



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000441875

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2354368-12.2024.8.26.0000, da Comarca de Mogi-Mirim, em que é agravante CONSTRURBAN LOGÍSTICA AMBIENTAL LTDA. (EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL), é agravado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARIA LAURA TAVARES (Presidente), HELOÍSA MIMESSI E FERMINO MAGNANI FILHO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

MARIA LAURA TAVARES
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 37.031

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2354368-12.2024.8.26.0000

COMARCA: MOGI MIRIM

AGRAVANTE: CONSTRURBAN LOGÍSTICA AMBIENTAL LTDA. (EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL)

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERESSADOS: CARLOS NELSON BUENO-ESPÓLIO E OUTROS

Juiz de 1ª Instância: Emerson Gomes de Queiroz Coutinho

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - Pretensão de reformar a decisão que determinou a expedição das comunicações necessárias e suficientes ao cumprimento da penalidade imposta (proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos) – Agravante que não se insurgiu contra a sentença condenatória no momento processual oportuno – Impossibilidade de modificação da penalidade em sede de cumprimento de sentença, sob pena de violação à coisa julgada – Precedente - Decisão mantida - Recurso desprovido.

Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de efeito suspensivo ativo, interposto por CONSTRURBAN LOGÍSTICA AMBIENTAL LTDA. (EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL) contra a decisão de fls. 6212/6213 dos autos principais (complementada a fls. 6420/6421 dos autos principais) que, em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de CARLOS NELSON BUENO E OUTROS, ora em fase de cumprimento de sentença, determinou a expedição das

comunicações necessárias e suficientes ao cumprimento da penalidade imposta (proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos) e indeferiu o pedido de limitação territorial da sanção ao Município de Mogi Mirim, ao argumento de que *"se a embargante não interpôs recurso (apelação) nem opôs embargos de declaração contra a revelha sentença proferida na fase de conhecimento (30/09/2019), não pode se queixar dos azedumes de sua própria inércia e pretender agora limitação territorial da sanção de há muito imposta que encerraria inequívoca modificação do título e, por isso mesmo, ululante ofensa à coisa julgada. A falta de 'modulação' dos efeitos, então, não materializa omissão alguma e, por esta exata razão, não enseja a declaração buscada"*.

Alega a agravante, em síntese, que o art. 12 da Lei nº 8.429/1992 confere ao magistrado a possibilidade de modulação da penalidade de proibição de contatar com o Poder Público; que a jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça vem entendendo pela possibilidade de modulação da penalidade diante dos elementos do caso concreto; que a modulação da pena deve ser analisada de acordo com a gravidade da conduta, possibilidade de repetição nas demais esferas da Administração e o interesse público de caráter nacional; que a proibição de contratar com o Poder Público nas esferas municipal, estadual e federal exacerba a penalidade imposta, devendo haver a modulação da penalidade para restringir a proibição ao ente lesionado, no caso, ao Município de Mogi Mirim; que a jurisprudência deste E. Tribunal de Justiça é no sentido da limitação territorial da sanção de proibição de contratar com o Poder Público; que o entendimento do C. Superior Tribunal de Justiça sobre o limite territorial evidencia os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como o princípio da preservação da empresa; que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo restringe a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.666/1993 à

esfera de governo do órgão sancionador (Súmula 51 TCE/SP); que o Tribunal de Contas da União sempre restringe o alcance da sanção ao órgão da Administração que a aplicou, com base na ordem gradativa das penalidades e na interpretação restritiva do direito administrativo sancionador; e que o cumprimento da sanção em todas as esferas inviabiliza o plano de recuperação judicial, em especial o pagamento de seus credores e a manutenção dos empregos, pois sua atividade empresarial está diretamente vinculada aos contratos de prestação de serviços com o Poder Público.

Com tais argumentos, pretende a concessão de efeito suspensivo ativo e o provimento do recurso, a fim de que seja reformada a decisão agravada, para determinar o limite territorial para cumprimento da proibição de contratação com o Poder Público, no Município de Mogi Mirim.

O recurso foi distribuído por prevenção a esta Magistrada em razão da Apelação nº 0121331-95.2013.8.26.0000 (fls. 120).

O pedido de efeito ativo foi indeferido (fls. 121/124), e o agravado não apresentou contraminuta (fls. 147).

A douta Procuradoria Geral de Justiça apresentou manifestação a fls. 152/159, opinando pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

Cuida-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, em fase de cumprimento de sentença, na qual foi reconhecida a existência de diversas irregularidades na fiscalização e na execução do Contrato Administrativo nº 87/2004, tendo

sido impostas à agravante e aos demais corréus da referida demanda as seguintes penalidades: (i) suspensão dos direitos políticos dos corréus pessoas físicas por 03 (três) anos, além do pagamento de multa civil equivalente a 05 (cinco) vezes o valor da última remuneração percebida pelos agentes públicos; e (ii) 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 sejam sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos (fls. 5577/5587 e 5601/5602 dos autos principais).

