JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ
VARA ÚNICA DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE PARNAÍBA

Processo n. 5408-33.2017.4.01.4002
Classe 7300 : AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
Autor : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Réu(s) : JOANA D'ARC RIBEIRO MACHADO

SENTENÇA

(Tipo "A" – Res. CJF nº 535/2006)

I - RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de JOANA D'ARC RIBEIRO MACHADO (ex-prefeita municipal de Ilha Grande/PI), pretendendo a condenação da requerida nas sanções previstas no artigo 12, II, da Lei nº 8.429/1992.

Alega o MPF que a requerida praticou atos de improbidade administrativa consistentes em realização de dispêndios sem prévia licitação ou procedimento de dispensa e pagamento de despesas inelegíveis com verbas de destinação vinculada, tudo isso com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, do Fundo Municipal de Saúde – FMS e do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, no valor de R$ 73.983,67 (setenta e três mil, novecentos e oitenta e três reais e sessenta e sete centavos). Tais irregularidades teriam sido identificadas no processo nº 042.977/10 do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, bem como foram objetos de apuração no âmbito do Inquérito nº 0105/2014/DPF/PHB/PI.

A inicial veio acompanhada dos documentos de fls. 02/130.

Devidamente notificada (fls. 139/140), a requerida apresentou defesa prévia (fls. 141/150), alegando, preliminarmente, inépcia da inicial e incompetência da Justiça Federal; no mérito, sustenta a inexistência de ato de improbidade administrativa em razão da ausência do elemento subjetivo na conduta e ausência de provas por parte do autor, bem como alega que as contratações foram amparadas em decreto emergencial, pugnando pela improcedência da presente ação.

Pelo provimento de fls. 152/153, este Juízo afastou as preliminares suscitadas pela requerida, recebendo a inicial e determinando a citação da ré.

Devidamente citada (fls. 156/157), a ré apresentou contestação, sustentando, tão somente, pedido de concessão do benefício de justiça gratuita (fls. 158/163).

Intimado para manifestar-se sobre a contestação, o MPF rechaçou as alegações da defesa, pugnando pela procedência da ação a fim de condenar a requerida pela prática do ato de improbidade previsto no art. 10, incisos VIII, IX e XI, da Lei nº 8.429/92, com aplicação das sanções civis cabíveis (fls. 196/202v).

Oportunizado às partes prazo para especificação de provas (fl. 208), o *parquet* informou que não tinha mais provas a produzir (fl. 210) e a requerida deixou transcorrer *in albis* seu prazo de manifestação (fls. 211/211v).

Em sede de **alegações finais,** o MPF pugnou pela procedência da ação a fim de condenar a requerida pela prática do ato de improbidade previsto no art. 10, incisos VIII, IX e XI, da Lei nº 8.429/92, com aplicação das sanções do art. 12, II, da LIA (fls. 214/220v); por sua vez, a requerida pugnou pela improcedência da inicial, diante da inexistência de ato de

improbidade administrativa em razão da ausência do elemento subjetivo na conduta e ausência de provas por parte do autor (fls. 223/228).

Vieram-me os autos conclusos. É o relatório.

DECIDO.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

De início, mantenho a decisão de fls. 152/153 que **rejeitou as preliminares** arguidas pela ré por seus próprios fundamentos.

Quanto ao requerimento do benefício da justiça gratuita, apresentado pela requerente em sua contestação de fls. 158/162, observo que a demandante juntou aos autos declaração de hipossuficiência (fl. 163), instrumento este suficiente para a concessão de benefício pleiteado, nos termos do art. 99, §§ 2º e 3º do CPC/2015, razão pela qual entendo pertinente o deferimento do referido pedido.

Presentes os pressupostos processuais, as condições da ação e superadas as questões preliminares, passo à análise do mérito.

A Lei 8.429/92 - LIA, ao tratar da Ação de Improbidade Administrativa, regulamentou o disposto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, tendo como finalidade impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos que: *a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário (art. 10); c) atentem contra os princípios da administração pública (art. 11).*

In casu, a requerida está sendo acusada da prática de atos de improbidade administrativa consistentes em realização de dispêndios sem prévia licitação ou procedimento de dispensa e pagamento de despesas inelegíveis com verbas de destinação vinculada, tudo isso com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, do Fundo Municipal de Saúde – FMS e do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, no valor de R$ 73.983,67 (setenta e três mil, novecentos e oitenta e três reais e sessenta e sete centavos).

A requerida foi Prefeita do município de Olha Grande/PI, gestão 2009/2012.

