaço para acautelá-los durante uma reforma executada no prédio do COREN/SE.

Verifica-se, do exame dos autos, que a primeira compra foi realizada na cidade do Rio de Janeiro/RJ, no valor de R\$ 890,00 (oitocentos e noventa reais), junto à "Loja Tok e Stok", conforme notas fiscais nº 145056 e nº 018971. A segunda compra foi realizada na cidade de São Paulo/SP, no valor de R\$ 10.846,50 (dez mil oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta centavos), junto aos estabelecimentos Utilplast - Comércio de

Plásticos Ltda. (aqui, no valor de R\$ 5.751,40), e Cecília Dale Ltda. (aqui, nos valores de R\$ 4.798,80, e de R\$ 296,30) (fls. 2.005-2.007, deste feito).

A exemplo de outras graves infrações na formalização da execução das despesas, as aquisições dos aludidos utensílios (a exemplo de lixeiras, facas inox, corda para varal, porta-pão inox, escorredor, vasos, porta-retrato, estatueta, tapetes, frutas decorativas etc.), foram realizadas ao exclusivo livre arbítrio da requerida Hortência Maria Santana Linhares, sem licitação (ou formalização do procedimento de dispensa/inexigibilidade), sem empenho e sem liquidação (fl. 50, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Além da evidente afronta às disposições da Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, da Lei nº 8.666/1993, especialmente os arts. 2º e 3º, como também da Lei nº 4.320/1964, arts. 47 a 65 (Título

VI — Da Execução do Orçamento) - no que agiu de forma intencional (dolosa) -, rendeu ensejo à insuperável dúvida acerca da necessidade de aquisição daqueles bens e economicidade dos valores pagos.

Anoto que restou superada a alegação do MPF quanto a não se saber se tais utensílios foram destinados ao COREN/SE. A versão da requerida Hortência Maria Santana Linhares, no ponto, foi corroborada por Zilda Maria da Silva e Louise Maria Holtz Santos de Oliveira (fls. 2.682, 2.685-2.686 e mídia audiovisual de fl. 2.691), no sentido de que cerca de três caixas, identificadas com o nome do COREN/SE, foram localizadas em uma sala na parte dos fundos da residência de Hortência Maria Santana Linhares.

Em seus depoimentos, Zilda Maria da Silva e Louise Maria Holtz Santos de Oliveira trouxeram harmônica versão quanto a terem integrado uma comissão formada com o intuito de buscar os utensílios. O grupo, formado ainda pelas conselheiras "Anésia", "Maria do Carmo" e "Edileuza", deslocara-se até a casa de Hortência Maria Santana Linhares - a qual ainda estava presa cautelarmente -, e lá lograram encontrar os utensílios, embalados, dentro de caixas, todas identificadas em nome do Conselho.

Nada obstante a conclusão de que os multicitados utensílios aparelham, hoje, o COREN/SE, tal aspecto não descaracteriza a deslealdade e a intencional ação ímproba por parte de Hortência Maria Santana Linhares em adquiri-los sem respaldo legal algum e em afronta a regramentos básicos de gestão pública, ocasionando, por fim, um enriquecimento próprio e igualmente ilícito, ao obter o reembolso dos valores que despendera ao seu puro arbítrio.

Passo ao enquadramento legal e à fixação da tipologia das sanções administrativo-civis delineadas na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

No caso, a capitulação adequada do ato subsume-se aos arts. 9º, caput, e 10, incisos VIII, IX e XI, e 11, caput, c/c o art. 12, inciso I, da Lei nº 8.429/1992, porquanto destacada uma verdadeira progressão do ilícito, em nítida contrariedade aos princípios da legalidade, da economicidade, da competitividade, da isonomia e da impessoalidade que devem reger e orientar não só as contratações públicas, como os atos em geral do gestor público, culminando com o enriquecimento ilícito, próprio e de terceiro.

Com efeito, a violação do princípio nada mais reflete do que etapa necessária e irremovível do escopo final almejado, escopo este que teve por efeito o enriquecimento ilícito do agente público e de terceiros, com simétrica lesão ao patrimônio público.

Embora não cometidos no exercício de função política em sentido próprio, a postura da requerida Hortência

Maria Santana Linhares revela assaz transgressão e descaso com as noções elementares de cidadania, de probidade e de conduta ética, notadamente por possuir, reitere-se, formação superior e vínculos públicos anteriores, motivo pelo qual deve arcar, como conseqüência punitiva, com o alijamento temporário das decisões políticas do País, amparando-se, com isso, a pena de suspensão dos direitos políticos.

Na hipótese, não há se falar em bis in idem relativamente à suspensão dos direitos políticos decorrentes de simétrico processo penal, porquanto, de um lado, tem-se a independência das instâncias civil e penal (CF/1988, art. 15, inciso V, e art. 37, §4º), e, por outro, a suspensão de direitos políticos que decorra da sentença penal condenatória é dela efeito secundário, que, se fulminada por alguma causa extintiva da punibilidade, deixará de espriar seus efeitos.

Uma vez mais, consoante declinado acima (tópico "2.3.2"), afastou a imputação de responsabilidade à requerida Zilda Maria da Silva, então tesoureira do COREN/SE, cujos elementos de prova não revelaram qualquer interferência ou competência decisória.

2.3.12 - Indevida realização de despesas, pelo COREN/SE, durante a gestão de Hortência Maria Santana Linhares, com refeições e lanches, no montante de R\$ 32.785,43 (trinta e dois mil setecentos e oitenta e cinco reais e quarenta e três centavos), em favor do "Restaurante Cariri", de propriedade de seu irmão, José Hamilton de Santana.

Buscou o MPF a responsabilização da requerida Hortência Maria Santana Linhares por atos de improbidade revelados pelo favorecimento ao Restaurante e Casa de Forró Cariri Ltda., cujo sócio responsável seria o seu irmão, José Hamilton de Santana. Narra o MPF que o mencionado estabelecimento comercial foi contemplado, em pagamentos efetuados pelo COREN/SE, no valor total de R\$ 32.785,43 (trinta e dois mil setecentos e oitenta e cinco reais e quarenta e três centavos).

A prova angariada ao feito confirma integralmente as alegações autorais. Primeiro plano, os pagamentos, pelo COREN/SE, ao Restaurante e Casa de Forró Cariri Ltda., entre 01/11/2002 a 27/01/2005, período de gestão de Hortência Maria Santana Linhares como presidente daquele Conselho Profissional, foram escrutinados e individualizados pela equipe de auditoria do TCU (fls. 31-38, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007).

Em seu depoimento judicial (fls. 2.676 e mídia audiovisual à fl. 2.678), a requerida Hortência Maria Santana Linhares confessou a reiterada escolha pelo Restaurante e Casa de Forró Cariri Ltda. como local para a realização de eventos ou reuniões de grande porte, esclarecendo que um dos sócios era, realmente, o seu irmão José Hamilton de Santana.

A requerida Hortência Maria Santana Linhares asseverou que a escolha pelo (fls. 31-32, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007) foi orientada pelo desejo de economizar, vez que possuía um espaço amplo, com fácil acomodação para mais de uma centena de pessoas, sistema acústico e de som. Ademais, asseverou que o aluguel era sempre mais vantajoso ao se comparar com os dispêndios realizados com a reserva de auditórios em hotéis, a exigir a contratação de aparelho de som e de empresa fornecedora de alimentos.

Sem razão a requerida Hortência Maria Santana Linhares, cujos atos antiéticos e ilegais desvelam menoscabo e vileza para com a gestão dos recursos públicos, em afronta a elementares noções de cidadania, de probidade, de eticidade e de transparência, notadamente por possuir, reitere-se, formação superior e vínculos públicos anteriores.

Os atos desviantes por parte da requerida Hortência Maria Santana Linhares se revelam, desde logo, pela inexistência de processos licitatórios para a contratação de um estabelecimento com local a comportar os supostos eventos e reuniões a serem realizados ao longo do ano, não se admitindo, aqui, a alegação de surpresa ou imprevisibilidade.

Igualmente, a análoga omissão em formalizar os processos de execução orçamentária, com falhas graves em se documentar os "atos de empenho, liquidação e pagamento", como destacados pela equipe de fiscalização do TCU (fls. 31-32, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), traduzem o agir doloso, a transgredir as disposições da Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, caput e inciso XXI, da Lei nº 8.666/1993, especialmente os arts. 2º e 3º, como da Lei nº 4.320/1964, arts. 47 a 65 (Título

VI — Da Execução do Orçamento).

A partir das tabelas elaboradas pelo TCU (fls. 32-37, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), constata-se que, em todos os anos, de 2002 a 2005 (fls. 31-32, do Volume I do Procedimento Cível Extrajudicial nº 1.35.000.001253/2007), o Restaurante e Casa de Forró Cariri Ltda. foi contemplado com pagamentos de grande vulto, em sua maioria, realizados pelo COREN/SE.

