



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS
7ª VARA

Processo : 2009.35.00.022444-9
Classe : 7300 – Ação Civil Pública/Improbidade Administrativa
Requerente : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Requerido : GILDA ALVES DE OLIVEIRA E OUTRO
Sentença Tipo A

SENTENÇA

Trata-se de ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, tendo como litisconsorte ativo a **UNIÃO**, em face de **GILDA ALVES DE OLIVEIRA** e **JOAQUIM LAIR**, objetivando a condenação dos requeridos nas seguintes sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92: a) **ressarcimento integral do dano**; b) **perda da função pública que porventura ocupem**; c) **suspensão dos direitos políticos**, d) **pagamento de multa**; e) **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios creditícios ou fiscais, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários**.

Segundo o ilustre representante do Ministério Público Federal, a requerida **GILDA ALVES DE OLIVEIRA** violou o preceito primário das normas contidas nos artigos 10, I, VI, VIII e X, e 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa, enquanto o réu **JOAQUIM LAIR** infringiu a norma contida no artigo 10, VI, do mesmo diploma legal.

Sustenta o MPF, em síntese, que: **1)** a requerida **Gilda Alves de Oliveira** ocupava cargo de chefe do Poder Executivo municipal de Silvânia e, no uso de suas atribuições, celebrou contrato de repasse de recursos públicos federais em desacordo com as disposições regulamentares, executou o contrato frustrando o caráter competitivo do procedimento licitatório, destinou recursos públicos à finalidade diversa da contratada, assim como concorreu para que particular se apropriasse de numerário público; **2)** o Município de Silvânia firmou o contrato de repasse nº 0154.480-44, no valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), com o Ministério do Desenvolvimento Agrário; **3)** o plano de trabalho que ensejou a celebração do contrato de repasse traz como descrição do objeto "*a aquisição de equipamentos para abatedouro e construção do abatedouro e unidade de resfriamento de frango*", sem especificar quais equipamentos seriam adquiridos, as dimensões da obra executada ou quantitativos de materiais; **4)** o Município de Silvânia celebrou ainda um segundo contrato de repasse, sob o nº. 0157.105-69, no valor de R\$ 178.200,00 (cento e setenta e oito mil e duzentos reais), tendo rigorosamente o mesmo objeto, ou seja, aportando-se recursos públicos por duas vezes para execução do mesmo objeto; **5)** esgotados os recursos acima, sem que tivesse sido concluído o objeto, celebrou-se um terceiro contrato de repasse, este de nº. 0232559-47, no valor de R\$ 179.520,00 (cento e setenta e nove mil, e quinhentos e vinte reais),

com a suposta finalidade de “*conclusão do abatedouro*”, implicando em gastos desnecessários e prejuízo ao erário; **6)** atuando juntamente com a primeira requerida, o secretário-executivo do MDA-GO, **Joaquim Lair**, firmou por duas oportunidades a regularidade formal dos planos de trabalho e sua conformidade com a legislação vigente, colaborando finalisticamente para que viessem ao mundo fático os contratos de repasse celebrados; **7)** conforme atestado pela Controladoria-Geral da União em execução de diligência *in loco* para aferição da regularidade da execução dos contratos, consignou-se que “*a ausência de descrição suficiente do objeto de cada contrato, tanto no instrumento contratual quanto nos planos de trabalho, dá ensejo a potenciais fraudes, pois dificulta o controle das metas e produtos, bem como a fiscalização por parte da Caixa e dos órgãos de controle interno e externo*”; **8)** com estes comportamentos, concorreram os ímprobos para que particulares viessem a incorporar recursos públicos ao seu patrimônio, vez que haviam dois contratos de repasse versando sobre o mesmo objeto; **9)** o contratado assumiu a responsabilidade pela execução da obra, a qual deveria vir a lume em regime de execução direta, como consta na cláusula 3.2 do contrato de repasse, não desobrigando a Administração Pública do dever de licitar; **10)** houve aquisição de material de construção pelo Município de Silvânia em vários estabelecimentos distintos (conforme comprovam as notas fiscais correspondentes às aquisições), procedimento utilizado para escapar ao limite imposto pelo art. 24, I e II, da Lei de Licitações; **11)** é visível que houve dispensa indevida do procedimento licitatório por parte da primeira demandada, violando os princípios constitucionais da igualdade e da moralidade; **12)** em razão desta conduta, resta configurada conduta que se amolda aos tipos previstos nos artigos 10, VIII, e 11, I, ambos da Lei nº. 8.429/92; **13)** a não observância do prévio procedimento licitatório impede a contratação, pela Administração Pública, da melhor proposta, uma vez que a ausência de licitação impede a aparição de oportunidades, não se podendo verificar o quanto se deixou de acorrer os cofres públicos.