A agravante não recorreu da sentença proferida em Primeiro Grau, porém os demais corréus interpuseram apelações, as quais restaram improvidas por meio do v. acórdão de fls. 5726/5739 dos autos principais, assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Contrato administrativo firmado entre as partes para a prestação de serviços de coleta, transbordo e transporte de lixo a aterro particular - Irregularidades nos aditivos contratuais assinados e na própria execução do contrato, em razão da ausência de regular fiscalização - Atos de improbidade administrativa caracterizados - Ofensa aos princípios da administração pública - Dolo genérico demonstrado nos autos - Penalidades aplicadas que foram bem dosadas e merecem ser mantidas - Sentença mantida - Recursos improvidos. (Apelação nº 3001128-31.2013.8.26.0363 – 5ª Câmara de Direito Público – Rel. Des. MARIA LAURA TAVARES – j. 23/11/2020)

Consta dos autos, ainda, que a agravante pleiteou a aplicação dos efeitos decorrentes das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, porém tal pedido foi indeferido pelo Juízo a quo em 24/03/2023, com o entendimento de que “se as apelações interpostas partiram apenas e tão somente dos corréus FÁBIO DE JESUS MOTA, VANESSA MENDES SILLES e CARLOS NELSON BUENO, é de pronta intelecção que a sentença respectiva transitou em julgado de há

muito em relação à correção CONSTRUBAN LOGÍSTICA E AMBIENTAL LTDA.”, acarretando *“a inaplicabilidade da legislação superveniente a ela e, por isso mesmo, à absoluta higidez das sanções impostas”* (fls. 6011/6013 dos autos principais).

Posteriormente, a agravante requereu a certificação do trânsito em julgado, tendo o Magistrado *a quo* determinado que a data do trânsito em julgado coincida com a imutabilidade da última decisão proferida pelo C. Superior Tribunal de Justiça, com o entendimento de que *“há litisconsórcio unitário no caso dos autos, de forma que o trânsito em julgado não há de ser contado ou certificado individualmente, mas sim ao cabo do último recurso, ainda que não interposto por todas as partes”*. O Magistrado *a quo* destacou, ainda, que ainda não houve a comunicação aos órgãos públicos acerca das condenações, de forma que a agravante não foi privada, até o momento, da possibilidade de contratar com o Poder Público (fls. 6016/6017 dos autos principais).

Referida decisão foi parcialmente modificada pelo v.acórdão de fls. 6185/9193 dos autos principais para *“determinar que a data do trânsito em julgado da sentença condenatória em relação à agravante coincida com o esgotamento do prazo para interposição de recurso de apelação, ressalvando-se, contudo, que o termo inicial do cumprimento da sanção de proibição de contratação com o Poder Público não é a data do trânsito em julgado da sentença, mas sim a data em que a condenação da agravante tenha sido comunicada às autoridades competentes”*, restando assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CUMPRIMENTO DE SENTENÇA – Pretensão de reformar a decisão que determinou que o trânsito em julgado que há de constar da certidão de objeto e pé solicitada pela agravante coincida com a imutabilidade daquela última decisão proferida pelo C. Superior Tribunal de Justiça –

Possibilidade – Trânsito em julgado em relação à agravante que ocorreu após o fim do prazo para a interposição de recurso de apelação – Penalidade de proibição de contratar com o Poder Público, contudo, que ainda pende de cumprimento, uma vez que não houve a comunicação aos órgãos competentes – Decisão parcialmente reformada – Recurso parcialmente provido. (Agravado de Instrumento nº 2174956-58.2023.8.26.0000 – 5ª Câmara de Direito Público – Rel. Des. MARIA LAURA TAVARES – j. 12/09/2023)

Sobreveio a decisão agravada, determinando a expedição das comunicações necessárias ao cumprimento da penalidade imposta (proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos) e indeferindo o pedido de limitação territorial da sanção ao Município de Mogi Mirim (fls. 6212/6213 e 6420/6421 dos autos principais).

Razão não assiste à agravante.

Em que pese o esforço do patrono da agravante, não há como acolher a pretensão de limitar o alcance da penalidade de *"proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos"*, ao Município de Mogi Mirim.

O art. 12, inciso II, da Lei Federal nº 8.429/1992 não prevê qualquer limitação territorial para a aplicação da referida sanção e a agravante não se insurgiu, no momento processual oportuno, contra a sentença que aplicou a penalidade de proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos, não sendo possível admitir a sua modificação em sede de cumprimento de sentença, sob pena de violação à coisa julgada.

É certo que o C. Superior Tribunal de Justiça tem se manifestado no sentido de possibilitar, em casos específicos, a limitação da sanção, restringindo a proibição de contratar ao ente público lesado, mas tal entendimento não foi fixado em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo, não possuindo os efeitos vinculantes previstos no art. 927 do Código de Processo Civil.

No caso, não há como ignorar a existência de título executivo judicial transitado em julgado que aplicou a penalidade sem estabelecer qualquer limitação territorial para o seu cumprimento, devendo ser observados, ainda, os limites subjetivo e objetivo do pedido formulado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 4/58 dos autos principais).

Nesse sentido já decidiu este E. Tribunal de Justiça, destacando-se:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Improbidade administrativa - Santa Bárbara D'Oeste - Cumprimento de sentença - Proibição de contratar com o poder público - Pretensão de limitação ao ente público - Restrição que não consta do título executivo judicial - Impossibilidade: - Prevista no título executivo judicial a imposição da sanção de proibição de contratar com o poder público, sem qualquer restrição, não se pode, em cumprimento de sentença, limitá-la ao ente público lesado diante do óbice da coisa julgada. (Agravado de Instrumento nº 2034784-37.2021.8.26.0000 - 10ª Câmara de Direito Público - Rel. Des. TERESA RAMOS MARQUES - j. 10/03/2021)

Observo, por oportuno, que o cumprimento da penalidade não impede o exercício da atividade empresarial, mas somente a contratação do Poder Público pelo período estabelecido no título executivo judicial.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa forma, merece ser mantida a decisão agravada.

Pelo exposto, pelo meu voto, nego provimento ao recurso.

Eventuais recursos que sejam apresentados deste julgado estarão sujeitos a julgamento virtual. No caso de discordância esta deverá ser apresentada no momento da interposição dos mesmos.

Maria Laura de Assis Moura Tavares
Relatora