Relaciono os indigitados pagamentos na gestão de Hortência Maria Santana Linhares: (a) R\$ 955,09 (novecentos e cinquenta e cinco reais e nove centavos), em 21/12/2002; (b) R\$ 6.450,00 (seis mil quatrocentos e cinquenta reais), em 18/06/2003; (c) R\$ 6.020,00 (seis mil e vinte reais), em 31/07/2003; (d) R\$ 2.291,00 (dois mil duzentos e noventa e um reais), em 23/12/2003; (e) R\$ 5.817,92 (cinco mil oitocentos e dezessete reais e noventa e dois centavos), em 13/05/2004; e (f) R\$ 4.345,00 (quatro mil trezentos e quarenta e cinco reais), ordenado em 25/01/2005, na gestão de Hortência Maria Santana Linhares, e somente pago em 07/03/2005, já na gestão de Louise Maria Holtz Santos de Oliveira (tópico "2.3.6", desta sentença).

A retificação necessária a ser feita, contrariamente ao deduzido na petição inicial, diz com o resultado total dos pagamentos ao Restaurante e Casa de Forró Cariri Ltda., durante a gestão de Hortência Maria Santana Linhares, ser de R\$ 25.879,01 (vinte e cinco mil oitocentos e setenta e nove reais e um centavo), e não de R\$ 32.785,43 (trinta e dois mil setecentos e oitenta e cinco reais e quarenta e três centavos).

Nesse cenário, o malferimento às disposições da Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, da Lei nº 8.666/1993, especialmente os arts. 2º e 3º, como também da Lei nº 4.320/1964, arts. 47 a 65 (Título

VI — Da Execução do Orçamento) - no que agiu de forma intencional (dolosa) -, afasta qualquer presunção relativamente necessidade de contratação dos serviços e da suposta economicidade dos valores pagos.

Outrossim, o só fato de o estabelecimento comercial pertencer a um irmão da então presidente do COREN/SE, já é motivo suficiente a impedir atos que levassem à sua contratação direta, vez que implicariam evidente favorecimento pessoal, em detrimento dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.

Valho-me ainda, como razão de decidir, dos fundamentos lançados no seguinte julgado proferido pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARTA-CONVITE. MODALIDADE DE LICITAÇÃO INADEQUADA. LICITANTE VENCEDORA. QUADRO SOCIETÁRIO. FILHA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CARACTERIZAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE.

1.

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada em face de ex-Prefeito e de sociedades empresárias (postos de gasolina) em razão da contratação alegadamente ilegal dos referidos postos pela Municipalidade. A ação é fundada no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

2. Nas razões recursais, sustenta o Ministério Público estadual ter havido violação aos arts. 4º, 11 e 21 da Lei n. 8.429/92, uma vez que (i) fere a moralidade administrativa a contratação de empresa cujo quadro societário conta com filha de Prefeito e (ii) está caracterizada a má-fé na espécie, a teor do fracionamento indevido do objeto licitado e dos diversos favorecimentos pessoais ocorridos.

3. Resumidamente, foram os seguintes os argumentos da instância ordinária para afastar o pedido de condenação por improbidade administrativa formulado pelo recorrente com base no art. 11 da Lei n. 8.429/92: (a) realização de licitação prévia para a contratação; (b) inexistência de prejuízo ao erário; e (c) não-comprovação de dolo ou má-fé dos envolvidos. Trechos dos acórdãos recorridos.

4. Como se observa, os fatos estão bem delimitados pela origem no acórdão da apelação, que foi confirmado pelo acórdão dos embargos infringentes, o que está sujeita a exame nesta Corte Superior é a simples qualificação jurídica desse quadro fático-probatório, não sendo aplicável, pois, sua Súmula n. 7.

5. Em primeiro lugar, é de se afastar o argumento (b), retro, porque pacífico no Superior Tribunal de Justiça entendimento segundo o qual, para o enquadramento de condutas no art. 11 da Lei n. 8.429/92, é despicienda a caracterização do dano ao erário e do enriquecimento ilícito. Confirmam-se os seguintes precedentes: REsp 1.119.657/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 30.9.2009, e REsp 799.094/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 16.9.2008.

6. Em segundo lugar, acredito que a análise do argumento (a) está essencialmente ligada ao enfrentamento do argumento (c).

7. Não há como afastar a conclusão da origem no sentido de que, isoladamente, o simples fato de a filha do Prefeito compor o quadro societário de uma das empresas vencedora da licitação não constitui ato de improbidade administrativa.

8. Ocorre que, na hipótese dos autos, este não é um dado isolado. Ao contrário, a perícia - conforme consignado no próprio acórdão recorrido - deixou consignado que a modalidade de licitação escolhida (carta-convite) era inadequada para promover a contratação pretendida, em razão do valor do objeto licitado.

9. Daí porque o que se tem, no caso concreto, não é a formulação, pelo Parquet estadual, de uma proposta de condenação por improbidade administrativa com fundamento único e exclusivo na relação de parentesco entre o contratante e o quadro societário da empresa contratada.

10. No esforço de desenhar o elemento subjetivo da conduta, os aplicadores da Lei n. 8.429/92 podem e devem guardar atenção às circunstâncias objetivas do caso concreto, porque, sem qualquer sombra de

dúvida, elas podem levar à caracterização do dolo, da má-fé.

11. Na verdade, na hipótese em exame - lembre-se: já se adotando a melhor versão dos fatos para os recorridos -, o que se observa são vários elementos que, soltos, de per se, não configurariam em tese improbidade administrativa, mas que, somados, foram um panorama configurador de desconsideração do princípio da legalidade e da moralidade administrativa, atraindo a incidência do art. 11 da Lei n. 8.429/92.

12. O fato de a filha do Prefeito compor uma sociedade contratada com base em licitação inadequada, por vícios na escolha de modalidade, são circunstâncias objetivas (declaradas no acórdão recorrido) que induzem à configuração do elemento subjetivo doloso, bastante para, junto com os outros elementos exigidos pelo art. 11 da LIA, atrair-lhe a incidência.

13. Pontue-se, antes de finalizar, que a prova do móvel do agente pode se tornar impossível se se impuser que o dolo seja demonstrado de forma inafastável, extirpado de dúvidas. Pelas limitações de tempo e de procedimento mesmo, inerentes ao Direito Processual, não é factível exigir do Ministério Público e da Magistratura uma demonstração cabal, definitiva, mais-que-contundente de dolo, porque isto seria impor ao Processo Civil algo que ele não pode alcançar: a verdade real.

14. Recurso especial provido.

(STJ. REsp 1215628/SP. Relator(a) Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Data do Julgamento: 07/08/2014 - Data da Publicação/Fonte: DJe 17/09/2014)

Passo ao enquadramento legal e à fixação da tipologia das sanções administrativo-civis delineadas na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

No caso, a capitulação adequada do ato subsume-se aos arts. 10, incisos VIII, XI e XII, e 11, caput, c/c o art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/1992, porquanto destacada uma verdadeira progressão do ilícito, em nítida contrariedade aos princípios da legalidade, da economicidade, da competitividade, da isonomia e da impessoalidade que devem reger e orientar não só as contratações públicas, como os atos em geral do gestor público.

Com efeito, a violação do princípio nada mais reflete do que etapa necessária e irremovível do escopo final almejado, escopo este que teve por efeito o malferimento de princípios administrativos sediados na Constituição Federal (art. 37, caput e inciso XXI), com simétrica geração de prejuízo ao erário, gerando o enriquecimento indevido de terceiro.

Embora não cometidos no exercício de função política em sentido próprio, a postura da requerida Hortência Maria Santana Linhares revela assaz transgressão e descaso com as noções elementares de cidadania, de probidade e de conduta ética, notadamente por possuir, reiterar-se, formação superior e vínculos públicos anteriores, motivo pelo qual deve arcar, como consequência punitiva, com o alijamento temporário das decisões políticas do País, amparando-se, com isso, a pena de suspensão dos direitos políticos.

Na hipótese, não há se falar em bis in idem relativamente à suspensão dos direitos políticos decorrentes de simétrico processo penal, porquanto, de um lado, tem-se a independência das instâncias civil e penal (CF/1988, art. 15, inciso V, e art. 37, §4º), e, por outro, a suspensão de direitos políticos que decorra da sentença penal condenatória é dela efeito secundário, que, se fulminada por alguma causa extintiva da punibilidade, deixará de espriar seus efeitos.

Como acima consignado (tópico "2.3.2"), afasto a imputação de responsabilidade à requerida Zilda Maria da Silva, cujos elementos de prova não revelaram qualquer interferência ou competência decisória.