Os fatos imputados, em tese, se enquadram nos seguintes dispositivos da LIA: artigo 10[1], VIII, IX e XI (realização de dispêndios sem prévia licitação e pagamento de despesas inelegíveis com verbas de destinação vinculada).

> *"Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:*
> *(...)*
> *VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;*
> *IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; e*
> *(...)*
> *XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;".*

Passo a analisar os fatos imputados, de acordo com as provas dos autos.

[1] *Atos que causem prejuízo ao erário.*

I – Da realização de dispêndios sem realização de prévia licitação ou procedimento de dispensa.

O Município de Ilha Grande/PI, durante a gestão de JOANA D'ARC RIBEIRO MACHADO, exercício de 2009, realizou dispêndios sem prévia licitação ou procedimento de dispensa com recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, do Fundo Municipal de Saúde – FMS e do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS.

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI, ao analisar a prestação de contas da Prefeitura de Ilha Grande/PI, exercício de 2009, constatou que a ex-prefeita JOANA D'ARC RIBEIRO MACHADO figurou como ordenadora de despesas sem realização de licitação ou procedimento de dispensa dos seguintes dispêndios: *a) com recursos do FUNDEB: carteiras universitárias, material didáticos, combustíveis, recuperação e pintura, manutenção e conservação predial e transporte escolar; b) com recursos do FMS: combustíveis e reforma do Posto de Saúde Eugênio Holanda; e c) com recursos do FMAS: combustíveis, material permanente, tecidos e materiais de consumo,* conforme consta das fls. 123/129 – informações do TCE/PI.

Da defesa da requerida:

A defesa da demandada defende a inexistência de ato de improbidade administrativa, de dano ao erário e de dolo na conduta.

No entanto, em nenhuma oportunidade, juntou quaisquer provas de que efetivamente realizou o devido processo licitatório ou procedimento para a regular contratação direta para realização dos dispêndios discutidos nestes autos referente ao ano de 2009, além de também não indicar onde tais provas poderiam ser obtidas.

Ou seja, não consta justificativa para essa dispensa ou como se deu a contratação.

Quanto ao argumento da requerida no sentido de que referidas contratações foram amparadas em decreto emergencial (fl. 147), verifico que a ré não acostou aos autos documentação idônea para comprovar referida situação de emergência. Além disso, das provas apresentadas pelo MPF é possível verificar que algumas das contratações ocorreram antes mesmo da edição de tal decreto (datado de 08/04/2009) e as demais em período superior a 40 dias da edição do decreto, conforme fl. 46v, no qual consta as seguintes datas: a) aquisição de carteiras universitária – 19/02/2009; b) aquisição de materiais didáticos – 28/05/2009; c) serviço de recuperação e pintura no prédio da Secretaria de Educação – 22/06/2009; d) serviço de manutenção e conservação de instalações físicas do sistema de ensino – 05/01/2009; e, e) aquisição de combustível – 02/02/2009.

Por mais que fosse aceito o enquadramento em hipótese de dispensa de licitação, a contratação direta ainda exige um regular procedimento prévio, no qual é imprescindível a observância de etapas e formalidades da Lei 8.666/93, que, além de caracterização da situação emergencial que justifique a dispensa, exige a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, bem como parecer jurídico fundamentado, dentre outros requisitos, nos termos dos artigos 24, IV, 26, parágrafo único, incisos II e III e 38, inciso VI, todos da referida lei.

Conclusão:

Constato que as formalidades legais atinentes à contratação direta não foram observadas pela requerida JOANA D'ARC RIBEIRO MACHADO, que, na condição de gestora do município de Ilha Grande/PI, efetuou despesas sem observância do prévio procedimento administrativo.

Vale ressaltar que o ato de improbidade administrativa que viola a licitude do procedimento licitatório, deixando de realizá-lo, realizando-o de modo ilícito ou dispensando-o em discordância com os ditames legais, importa em **dano *in re ipsa* ao erário.** É que a ausência de licitação *per si* afasta da Administração Pública a possibilidade de contratar a melhor oferta, violando a competitividade e a economicidade. Nesse sentido, colaciona-se julgado do Superior Tribunal de Justiça:

> *PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. DANO IN RE IPSA. CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTES.*
>
> *1. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado segundo o qual a dispensa indevida de licitação configura dano in re ipsa, permitindo a configuração do ato de improbidade que causa prejuízo ao erário. Precedentes: AgInt no REsp 1.604.421/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 26/6/2018, DJe 2/8/2018; AgInt no REsp 1.584.362/PB, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 22/6/2018; AgInt no REsp 1.422.805/SC, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 14/8/2018, DJe 17/8/2018.*
>
> *2. In casu, o Tribunal de origem concluiu que "dúvida não há de que a Lei 8.666/93 restou contrariada. Contudo, há que perquirir acerca da existência de ato ímprobo em tal conduta. Compulsando os autos, visualizo indícios veementes de que o procedimento licitatório foi forjado, inclusive, com erros grosseiros que saltam aos olhos.(...) As provas carreadas aos autos demonstram que os demandados contribuíram para fraudar licitação de aquisição de material para execução das obras objetos do Contrato de Repasse n. 2640. 0125308-45/2001 (SIAFI 437253) e do Convênio n. 3.380/2001, que visou fim proibido em lei, o que insofismavelmente acarretou a aplicação indevida dos recursos federais" (fls. 2.293 e 2.305).*
>
> *3. Agravo interno não provido.*
>
> *(AgInt no REsp 1537057/RN, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/04/2019, DJe 20/05/2019)*

Cumpre ressaltar que, tendo o serviço sido realizado ou a obra construída, não cabe o ressarcimento integral do valor contratado, sob pena de *bis in idem* em favor da Administração Pública, salvo demonstração de superfaturamento e correspondente quantificação de quanto o Poder Público pagou a mais.

Dessa forma, essa conduta da requerida caracteriza-se como ato de improbidade prevista no artigo 10, *inciso VIII, da LIA: "frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente".*

II – Do pagamento de despesas inelegíveis com verbas de destinação vinculada.

Foi apurado também que a demandada JOANA D'ARC RIBEIRO MACHADO, na condição de prefeita do Município de Ilha Grande/PI, autorizou e ordenou dispêndios referentes a gastos com merenda escolar, pagamento de tributos, diárias para viagem e material para confecção de fardamento escolar, com recursos do FUNDEB, no valor de R$ 73.983,87 (setenta e três mil, novecentos e oitenta e três reais e oitenta e sete centavos) – conforme tabela informada às fls. 125/126.

Ocorre que a Lei nº 11.494/2007 disciplina a utilização de recursos do FUNDEB de forma vinculada em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação pública, da mesma forma do que definido pela Lei de Diretrizes Básicas, conforme segue:

> *"Lei nº 11.494/2007 – Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.*
>
> *Lei nº 9.394/1996 - Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:*
> *I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;*
> *II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;*
> *III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*
> *IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;*
> *V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*
> *VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;*
> *VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;*
> *VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar."*

Diante dos documentos carreados aos autos, constato que a requerida realizou despesas inelegíveis com recursos do FUNDEF, mediante dispêndios com tributos e diárias, na importância de R$ 73.983,67 (setenta e três mil, novecentos e oitenta e três reais e oitenta e sete centavos) – conforme tabela informada às fls. 125/126.

Da defesa da requerida:

A demandada alega a inexistência de ato de improbidade administrativa, de dano ao erário e de dolo na conduta.

Contudo, em nenhuma oportunidade em que se manifestou nos autos, apresentou quaisquer provas de que efetivamente realizou os dispêndios discutidos nestes autos em consonância com o ordenamento legal que determina a devida vinculação dos recursos do FUNDEB, bem como também não indicou onde tais provas poderiam ser obtidas.

Conclusão:

Reputo que a conduta da requerida caracteriza-se como ato de improbidade prevista no artigo 10, *incisos IX e XI, da LIA: "IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento*; e *XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular."*

Fixação das sanções legais

Consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial, invocando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, as sanções previstas no art. 12 da Lei n° 8.429/92 são fixadas de acordo com as circunstâncias do art. 59 do Código Penal, não sendo, pois, necessariamente, de aplicação cumulativa.

> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).
> (...)
> II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e 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 cinco anos;

Assim, configurado o ato de improbidade administrativa tipificado nos artigos 10, incisos VIII, IX e XI, da LIA, cabe averiguar quais das sanções previstas no art. 12, inciso II, do referido diploma legal, devem ser impostas no caso concreto.

Ressarcimento ao erário: R$ 73.983,67 (setenta e três mil, novecentos e oitenta e três reais e oitenta e sete centavos) referente às despesas inelegíveis realizadas com recursos do FUNDEF, mediante dispêndios com tributos e diárias.