Notificados os requeridos, nos termos do art. 17, §7º, da Lei n. 8.429/92, a requerida Gilda Alves de Oliveira Naves apresentou defesa prévia às fls. 39/64, aduzindo, em síntese: **1)** a incompetência absoluta do Juízo, tendo em vista que a questão discutida nos autos não pode ser considerada como improbidade, mas sim ato de responsabilidade em face de autoridade que possui foro privilegiado junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás; **2)** a não aplicação da Lei de Improbidade aos agentes políticos; **3)** a inexistência de ato por ela praticado que implique em improbidade; **4)** a inexistência de enriquecimento ilícito; **5)** a inexistência de qualquer conduta dolosa que enseje a perda patrimonial, desvio, apropriação, ou dilapidação de bens e haveres.

O requerido JOAQUIM LAIR apresentou defesa preliminar às fls. 66/78, alegando, em síntese, que: **1)** sua atuação no presente caso se limitou a emissão de parecer favorável aos Planos de Trabalho relativos aos repasses de nºs 154.480-44 e 0157.105-69, os quais foram previamente aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento; **2)** não há que se falar em existência de sua “colaboração indispensável” para concretização das operações financeiras objeto dos autos, uma vez que estas foram realizadas sem qualquer participação sua; **3)** a contratação é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, após a aprovação da Secretaria do Desenvolvimento

Territorial; **4)** não houve qualquer intenção do requerido em favorecer a liberação em descompasso com a legislação quando se manifestou favoravelmente ao aporte de recursos, pois os respectivos planos de trabalho se originaram de projetos distintos com objetivos diferenciados, limitando-se a analisar os aspectos técnicos dos Planos de Trabalho e seu atendimento às metas previamente aprovadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; **5)** não lhe pode ser imputada conduta irregular quanto à falta de análise de aspectos que ainda não existiam no Plano de Trabalho, como a falta de detalhamento da construção do abatedouro, pois esses dados somente foram inseridos após o repasse do plano de trabalho para o órgão executor do Contrato de Repasse, ou seja, a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; **6)** não houve qualquer ato doloso ou culposo por parte do requerido JOAQUIM LAIR que possa configurar ato de improbidade administrativa. Juntou documentos (fls. 79/99).

Intimada a União para se manifestar acerca de eventual interesse no feito, esta requereu concessão de prazo razoável para manifestação (fl. 104/105).

Em decisão proferida às fls. 114/116, foi recebida a petição inicial e rejeitada a preliminar suscitada pela ré Gilda Alves de Oliveira Naves em sua defesa preliminar. Determinou-se, ainda, a inclusão da União no pólo ativo do feito.

Citado, nos termos do art. 17, §9º, da Lei nº 8.429/92, o réu Joaquim Lar apresentou contestação às fls.123/158, aduzindo, em síntese, que: **1)** é parte ilegítima para figurar no pólo passivo do feito, vez que agiu como colaborador no processo de análise das demandas originárias do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável como Secretário Executivo Estadual do Pronaf, ou seja, não atuando como agente público; **2)** não se pode imputar ao réu Joaquim Lair a conduta descrita pelo autor, tendo em vista ser a celebração de atos de gestão incumbência estritamente voltada à Administração Pública Municipal; **3)** não teve participação alguma no processo de gestão dos recursos repassados pela União e posteriormente aplicados na construção do abatedouro avícola, na aquisição dos equipamentos e na manutenção dos referidos bens; **4)** não há interesse de agir, de modo que ausente ao processo utilidade e necessidade a merecer uma tutela do Estado, quando não se percebe resistência à pretensão repousada na impossibilidade de obtê-lá sem a prestação jurisdicional; **5)** a contratação do segundo contrato de repasse depois de apenas 6 (seis) dias da subscrição do primeiro deu-se por questões ligadas à restrição orçamentária da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, como bem explicitado pelo Coordenador Geral no Memorando 113/2010 SDT/MDA, de fevereiro de 2010; **6)** o acompanhamento da execução e análise da prestação de contas dos projetos referidos na inicial foram feitos pela Caixa Econômica Federal, entidade contratada para acompanhar o processo de execução dos Planos de Trabalho; **7)** não teve qualquer participação no que se refere ao Plano de Trabalho nº 0232559-4. Requereu a inclusão na lide da Caixa Econômica Federal como assistente litisconsorcial. Juntou documentos (fls.159/335).