3. Dispositivo.

Ante todo o exposto:

3.1 - Julgo improcedentes os pedidos autorais em relação às demandadas Zilda Maria da Silva, Mirian Christina dos Santos Carvalho, Louise Maria Holtz Santos de Oliveira e Thays Pereira Julio de Souza.

3.2 - Julgo improcedentes os pedidos autorais em relação à demandada Hortência Maria Santana Linhares quanto aos atos referentes às contratações, pelo COREN/SE, do escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, em 07/08/2006, e do escritório de advocacia Gomes e Julio Advogados Associados, em 10/02/2007.

3.3 - Julgo improcedente o pedido autoral em relação ao demandado Julio César do Monte quanto ao ato referente à contratação, pelo COREN/SE, do escritório de advocacia Gomes e Julio Advogados Associados, em 10/02/2007.

3.4 - Julgo improcedentes os pedidos autorais com relação às demandadas Hortência Maria Santana Linhares e Marli Francisca dos Santos Palmeira, relativamente aos pagamentos realizados, pelo COREN/SE, com refeições e lanches, em suas respectivas gestões.

3.5 - Julgo improcedentes os pedidos autorais com relação à demandada Hortência Maria Santana Linhares relativamente aos pagamentos realizados, pelo COREN/SE, por ocasião do 6º e do 7º Congresso Brasileiro de Conselhos de Enfermagem-CBCENF.

3.6 - Julgo procedente o pedido autoral para reconhecer que Hortência Maria Santana Linhares, Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte praticaram os atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, incisos VIII, XI e XII, e 11, caput, da Lei nº 8.429/1992, quanto ao contrato firmado entre o COREN/SE e o escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, em 03/05/2004, razão pela qual os condeno nas sanções previstas no art. 12, inciso II, também da Lei nº 8.429/1992, por ser a mais grave, da seguinte forma:

a) ficam obrigados, solidariamente, todos os requeridos, ao ressarcimento integral do dano, no valor de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), acrescido da taxa SELIC, nos termos do art. 406, do Código Civil/2002, com a exclusão de qualquer outro índice de correção monetária ou de juros, desde o pagamento efetuado (em 01/07/2004), em consonância com o art. 398, do Código Civil/2002 e com a Súmula 54 do STJ;

b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos;

c) pagamento de multa civil, para cada um, estabelecida no valor de uma vez o valor do dano causado, ou seja, em R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), devidamente atualizado na forma do item "a", mas a contar da citação válida;

d) 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 05 (cinco) anos.

e) por fim, ressalto que, das penalidades previstas em lei, são inaplicáveis na espécie, por ausência de interesse: a perda da função, uma vez que a primeira requerida não mais exerce a função de presidente do COREN/SE e os demais requeridos não são servidores públicos.

3.7 - Julgo procedente o pedido autoral para reconhecer que Marli Francisca dos Santos Palmeira, Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte praticaram os atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, incisos VIII, XI e XII, e art. 11, caput, ambos da Lei nº 8.429/1992, quanto ao contrato firmado entre o COREN/SE e o escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, em 03/05/2004, razão pela qual os condeno nas sanções previstas no art. 12, inciso II, também da Lei nº 8.429/1992, por ser a mais grave, da seguinte forma:

a) ficam obrigados, solidariamente, todos os requeridos, ao ressarcimento integral do dano, no valor de R\$ 52.320,00 (cinquenta e dois mil e trezentos e vinte reais), acrescidos da taxa SELIC, nos termos do art. 406, do Código Civil/2002, com a exclusão de qualquer outro índice de correção monetária ou de juros, desde cada pagamento efetuado (conforme tabela 4, à fl. 21, do Volume I do PCE nº 1.35.000.1253/2007), em consonância com o art. 398, do Código Civil/2002 e com a Súmula 54 do STJ;

b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos;

c) pagamento de multa civil, para cada um, estabelecida no valor de uma vez o valor do dano causado, ou seja, em R\$ 52.320,00 (cinquenta e dois mil e trezentos e vinte reais), devidamente atualizado na forma do item "a", mas a contar da citação válida;

d) 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 05 (cinco) anos;

e) por fim, ressalto que, das penalidades previstas em lei, são inaplicáveis na espécie, por ausência de interesse: a perda da função, uma vez que a primeira requerida não mais exerce a função de presidente do COREN/SE e os demais requeridos não são servidores públicos.

3.8 - Julgo procedente o pedido autoral para reconhecer que Marli Francisca dos Santos Palmeira, Alexandre Reinol da Silva e Luciane Mara Correa Gomes praticaram os atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, incisos VIII, XI e XII, e art. 11, caput, ambos da Lei nº 8.429/1992, quanto ao contrato firmado entre o COREN/SE e o escritório de advocacia Gomes e Julio Advogados Associados, em 10/02/2007, razão pela qual os condeno nas sanções previstas no art. 12, inciso II, da referida lei, por ser a mais grave, da seguinte forma:

a) ficam obrigados, solidariamente, todos os requeridos, ao ressarcimento integral do dano, no valor de R\$ 52.320,00 (cinquenta e dois mil e trezentos e vinte reais), acrescidos da taxa SELIC, nos termos do art. 406, do Código Civil/2002, com a exclusão de qualquer outro índice de correção monetária ou de juros, desde cada pagamento efetuado (conforme tabela 5, à fl. 25, do Volume I do PCE nº 1.35.000.1253/2007, que contém a indicação das três primeiras parcelas, apurando-se as demais em liquidação);

b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos;

c) pagamento de multa civil, para cada um, estabelecida no valor de uma vez o valor do dano causado, ou seja, em R\$ 52.320,00 (cinquenta e dois mil e trezentos e vinte reais), devidamente atualizado na forma do item "a", mas a contar da citação válida;

d) 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 05 (cinco) anos;

e) por fim, ressalto, que das penalidades previstas em lei, são inaplicáveis na espécie, por ausência de interesse: a perda da função, uma vez que a primeira requerida não mais exerce a função de presidente do COREN/SE e os demais requeridos não são servidores públicos.

3.9 - Julgo procedentes os pedidos autorais para reconhecer que Hortência Maria Santana Linhares praticou os atos de improbidade administrativa descritos nos arts. 9º, caput, 10, incisos VIII, XI e XII, e 11, caput, da Lei nº 8.429/1992, quanto às despesas e indevidas dispensas de licitação, a seguir declinadas:

3.9.1 - aquisição de material de construção no ano de 2005, no valor de R\$ 26.509,42 (vinte e seis mil quinhentos e nove reais e quarenta e dois centavos);

3.9.2 - contratação de serviços de filmagem, no valor de R\$ 18.502,00 (dezoito mil e quinhentos e dois reais), junto à empresa Frame Vídeo e Produções Ltda., entre os anos de 2003 e de 2004;

3.9.3 - indevido ressarcimento, obtido junto ao COREN/SE, dos valores de R\$ 890,00 (oitocentos e noventa reais) e de R\$ 10.846,50 (dez mil oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta centavos), gastos com a aquisição, respectivamente, nas cidades do Rio de Janeiro/RJ e de São Paulo/SP, de bens diversos, mediante contratação direta e em afronta às regras delineadas pelas Leis nº 8.666/1993 e nº 4.320/1964; e

3.9.4 - indevida realização de despesas, pelo COREN/SE, com refeições e lanches, no montante de R\$ 25.879,01 (vinte e cinco mil oitocentos e setenta e nove reais e um centavo), em favor do Restaurante e Casa de Forró Cariri Ltda., de propriedade de seu irmão, José Hamilton de Santana.

Por tais razões, condeno Hortência Maria Santana Linhares nas sanções previstas no art. 12, inciso I, também da Lei nº 8.429/1992, por ser a mais grave, da seguinte forma:

a) fica obrigada ao ressarcimento integral dos danos provocados e perda do valor reembolsado, no montante total de R\$ 82.626,93 (oitenta e dois mil seiscentos e vinte e seis reais e noventa e três centavos), acrescido da taxa SELIC, nos termos do art. 406, do Código Civil/2002, com a exclusão de qualquer outro índice de correção monetária ou de juros, desde cada pagamento efetuado, em consonância com o art. 398, do Código Civil/2002 e com a Súmula 54 do STJ;

b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 10 (dez) anos;

c) pagamento de multa civil correspondente a três vezes o acréscimo patrimonial de R\$ 11.736,50 (onze mil e setecentos e trinta e seis reais e cinquenta centavos), verificado pelos indevidos reembolsos, cujo valor-base deve ser atualizado na forma do item "a", mas a contar da citação válida;

d) 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 10 (dez) anos;

e) por fim, ressalto que, das penalidades previstas em lei, é inaplicável, na espécie, por ausência de interesse, a perda da função, uma vez que a requerida não mais exerce o cargo de presidente do COREN/SE.