Perda da função pública: a perda da função pública pressupõe a gravidade da conduta tida como ímproba e a função pública passível de perda, a meu sentir, deve ter relação de causalidade com aquela que ensejou a condenação por ato de improbidade. Nesse diapasão, cabe transcrever aresto do Col. Superior Tribunal de Justiça, o qual orienta que a sanção da perda da função pública não abrange qualquer atividade pública que o agente esteja exercendo na época do trânsito em julgado da condenação, *in expressis*:

> IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRELIMINAR. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. PREFEITO. SUBMISSÃO À LIA. PERDA DO CARGO PÚBLICO. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. 1. (...). 3. A jurisprudência de ambas as Turmas que integram a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que os agentes políticos municipais se submetem aos ditames da Lei n. 8.429/1992, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no DL n. 201/1967. 4. A sanção da perda do cargo público prevista entre aquelas do art. 12 da Lei n. 8.429/1992 não está relacionada ao cargo ocupado pelo agente ímprobo ao tempo do trânsito em julgado da sentença condenatória, mas sim àquele (cargo) que serviu de instrumento para a prática da conduta ilícita. 5. Agravos regimentais desprovidos. (AgRg no AREsp 369.518/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/12/2016, DJe 28/03/2017). (*grifo nosso*).

Suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos: a suspensão dos direitos políticos se justifica de modo a assegurar a devida sanção ao agente que praticou ato de improbidade. No caso dos autos, a ex-gestora, ora requerida, praticou atos de improbidade administrativa graves, com desprezo aos princípios da legalidade e moralidade administrativa, por ter ordenado despesas sem realização de licitação ou procedimento de dispensa dos dispêndios com recursos do FUNDEB, do FMS e do FMAS. A gravidade dos atos de improbidade praticados fundamenta a necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito da fixação da suspensão dos direitos políticos por 6 (seis) anos.

Multa civil de até duas vezes o valor do dano: revela-se pertinente e adequada a condenação da requerida ao pagamento de multa civil. Considerando a gravidade em concreto das condutas praticadas, ante ao destino das verbas, qual seja, a educação e saúde pública, direito fundamental de todos e que se encontram sucateados no atual cenário brasileiro, entendo ser necessária, adequada e proporcional a **imposição de multa civil** no montante de **R$ 30.000,00 (trinta mil reais).**

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 anos: tem-se que esta sanção é necessária no caso em tela, uma vez que a ré valeu-se de recursos do FUNDEB, do FMS e do FMAS como meio para causar dano ao erário, sendo proporcional impor referida sanção, como meio de punir a requerida, bem como tutelar o interesse público.

III – DISPOSITIVO

ANTE O EXPOSTO, e, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para **reconhecer** a prática de **atos de improbidade administrativa** perpetrados pela requerida JOANA D'ARC RIBEIRO MACHADO, na condição de Prefeita de Ilha Grande/PI, nos termos do artigo 10, inciso VIII, IX e XI, da Lei 8.429/92.

Por via de consequência, **condeno** a requerida JOANA D'ARC RIBEIRO MACHADO, no art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a prática de ato de improbidade administrativa que causou danos ao erário, assim como a gravidade das condutas praticadas, fixando as seguintes sanções:

1. **Ressarcimento ao erário** no valor de R$ 73.983,67 (setenta e três mil, novecentos e oitenta e três reais e oitenta e sete centavos) referente às despesas inelegíveis realizadas com recursos do FUNDEF, mediante dispêndios com tributos e diárias.

2. **Perda da função pública** (cargo que serviu de instrumento para a prática da conduta ilícita) que a requerida eventualmente ocupar ao tempo do trânsito em julgado desta sentença;

3. **Suspensão dos direitos políticos** pelo prazo de 06 (seis) anos;

4. **Multa civil** no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), a ser corrigido monetariamente, conforme Manual de Cálculos da Justiça Federal, a partir da sentença, quantia a ser revertida em favor do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85;

5. **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 5 (cinco) anos, contados do trânsito em julgado desta decisão.

Defiro o pedido de justiça gratuita, razão pela qual deixo de condenar a requerida no pagamento das custas judiciais.

Sem honorários advocatícios em razão de ser o MPF o autor do processo.

Após o trânsito em julgado, expeça-se ofício ao Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, para efetivação da pena de suspensão dos direitos políticos (CF/88, art. 15, inc. V) e de eventual perda de cargo eletivo. Além disso, cadastre-se a presente decisão no banco de dados do Conselho Nacional de Justiça.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Parnaíba/PI, 28/05/2019.

JOSÉ GUTEMBERG DE BARROS FILHO
Juiz Federal da Subseção Judiciária de Parnaíba-PI