4. Disposições finais. Verbas de sucumbência.

Condeno os réus Hortência Maria Santana Linhares, Marli Francisca dos Santos Palmeira, Alexandre Reinol da Silva, Julio César do Monte e Luciane Mara Correa Gomes, solidariamente, em custas e em honorários, estes fixados em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), e que serão destinados ao FDD.

O ressarcimento do dano e a multa civil reverterão em favor do COREN/SE, pessoa jurídica prejudicada pelos apontados atos ímprobos (Lei nº 8.429/1992, art. 18).

Prevalecerá, quanto à ré Hortência Maria Santana Linhares, em razão das multifárias condenações, e no que toca com a sanção de suspensão dos direitos políticos e de contratar com o poder público (inclusive assumir funções ou cargos públicos), aquelas de maior prazo.

Após o trânsito em julgado, proceder às anotações nos sistema de acompanhamento processual (TEBAS), bem como naquele gerido pelo CNJ, além de se oficial ao Poder Público, nas esferas Federal, Estadual e Municipal sobre a proibição de com eles contratar ou deles receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica, nos prazos acima estipulados.

Sentença sujeita a reexame necessário, vez que, embora haja divergência a respeito da incidência ou não do referido instituto nas ações de improbidade administrativa com julgamento de improcedência (e mesmo que parcialmente, como no caso deste feito), os mais recentes julgados do STJ têm entendido pela aplicação do art. 19, da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) às referidas pretensões, inclusive com a unificação desse entendimento no âmbito da Primeira Seção (REsp. 1.220.667/MG, relator min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 30/06/2017)".

9. Como se infere, resumidamente, os demandados foram acusados por terem, em tese, praticado atos de improbidade administrativa contemplados nos arts. 9º e 10 da Lei 8.429/1992, mediante apuração de ilicitudes na gestão do COFEN e de existência de fraudes também na gestão do COREN/SE, atinentes à/ao: contratação de serviços de assessoria jurídica mediante indevida dispensa de licitação e em valores excessivos; fracionamento de despesas e indevida dispensa de licitação para aquisição de material de construção; indevida dispensa de licitação para contratação de serviços de filmagem; indevido ressarcimento, pelo COREN/SE, de valores gastos com a aquisição de bens "incompatíveis com a finalidade" daquele Conselho, sem a comprovação da efetiva destinação em prol da referida autarquia; indevida realização de despesas pelo COREN/SE com refeições e lanches; ordenação de despesas não autorizadas legalmente para a realização do 6º Congresso Brasileiro de Conselhos de Enfermagem-CBCENF e do 7º Congresso Brasileiro de Conselhos de Enfermagem-CBCENF.

10. O juízo reconheceu que Hortência Maria Santana Linhares, Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte praticaram os atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, incisos VIII, XI e XII, e 11, caput, da Lei 8.429/1992, quanto ao contrato firmado entre o COREN/SE e o escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, em 03/05/2004, razão pela qual os condenou nas sanções previstas no art. 12, inciso II, também da Lei 8.429/1992.

11. Com relação as demais práticas, restou alinhavado o raciocínio no sentido de que:

- para configurar a improbidade prevista no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, a existência de dolo é indispensável;
- nas condutas imputadas às requeridas Zilda Maria da Silva e Mirian Christina dos Santos Carvalho, no desempenho da função de tesoureiras, resta identificada a ausência de poder decisório;
- houve burla aos princípios da competitividade, da isonomia e da impessoalidade que devem reger as contratações públicas, no que se refere à contratação de escritório de advocacia, em que pese o fato de haverem sido realizados os serviços para os quais fora contratado/gozo de boa avaliação/reputação;
- à míngua de prova bastante, não existem elementos hábeis a se concluir, após cognição exauriente, pela configuração de atos de improbidade relativamente às despesas com as refeições aqui analisadas;
- a existência de falha processual (narrativa da causa de pedir) e probatória referível à inexistência de aferição minudente entre os registros das despesas e a sua concreta realização ou apontamento de graves incongruências, conduz à improcedência da pretensão autoral nesse ponto;
- a omissão em documentar os procedimentos atrai a relevante dúvida do correto emprego de todos os materiais adquiridos, a evidenciar falhas de ordem formal (não materializar adequadamente a execução das despesas denota evidente intenção em dificultar o controle dos gastos, a efetiva necessidade de aquisição dos serviços e mesmo a real prestação e qualidade dos serviços contratados);
- os multicitados utensílios (obtidos mediante aquisição direta, com posterior reembolso pelo Conselho) aparelham, hoje, o COREN/SE;
- diante da inexistência de processos licitatórios para a contratação de um estabelecimento para realização de eventos e reuniões realizados ao longo do ano, na contratação direta realizada com local pertencente ao irmão da então presidente do COREN/SE não se admite a alegação de surpresa ou imprevisibilidade.

12. Como se infere, o Juízo de origem entendeu que:

- a) Hortência Maria Santana Linhares, Alexandre Reinol da Silva e Julio César do Monte praticaram os atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, incisos VIII, XI e XII, e 11, caput, da Lei 8.429/1992, quanto ao contrato firmado entre o COREN/SE e o escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, em 03/05/2004, razão pela qual os condenou nas sanções previstas no art. 12, inciso II, também da Lei 8.429/1992, por ser a mais grave,
- b) Marli Francisca dos Santos Palmeira, Alexandre Reinol da Silva e Júlio César do Monte praticaram os atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, incisos VIII, XI e XII, e art. 11, caput, ambos da Lei 8.429/1992, quanto ao contrato firmado entre o COREN/SE e o escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, em 03/05/2004, razão pela qual os condenou nas sanções previstas no art. 12, inciso II, também da Lei 8.429/1992, por ser a mais grave,
- c) Marli Francisca dos Santos Palmeira, Alexandre Reinol da Silva e Luciane Mara Correa Gomes praticaram os atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, incisos VIII, XI e XII, e art. 11, caput, ambos da

Lei 8.429/1992, quanto ao contrato firmado entre o COREN/SE e o escritório de advocacia Gomes e Julio Advogados Associados, em 10/02/2007, razão pela qual os condenou nas sanções previstas no art. 12, inciso II, da referida lei, por ser a mais grave,

d) Hortência Maria Santana Linhares praticou os atos de improbidade administrativa descritos nos arts. 9º, caput, 10, incisos VIII, XI e XII, e 11, caput, da Lei 8.429/1992, quanto às despesas e indevidas dispensas de licitação, bem como a condenou nas sanções previstas no art. 12, inciso I, também da Lei 8.429/1992, por ser a mais grave.

13. LUCIANE MARA CORREA GOMES, em seu recurso, sustenta, em síntese que:

a) houve cerceamento de defesa; b) violação à segurança jurídica, por ter sido a demanda dirigida à pessoa distinta do contrato de prestação do serviço de advocacia (demanda direcionada à pessoa física da sócia e não à sociedade empresária); c) não cabe transferir o ônus de realizar certame para o particular; d) deve ser afastada a condenação em honorários sucumbenciais, ante o pedido de gratuidade de justiça por estar a parte apelante desempregada.

14. Por sua vez, MARLI FRANCISCA DOS SANTOS PALMEIRA alega que:

a) não restou demonstrada a ocorrência de dolo/má-fe na sua conduta no exercício do cargo de Presidente do COREN/SE; b) a fixação da penalidade deve ser feita em harmonia com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, para reduzir a condenação ao ressarcimento do dano e ao pagamento de multa civil, tendo em vista a efetiva prestação de serviços pelos escritórios de advocacia contratados.

15. Por seu turno, HORTÊNCIA MARIA SANTANA LINHARES defende que:

a) deve ser acolhida a tese de prescrição, b) não houve dano e nem dolo nas aquisições realizadas (algo que não foi provado nos autos, pelo MPF); c) a "perda dos direitos políticos" é incompatível com o ordenamento jurídico, nos termos da Convenção Americana de Direitos Humanos; d) houve o cerceamento reflexo de defesa diante da ausência por sonegação proposital dos PAD - deficiência da produção da prova negativa, onde a inversão do ônus da prova deveria ter sido melhor sopesado, nos termos do inciso § 1º do art. 373. do CPC, havendo desta forma agressão ao art. 5º, LV, da CF/1988.

16. Por sua parte, ALEXANDRE REINOL DA SILVA aduz que:

a) houve prescrição quinquenal; b) inépcia da inicial por pedido genérico; c) a implantação do CADIN constitui-se em um serviço singular, possibilitando a dispensa de licitação; d) não possui vinculação como o escritório Gomes e Júlio.

17. Já JULIO CESAR DO MONTE argumenta que:

a) deve ser acolhida a tese de prescrição; b) não houve dano e nem dolo nas aquisições realizadas (elemento subjetivo que não foi provado nos autos, pelo MPF).

18. Por fim, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer a condenação de:

a) ZILDA MARIA DA SILVA, pelo ilícito decorrente da dispensa indevida de licitação para a contratação do escritório de advocacia Monte & Reinol (em 03/05/2004), incorrendo a apelada em atos de improbidade

administrativa, tipificados no art. 10, VIII, XI e XII, e art. 11, caput, todos da Lei 8.429/1992;

b) ALEXANDRE REINOL DA SILVA, JÚLIO CÉSAR DO MONTE e LUCIANE MARA CORREA GOMES, pelo enriquecimento ilícito decorrente da contratação, por valores superfaturados, dos escritórios de advocacia Monte & Reinol e Gomes & Júlio, incorrendo os apelados em atos de improbidade administrativa, tipificados no art. 9º, caput e inciso XI, da Lei 8.429/1992;

c) HORTÊNCIA MARIA SANTANA LINHARES, pelo ilícito decorrente da dispensa indevida de licitação para a contratação dos escritórios de advocacia Monte & Reinol (em 07/08/2006) e Gomes & Júlio (em 10/02/2007), incorrendo a apelada em atos de improbidade administrativa, tipificados no art. 10, VIII, XI e XII, e art. 11, caput, todos da Lei 8.429/1992;

d) HORTÊNCIA MARIA SANTANA LINHARES, ZILDA MARIA DA SILVA e MARLI FRANCISCA DOS SANTOS PALMEIRA, pelo ilícito decorrente da realização de despesas (lanches, shows, bandas, brindes, etc) em finalidade diversa e imprópria à manutenção e aos objetivos do COREN/SE, incorrendo as apeladas em atos de improbidade administrativa, tipificados no art. 10, VIII e XI, e art. 11, caput e inciso I, todos da Lei 8.429/1992;

e) HORTÊNCIA MARIA SANTANA LINHARES, ZILDA MARIA DA SILVA, MARLI FRANCISCA DOS SANTOS PALMEIRA, ALEXANDRE REINOL DA SILVA, JÚLIO CÉSAR DO MONTE e LUCIANE MARA CORREA GOMES à penalidade de perda da função pública, a incidir sobre todo e qualquer vínculo que os apelados mantenham com o Poder Público (em qualquer das esferas administrativas) no momento do trânsito em julgado da ação;

f) HORTÊNCIA MARIA SANTANA LINHARES à aplicação cumulativa dos prazos de suspensão de direitos políticos e de vedação à contratação com o Poder Público, fixados na sentença, decorrentes de cada ato de improbidade praticado pela apelada, diante de uma pluralidade de condenações.

19. Nesse cenário, afastada a prescrição, cabe a identificação do elemento subjetivo (dolo) na conduta dos réus, seguido de dano ao erário, a configurar ato de improbidade administrativa pela prática de atos descritos no artigo 10 da Lei 14.230/2021 ("Art.

10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I — facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei"), o que não se identifica no caso em tela.

20. É possível observar que a sentença apurou o suposto dano provocado ao erário com base, tão somente, no valor de cada contratação indicada pelo MPF, em sua peça vestibular, sem especificar qualquer dado concreto a demonstrar a ocorrência de sobrepreço ou algo parecido, restando, inclusive, enfatizado que as operações restaram registradas e as obrigações pactuadas efetivamente cumpridas, de modo que se trata de conclusão de lesividade que o juízo de primeiro grau aponta ser presumida (dano in re ipsa), ao atribuir à defesa o ônus de infirmar tal presunção.

21. Em verdade, cuida-se de hipótese na qual não se verifica a mais fugaz indicação do prejuízo

experimentado pelo Conselho, a justificar a condenação dos réus pela prática do art. 10, seja pelo caput, seja por algum de seus incisos, ressaltando-se, nesse contexto, que a nova redação do caput, em decorrência das alterações operadas pela Lei 14.230/2021, passou a exigir ação ou omissão dolosa, "que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres" dos órgãos e entidades da federação.

22. Logo, não há que se falar em dano presumido, até porque, ao que se vê, o objeto do contrato foi cumprido.

23. Registre-se que não se está dizendo que nenhuma responsabilização deve ser infligida aos réus, mas não nesta seara. Apesar da boa técnica e experiência do magistrado de primeiro grau, não ficou comprovada a existência de conluio entre os promovidos, com o fim de causar dano ao erário ou permitir o enriquecimento de terceiro.

24. Dessa forma, a particular gravidade das sanções estabelecidas para a falta de probidade administrativa recomenda especial cautela na exegese da Lei 8.429/1992, para não tratar como ímprobos meras irregularidades puníveis por sanção disciplinar administrativa. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa somente se justifica para aquelas condutas cuja gravidade não encontra sanção adequada noutros meios punitivos de que o ordenamento jurídico dispõe, objetivando punir os atos que contrariem os princípios da administração pública, bem como que reflitam a má-fé e desonestidade do agente público, o que não restou provado no caso dos autos. Precedente: TRF5, 4ª T., PJE 0809905-78.2016.4.05.8400, rel. Des. Federal Convocado, Bruno Leonardo Câmara Carrá, julgado em 20/07/2021.

25. Merece ser ressaltado, ainda, que, em tais casos, é imperioso que se demonstre a intenção de fraudar, uma vez que se trata de condição subjetiva para o enquadramento da ação como ato de improbidade administrativa. Além disso, é de se registrar que a má-fé não é presumível, devendo ocorrer a comprovação de elementos mínimos que evidenciem o direcionamento dos atos para a não consecução do que se espera de um agente público, o que não ocorreu no caso dos autos.

26. Como já observado, o advento da Lei 14.230/2021 alterou substancialmente o regime jurídico da improbidade administrativa, exigindo a comprovação de prejuízo efetivo ao erário e de elemento subjetivo especial para a configuração da conduta ímproba, tendo o juízo de primeiro grau, em sua sentença, qualificado o dano ao erário, na lide, como presumido ("in re ipsa").

27. Com isso, vê-se que não ficou demonstrado dolo na conduta dos réus a caracterizar a conduta ímproba, mas sim uma sucessão de irregularidades pela inobservância dos trâmites formais legais, o que não é suficiente para manter a condenação fixada pela sentença.

28. Ver: TRF5, 2ª T., PJE 0805967-04.2018.4.05.8401, Rel. Des. Federal Paulo Cordeiro, data da assinatura: 09/06/2023.

29. Feitas essas digressões e voltando ao caso concreto, observamos que, como firmado pelo STF, na atualidade, é exigível sim a comprovação de dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, o que, aliás, já era o entendimento sedimentado pela jurisprudência independentemente das alterações trazidas pela Nova LIA.

30. Em suma, embora tenha havido ilegalidade na dispensa de licitação, as despesas foram consideradas regulares; e não se evidenciou que contratos não tenham sido cumpridos nem que o objeto não foi cumprido

(houve a prestação de serviço efetiva). Além disso, não houve prova de que ocorreu superfaturamento em relação ao preço firmado.

31. Embora repreensível a conduta (especialmente a conduta relativa à contratação de empresa sem licitação prévia, com existência de relação de parentesco entre a gestora e o proprietário da empresa posteriormente contratada), não há prova firme no tocante ao elemento subjetivo apto a configurar o ato de improbidade administrativa. Assim, restando comprovadas irregularidades sem prova de dolo, de conluio, de dano ao erário e de desvio, não há ato de improbidade administrativa.

32. "Não há margem para se imputar ao agente público a prática de ato de improbidade administrativa quando ausente o elemento da desonestidade, podendo, assim, o ato hostilizado revestir-se de ilegalidade, mas não apresentar a nota da deslealdade e, em última instância, da improbidade. A ação de improbidade administrativa deve se calcar em elementos reveladores da presença de conduta ímproba do agente público. Isto porque, em sua órbita, não se admitem condenações amparadas em meras suposições ou especulações sem respaldo probante, tal como se mostra vedado na esfera penal. Exige-se, para detectar a prática de ato ímprobo, a comprovação da existência de laivo de desonestidade e de imoralidade, não bastando tão somente a perpetração de irregularidades administrativas". (TRF5, 2ª T., PJE 0800869-11.2017.4.05.8001, Rel. Des. Federal Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho, data da assinatura: 06/04/2023)

33. De tudo visto, observa-se que pretende o MPF seja considerado dano presumido, o que, reiteradamente, não vem esta eg. 2ª Turma admitindo (v., por exemplo: PJE 08002382220174058404, Rel. Des. Federal Paulo Cordeiro, julg.: 13/12/2022; PJE 0000477-16.2013.4.05.8205, Rel. Des. Federal Paulo Cordeiro, data da assinatura: 25/01/2023).

34. Nesse cenário, em que pese restar afastada a prescrição intercorrente, impõe-se a reforma da sentença, ante a ausência de comprovação de efetivo dano ao erário, lastro que leva à absolvição dos demandados.

35. Assim, ausente o elemento subjetivo ou de má-fé, não resta configurado ato de improbidade administrativa na conduta dos réus.

36. Apelação do MPF desprovida e apelações dos demandados providas, para julgar improcedente o pedido. Sem honorários."

4. Da decisão do relator do REsp 154964 - SE, Ministro Francisco Falcão, extrai-se o seguinte excerto:

"De início, no tocante à alegada ofensa ao artigo 1.022, incisos I e II, do Código de Processo Civil, o MPF argumentou, em suma, que os vícios indicados nos aclaratórios (omissão e contradição) não foram sanados na origem, a saber: (i) omissão quanto ao exame específico de cada uma das figuras típicas da multiplicidade de atos de improbidade administrativa desta causa, com os respectivos contextos fáticos, configuradores da materialidade, da autoria e do dolo, e enquadramentos normativos decorrente da aplicação dos tipos da LIA; (ii) omissão acerca da inconstitucionalidade da nova redação do art. 10 c/c art. 17-C da Lei n. 8.429/92, introduzida pela Lei n. 14.230/21; (iii) omissão acerca da inconstitucionalidade do dolo específico do art. 10 da nova LIA; (iv) omissão do exame dos atos ímprobos imputados no art. 9º da LIA; (v) omissão do exame dos atos ímprobos imputados no art. 10 da LIA; (vi) omissão do exame sucessivo dos atos ímprobos imputados no art. 11 da LIA; (vii) contradição no exame dos atos ímprobos imputados no art. 10 da LIA, posto que o conluio entre os réus não é requisito deste dispositivo; e, (viii) contradição quanto a não existência de dolo nas condutas praticadas pelos réus.

Assiste razão ao recorrente. De fato, o julgador não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos invocados pelas partes quando, o necessário ao enfrentamento das questões cruciais à pertinência da demanda esteja solucionado, podendo o prolator da decisão, por outros meios que lhes sirva de convicção, encontrar motivação satisfatória para dirimir o litígio. No entanto, tal situação não ocorreu no caso em mesa. Extrai-se da decisão objurgada (fls. 10.010-10.015) que a Corte local de forma perfunctória deliberou acerca dos dispositivos previstos nos artigos 17 e 17-C, da Lei n. 8.429/92, assim como sobre exigência do dolo para a configuração de ato de ímprobo e da não responsabilização dos agentes por improbidade administrativa, conforme demonstra a transcrição a seguir:

"Inicialmente, registre-se que, no curso da tramitação do presente processo, sobreveio a Lei 14.230/2021, que entrou em vigor em 26 de outubro de 2021 e alterou substancialmente o regime jurídico da improbidade administrativa.

Como firmado pelo STF, no Tema 1199, na atualidade, é exigível sim a comprovação de dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, o que, aliás, já era o entendimento sedimentado pela jurisprudência independentemente das alterações trazidas pela Nova LIA. Em relação às regras que disciplinam o fluxo procedimental, especialmente aquelas que passaram a ser previstas no art. 17 e no art. 17-C da Lei 8.429/92, não há maiores celeumas doutrinárias sobre a imediata incidência. Afinal, para normas de caráter adjetivo, vige o princípio *tempus regit actum*, devendo-se respeitar as fases processuais já ultimadas de acordo com o regime jurídico anterior.

Quanto aos vícios de constitucionalidade sob exame do STF, bem como o tema 1.096/STJ, deve-se aguardar o pronunciamento das respectivas Cortes Superiores. Ademais, esta e. 2ª Turma, no presente processo, afastou a responsabilização dos agentes por improbidade administrativa, pois:

- a) a sentença apurou o suposto dano provocado ao erário com base, tão somente, no valor de cada contratação indicada pelo MPF;
- b) não houve indicação do prejuízo experimentado pelo Conselho, bem como o objeto do contrato foi cumprido;
- c) a Lei 14.230/2021 alterou substancialmente o regime jurídico da improbidade administrativa, exigindo a comprovação de prejuízo efetivo ao erário e de elemento subjetivo especial para a configuração da conduta ímproba, tendo o juízo de primeiro grau,

em sua sentença, qualificado o dano ao erário, na lide, como presumido ("in re ipsa")."

Para além, depreende-se do acórdão proferido pelo Tribunal de origem que o Magistrado Singular individualizou de forma pormenorizada as condutas dos réus e os condenou por prática de ato de improbidade administrativa na seguinte forma (fl. 9.588 - 9.590):

(...)

Todavia, infere-se que no julgamento tanto dos aclaratórios (fls. 10.010- 10.015) quanto do recurso de apelação cível (fls. 9.542 -9.637), o Tribunal local, procedendo a aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, limitou-se a deliberar acerca do ato ímprobo previsto no artigo 10 da LIA e, nessa extensão, não realizou o exame específico das condutas ímprobadas imputadas a cada réu neste dispositivo. Ao final, absolveu os

acusados da prática de ato de improbidade administrativa.

Para o que importa a esse julgamento, transcrevo o seguinte excerto do acórdão do recurso de apelação cível (fls. 9.593 - 9.595)

(...)

Com efeito, verifica-se o Tribunal local não realizou o exame das condutas perpetradas pelos réus em todos artigos em que estes foram condenados (arts. 9º, 10 e 11, da LIA), não promoveu o exame específico das condutas ímprobas ou menção individualizada ao elemento volitivo de cada um dos réus, não analisou (in)existência do efetivo dano ao erário, tampouco analisou a ocorrência de continuidade típica normativa das condutas, reconhecidas na origem, com outros tipos da LIA, o que demonstra deficiência de prestação jurisdicional.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no Tema 1.199, ao admitir a aplicação da Lei n. 14.230/2021 para os atos ímprobos extintos, cujas condenações ainda não tenham transitado em julgado, condicionou à aferição da existência de dolo pelo órgão competente. Desta forma, "se a opção da origem foi a de aplicar imediatamente a nova lei, ou estender a ratio do Tema 1.199 para outros casos, deve cumprir o ônus de fundamentação adequado, como impõe o art. 489, § 1º, do CPC, não sendo razoável que o faça sem dar as explicações exigidas pelo autor/recorrente nos aclaratórios opostos ao acórdão." (REsp n. 2.136.839/RN, Ministro Herman Benjamin, DJe de 07/08/2024).

Neste contexto, considerando que o MPF apresentou questões jurídicas relevantes, bem como que, ainda que provocadas por meio de embargos de declaração, o Tribunal a quo não as apreciou apropriadamente, resta caracterizada a omissão e contradição alegada.

Oportuno destacar que este não é o caso de aplicação do artigo 1.025 do Código de Processo Civil, tendo em conta que não se trata de oposição de embargos de declaração apenas para fins de prequestionamento de dispositivos de lei federal, bem como que, há a necessidade da análise de questões fáticas pelo Tribunal a quo, o que seria inviável nesta Corte Superior, ante o óbice da Súmula 7 do STJ.

Dessa forma, caracterizada a omissão e contradição alegada, é necessário o provimento do recurso especial por ofensa ao artigo 1.022, incisos I e II, do Código de Processo Civil, para determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de se manifestar adequadamente sobre os pontos omissos e contraditórios.

Nesse sentido: AREsp n. 2.262.671/MG, Ministro Francisco Falcão, DJe de 12/04/2024; REsp n. 2.117.761/PB, Ministro Francisco Falcão, DJe de 19/02/2024; e, AgInt no AgInt no REsp n. 2.041.338/MA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/12/2023, DJe de 19/12/2023.

Frise-se, que os pontos omissos e contraditórios indicados pelo ora recorrente tratam, em síntese, acerca da configuração do ato de improbidade administrativa atribuído aos réus, à luz das alterações dadas pela Lei n. 14.230/2021 a LIA.

Neste ponto, importa trazer à baila que, embora em um primeiro momento o STF tenha firmado orientação, por meio do Tema n. 1199, de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação da nova redação LIA, adstrita aos atos ímprobos culposos, não transitados em julgado. A Suprema Corte, em momento posterior, ampliou a aplicação da referida tese para os casos de ato de improbidade administrativa fundado

na responsabilização por violação genérica dos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei n. 8.249/1992, ou nos revogados incisos I e II do aludido dispositivo, desde que não haja condenação com trânsito em julgado.

(...)

A propósito, destaca-se que, no julgamento do RE n. 1.452.533 AgR, o Ministro Alexandre de Moraes, reportando-se ao julgamento do Tema n. 1.199, de que foi o relator, afirmou:

"No presente processo, os fatos datam de 2012 - ou seja, muito anteriores à Lei 14.230/2021, que trouxe extensas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, e o processo ainda não transitou em julgado. Assim, tem-se que a conduta não é mais típica e, por não existir sentença condenatória transitada em julgado, não é possível a aplicação do art. 11 da Lei 8.429/1992, na sua redação original. Logo, deve se aplicar ao caso a tese fixada no Tema 1199, pois, da mesma maneira que houve abolição criminis no caso do tipo culposo houve, também, nessa hipótese, do artigo 11. Portanto, conforme registra o Eminentíssimo Relator, o acórdão do Tribunal de origem no presente caso ajusta-se ao entendimento do Plenário do SUPREMO no Tema 1199, razão pela qual não merece reparos. "

Tem-se, então, que a modificação dos elementos constitutivos do próprio ato de improbidade administrativa (arts. 9º, 10 e 11) incide desde logo em todas as ações de improbidade em curso, seja quando se imputar uma conduta culposa (Tema n. 1.199 do STF) ou dolosa, conforme a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, vencido o eminente Min. Luiz Edson Fachin.

Nesse passo, em ações de improbidade administrativa em curso, importa perquirir se houve a efetiva extinção da reprovabilidade da conduta ilícita ou não.

Caso tenha ocorrido a extinção da reprovabilidade, a ação de improbidade deverá ser julgada improcedente, tendo em vista a aplicação retroativa das normas sancionatórias mais benéficas ao réu.

Agora se a conduta continuar descrita na Lei n. 8.429/1992, deve-se aplicar a continuidade típico-normativa já que inaplicável a tipicidade cerrada aos casos sentenciados antes da vigência da Lei n. 14.230/2021.

Nesse contexto, a Primeira Turma do STJ, alinhando a jurisprudência do STF, adotou o entendimento de que é possível a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa, de modo a afastar a abolição da tipicidade da conduta do réu (art. 11, caput e incisos I e II da LIA), quando for possível o enquadramento típico nos incisos da nova redação trazida pela Lei n. 14.230/2021, preservando a reprovação da conduta da parte.

Isso porque, a nova legislação, no caput do art. 11, tipifica de forma taxativa os atos ímprobos por ofensa aos princípios da administração pública, não mais se admitindo a condenação genérica por mera ofensa aos aludidos princípios.

Confirmam-se os precedentes REsp n. 2.107.597, Ministro Gurgel de Faria, DJe de 03/05/2024; REsp n. 2.109.890, Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 02/05/2024; REsp n. 2.107.882, Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 02/05/2024; EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024; REsp n. 2.094.495, Ministro Gurgel de Faria, DJe de 02/05/2024; REsp n. 2.001.888, Ministra Regina Helena Costa, DJe de 22/04/2024; AgRg no Ag n. 1.383.040, Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe de 02/04/2024; AREsp n. 1.791.073,

Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe de 19/03/2024; AgInt no AREsp n. 2.380.545/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/2/2024, DJe de 7/3/2024.

Aliado a isso, cumpre destacar ainda que, com as alterações da Lei n. 14.230/2021 à LIA, passou-se a exigir a constatação do dolo específico na conduta perpetrada pelos réus para fins de configuração dos atos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11, do mesmo diploma, consoante preceitua o §2º do art. 1º, da LIA. "E, conforme a orientação do Supremo Tribunal Federal trazida no tema de repercussão geral supracitado [Tema 1199], é possível a aplicação desta inovação aos processos em curso, respeitando-se a coisa julgada." (AREsp n. 1.894.813/DF, Ministro Teodoro Silva Santos, DJe de 06/08/2024).

Significa dizer que "o agente perpetrador do fato ímprobo que viola os princípios administrativos, tipificando alguma das hipóteses legais, deverá ter visado fim ilícito, seja de ocultação de irregularidades, seja de obtenção de benefício indevido, não bastando a mera vontade de realizar ato em desconformidade com a lei, consoante enuncia o § 2º do art. 1º da LIA: "Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente". " (REsp n. 2.061.719/TO, Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe de 29/02/2024.)

Dessa forma, extrai-se que a Lei n. 14.230/2021, além de não admitir mais a condenação do agente por ofensa genérica aos princípios administrativos prevista no caput do art. 11 e revogar os seus incisos I e II, também passou a exigir a presença do dolo específico, de modo que, em atenção a tese da continuidade típico-normativa, se for impossível o reenquadramento da conduta do agente nas hipóteses elencadas nos novéis dispositivos da LIA (arts. 9º, 10 e 11), outra alternativa não há senão a improcedência do pleito inicial diante da superveniente atipicidade da conduta praticada.

Nesta perspectiva, caberá ao Tribunal local a valoração do conjunto fático-probatório visando aferir se o caso em análise pode ser objeto de readequação ou continuidade típico-normativa, nos termos da fundamentação supra.

Nesse sentido: AREsp n. 2.127.927/MG, Ministro Francisco Falcão, DJe de 06/08/2024.

Ante o exposto, com fundamento no art. 932, inciso V, do CPC c/c art. 255, §4º, inciso III, do RISTJ, conheço do recurso especial para dar-lhe provimento, para determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para regular prosseguimento com a análise das omissões e contradições acima destacadas, bem como das inovações legislativas trazidas pela Lei 14.230/2021 à LIA."

5. Em relação ao tema, como assentado pelo STF no julgamento do ARE 843.989, é exigível, na atualidade, 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, o que, aliás, já era o entendimento sedimentado pela jurisprudência independentemente das alterações trazidas pela Nova LIA.

6. Importante registrar, ainda, que o advento da Lei 14.230/2021 alterou substancialmente o regime jurídico da improbidade administrativa, exigindo a comprovação de prejuízo efetivo ao erário e de elemento subjetivo especial para a configuração da conduta ímproba. Precedente: TRF5, PJE 0805967-04.2018.4.05.8401, Rel. Des. Federal Paulo Cordeiro, 2ª Turma, julgado em 06/06/2023.

7. Depreende-se da inicial acusatória do MPF, e de seu apelo, que aos também apelantes são atribuídas as seguintes condutas ímprobadas:

1) Art. 9º, XI e XII; Art. 10, VIII; Art. 11, caput - Contratação, em 03.05.2004, do escritório de advocacia Monte & Reinol, mediante inexigibilidade indevida de licitação e com pagamento antecipado - acusados: Hortência Maria Santana Linhares; Zilda Maria da Silva; Júlio César do Monte; Alexandre Reinol da Silva;

2) Art. 9º, XI e XII; Art. 10, VIII; Art. 11, caput - Contratação, em 07.08.2006, do escritório de advocacia Monte & Reinol, mediante dispensa indevida de licitação e por valores superfaturados - acusados: Marli Francisca dos Santos Palmeira; Mirian Christina dos Santos Carvalho; Júlio César do Monte; Alexandre Reinol da Silva; Hortência Maria Santana Linhares;

3) Art. 9º, XI e XII; Art. 10, VIII; Art. 11, caput - Contratação, em 10.02.2007, do escritório de advocacia Gomes & Júlio (L Gomes Advogados Associados), mediante dispensa indevida de licitação e por valores superfaturados - acusados: Marli Francisca dos Santos Palmeira; Mirian Christina dos Santos Carvalho; Luciane Mara Correa Gomes; Thays Pereira Júlio de Souza; Alexandre Reinol da Silva; Hortência Maria Santana Linhares;

4) Art. 10, caput e inciso VIII; Art. 11, caput - Fracionamento de despesas e dispensa indevida de licitação na compra de material de construção, no ano de 2005, bem como ausência de comprovação da execução do correspondente serviço em prol do COREN/SE - acusados: Hortência Maria Santana Linhares; Zilda Maria da Silva;

5) Art. 10, caput e inciso VIII; Art. 11, caput - Dispensa indevida de licitação na contratação, por R\$ 18.502,00, de serviços de filmagem junto à Frame Vídeo e Produções Ltda., entre 2003 e 2004, bem como ausência de comprovação da execução do correspondente serviço em prol do COREN/SE acusados: Hortência Maria Santana Linhares; Zilda Maria da Silva;

6) Art. 9º, XI e XII; Art. 10, VIII; Art. 11, caput - Compra, por R\$ 10.846,50, de objetos de decoração junto à Utilplast Comércio de Plásticos Ltda., em 06.01.2005, sem pesquisa de preços e mediante dispensa indevida de licitação, com posterior ressarcimento do valor a Hortência Maria Santana Linhares, mesmo inexistindo comprovação da referida despesa em prol do COREN/SE - acusados: Hortência Maria Santana Linhares; Zilda Maria da Silva;

7) Art. 11, caput e inciso

I — Realização de despesas (lanches, shows, bandas, brindes, etc.) em finalidade diversa e imprópria à manutenção e aos objetivos do COREN/SE - acusados: Hortência Maria Santana Linhares; Zilda Maria da Silva; Lousie Maria Holtz Santos de Oliveira; Marli Francisca dos Santos Palmeira; Mirian Christina dos Santos Carvalho.

8. É certo que, conforme destacado na decisão do STJ, "a modificação dos elementos constitutivos do próprio ato de improbidade administrativa (arts. 9º, 10 e 11) incide desde logo em todas as ações de improbidade em curso, seja quando se imputar uma conduta culposa (Tema n. 1.199 do STF) ou dolosa, importando perquirir se houve a efetiva extinção da reprovabilidade da conduta ilícita ou não (aplicação retroativa das normas sancionatórias mais benéficas ao réu). Por outro lado, se a conduta continuar descrita na Lei n. 8.429/1992, deve-se aplicar a continuidade típico-normativa (readequação - quando for possível o enquadramento típico nos incisos da nova redação trazida pela Lei n. 14.230/2021, preservando a reprovação da conduta da parte).

9. No que importa ao caso, cabe expor os artigos 9º, 10 e 11 da LIA (Lei 8,429/1992), com a nova redação

dada pela Lei 14.230/2021:

"Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

X — receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

(...)

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Art.

10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

VIII — frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art.

11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I e

II — (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)"

10. In casu, aplicada a continuidade típico-normativa (readequação) tem-se que não é possível o pretendido enquadramento típico nos incisos da nova redação trazida pela Lei n. 14.230/2021. Vejamos:

1. ZILDA MARIA DA SILVA e MIRIAN CHRISTINA DOS SANTOS CARVALHO

Tesoureiras, com ausência de poder decisório, ou seja, sem poder real de mando/gestão/direção no cometimento dos atos apurados, posto que, apesar de funcionarem, obrigatoriamente, em todos os processos que envolvesse pagamentos, não lhes cabia fazer juízo de valor ou uma superior avaliação sobre as decisões emanadas da presidência e daquelas referendadas pelo plenário do COREN/SE.

Sobre a assinatura em branco de cheque (cujos demais dados eram preenchidos pela pessoa responsável), identificado pelo Juízo que tal proceder era seguido (após liquidada a despesa) do recebimento do processo administrativo para conferência da nota fiscal e do atesto; inclusive, restou constatado que "a grande maioria das notas fiscais receberam o atesto de execução dos serviços ou entrega dos bens, sempre acompanhados de cópias dos cheques, a denotar, ao menos sob o viés formal, a regularidade da escrituração contábil, aspecto esse inclusive ressaltado pela equipe de auditoria do TCU".

Prevalece o decidido na sentença, no sentido de que "a ausência de responsabilidade, interferência ou atuação fraudulenta por parte da requerida Mirian Christina dos Santos Carvalho, a que chegou o MPF, deve também ser aplicada, repise-se, à requerida Zilda Maria da Silva, vez que ambas, no exercício do cargo de tesoureira, limitaram-se a desempenhar os atos próprios, sem se revelar desvio ou abuso da função." Não enfrenta qualquer imputação por parte do MPF minimamente precisa quanto aos atos e posturas efetivamente adotados, no sentido de ter concorrido, por ação ou omissão, em prol do cometimento dos supostos atos ímprobos.

Conclusão: ausência de agir ímprobo ou sequer negligente.

2. MARLI FRANCISCA DOS SANTOS PALMEIRA

Presidente do COREN/SE durante a dispensa de licitação para contratação de escritório de advocacia (que subcontratou sua irmã Márcia Cristina Francisca dos Santos).

Não há prova de que não houve a efetiva prestação de serviços pelos escritórios de advocacia contratados.

Não restou evidenciado nos autos o apontado conluio entre a referida presidente e os advogados

contratados, nem ficou evidenciado que, com relação a dita contratação irregular, tal ensejou o enriquecimento ilícito dos requeridos Alexandre Reinol da Silva, Julio César do Monte e da advogada Márcia Cristina Francisca dos Santos (não demandada no feito).

3. LOUSIE MARIA HOLTZ SANTOS DE OLIVEIRA

Também presidente do COREN/SE em determinado período. Em relação a apontada contratação irregular de restaurante, o próprio MPF reconheceu que o serviço fora contratado e prestado ainda durante a gestão de outrem (Hortência Maria Santana Linhares), tendo a mesma apenas emitido o cheque para adimplir uma despesa efetivamente existente, tanto que o próprio MPF pediu o afastamento da responsabilidade a ela imputada.

4. LUCIANE MARA CORREA GOMES

Advogada representante do escritório de advocacia Gomes e Julio Advogados Associados (contratado com dispensa de licitação), jamais atuou como advogada/assessora jurídica do COREN/SE, ficando responsável pela atividade de gestão administrativa e financeira do escritório. Não identificado/quantificado o dano ao erário decorrente da atuação da indiciada, muito menos dolo específico na conduta, sendo certo que apenas o fato de integrar a sociedade de advogados não caracteriza o cometimento de qualquer ato de improbidade administrativa.

5. THAYS PEREIRA JÚLIO DE SOUZA

Advogada, representante do escritório Gomes e Julio Advogados Associados, jamais atuou no COREN/SE (não ajuizou um único processo, nem tampouco compareceu à sede do COREN/SE), "mas sim, o advogado Alexandre Reinol da Silva, o qual, inclusive, fora quem se apresentara como advogado do COREN/SE para a equipe de auditoria do TCU."

Não identificado/quantificado o dano ao erário decorrente da atuação da indiciada, muito menos dolo específico na conduta, sendo certo que apenas o fato de integrar a sociedade de advogados não caracteriza o cometimento de qualquer ato de improbidade administrativa.

6. JÚLIO CÉSAR DO MONTE

Representante do escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, que prestava serviços a outros Conselhos Regionais e ao COFEN.

Concluiu o sentenciante que "o conjunto probatório não permite estabelecer uma concreta participação do requerido Julio César do Monte na fraudulenta contratação emergencial do escritório Gomes e Julio Advogados Associados."

Não identificado/quantificado o dano ao erário decorrente da atuação do réu, muito menos dolo específico na conduta referente à contratação do escritório de advocacia Monte & Reinol.

7. ALEXANDRE REINOL DA SILVA;

Advogado representante do escritório de advocacia Monte e Reinol Advogados Associados, e exerceu a representação jurídica do COREN/SE.

Não identificado/quantificado o dano ao erário decorrente da atuação do réu, muito menos dolo específico na conduta referente à contratação do escritório de advocacia Monte & Reinol.

8. HORTÊNCIA MARIA SANTANA LINHARES

Exerceu a presidência do COREN/SE.

No que se refere aos atos a ela imputados (contratação de escritórios de advocacia sem licitação, fracionamento de despesas e dispensa indevida de licitação na compra de material de construção, de contratação de filmagem e compra de materiais de construção, objetos e utensílios) tem-se que inexistiu a comprovação do dolo ou má-fe na conduta enquanto presidente da instituição.

O apontado dano e o noticiado dolo nas aquisições/contratações realizadas não foi provado nos autos pelo MPF.

O serviço foi prestado, havendo pagamento correspondente, não se podendo falar em dano ao erário presumido.

Sobre a contratação direta de serviços de filmagem, tem-se que restou identificado que a mesma ocorreu de forma esporádica e eventual, inexistindo oposição ao fato de terem sido praticados os menores preços do mercado.

Sobre a compra de objetos de decoração/utensílios tem-se que, de fato, os mesmos aparelham o COREN/SE.

Sobre os serviços de advocacia não há comprovação da inexecução do correspondente serviço em prol do COREN/SE.

11. Nesse cenário, à míngua da efetiva demonstração de conluio (dolo específico), bem como de intenção deliberada de pagar/receber sem trabalhar/entregar causando prejuízo ao erário, não resta evidenciada a prática do ato ímprobo imputado aos acusados.

12. Na verdade, a peça acusatória cuida de imputação genérica, de maneira que comprometida a defesa técnica, posto que não identificado enquadramento do tipo na peça acusatória.

13. Ausentes também provas do efetivo dano ao erário (hora trabalhada paga fora da média cobrada pelo serviço, por ex.) e da existência de dolo (ausência de comprovação necessária sobre o elemento subjetivo).

14. É certo que um juízo condenatório deve partir da esfera da certeza, nunca da presunção. Assim, não há como emitir um juízo condenatório sem que esteja comprovado o elemento subjetivo na conduta dos agentes, sob pena de se imputar verdadeira responsabilidade objetiva, o que desvirtuaria a própria razão de ser das normas que tutelam a probidade administrativa.

15. Em suma, não há indícios firmes no tocante ao elemento subjetivo apto a configurar os atos de improbidade administrativa apontados a cada um dos indiciados. Assim, inexistindo provas suficientes de dolo, nos termos exigidos pela nova legislação vigente, deve ser mantido o acórdão que reformou a sentença.

16. Embargos de declaração parcialmente providos, apenas para suprir as omissões e suprimir as contradições apontadas, sem atribuição de efeitos infringentes.

nbs