A requerida Gilda Alves de Oliveira Naves apresentou contestação às fls. 349/362, alegando, preliminarmente: **1)** sua ilegitimidade passiva *ad partem*, tendo em vista que, no período de execução da obra (entre 2005 e 2009), não exercia o cargo de Prefeito Municipal; **2)** no período de 2005 a 2009 o cargo mencionado era exercido por João Correa Caixeta; **3)** não pode responder pelos fatos aduzidos no feito, devendo o processo ser extinto sem resolução do mérito, conforme disposto nos artigos 267,295 e 329 do CPC. No tocante ao mérito, aduz: **1)** a prescrição em relação à sua pessoa, tendo em vista o término de seu mandato em 31/12/2004; **2)** inexistente dano a ensejar restituição ao erário, visto que a obra se encontra devidamente concluída, pronta para atender a população municipal; **3)** inicialmente, o plano de trabalho teria como objeto a construção de abatedouro visando atender 4 (quatro) municípios, no valor de R\$147.200,00 (cento e quarenta e sete mil e duzentos reais), no entanto, em Serviço de Inspeção Federal, os recursos já pleiteados foram estendidos com intuito de abranger 14 (quatorze) municípios; **4)** referida extensão levou à elaboração de um novo plano de trabalho atingindo os valores de R\$183.546,00 (cento e oitenta e três mil, quinhentos e quarenta e seis reais), sendo aprovado pelo PRONAF e homologado posteriormente pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável; **5)** após o envio do novo plano de trabalho à CEF, esta comunicou que não poderia cancelar o primeiro contrato de repasse, já homologado, motivo esse que ensejou a celebração de um novo contrato de repasse (de nº 0157.105-69/2003), para atender à adequação; **6)** desse modo, foram confeccionados dois contratos com o mesmo objeto (construção do abatedouro de frango) mas com metas e quantitativas diferentes um do outro, conforme orçamentos e cronogramas na parte de obra; **7)** a diretora da auditoria da área de trabalho e emprego da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, por meio de ofício 1.052, de 28/05/2010, reafirma que se tratam de contratos com objetos diferentes; **8)** o Ofício 1.540/2008, da lavra do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é claro ao constar que “os custos do empreendimento estão compatíveis com as obras realizadas”, o que denota a inexistência de enriquecimento ilícito; **9)** pode-se observar que não se caracterizou qualquer conduta ilícita, pois os valores recebidos foram devolvidos, não havendo desvio de verba, dilapidação do erário ou qualquer prejuízo, tendo prevalecido o bom propósito; **10)** no máximo, poderia lhe ser atribuído irregularidade administrativa, circunstância que, segundo a doutrina e jurisprudência, não pode ser caracterizada como improbidade administrativa. Requer a improcedência do pedido ante a inexistência de atos de improbidade, e ainda, a citação do ex-prefeito João Correa Caixeta. Juntou documentos (fls. 363/441).

O MPF apresentou réplica à contestação (fls. 443/457), tendo pugnado pela superação das preliminares argüidas e pelo julgamento imediato da lide.

A União ratificou, à fl. 459, os termos trazidos pelo *parquet* ministerial.

Na fase de especificação de provas, a requerida Gilda Alves de Oliveira, por meio da petição juntada às fl. 461, requereu a oitiva de testemunhas a serem indicadas posteriormente, bem como a realização de

inspeção judicial, nos termos dos artigos 440 e seguintes do CPC.

Em despacho exarado à fl. 463, determinou-se a intimação da requerida Gilda para apresentar o rol completo de testemunhas, indicando, de forma clara e precisa, a finalidade de cada uma das provas pretendidas.

Às fls. 465/483, o requerido Joaquim Lair também apresentou rol de testemunhas a serem ouvidas por carta precatória, tendo, ainda, pugnado pela juntada de cópia do Ofício n.1052/2010-SDT/MDA, de 14/09/2011.

Através de petição juntada às fls. 485/499, a ré Gilda Alves requereu a juntada de nota técnica formulada pela Controladoria Geral da União (de nº2362/2011/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR), a qual informa que os contratos de repasse estão legais, não havendo dano ao erário ou qualquer conduta que justifique a presente ação.

Intimado a fim de manifestar sobre a petição supra, o MPF pugnou pela expedição de ofício junto à CGU, solicitando que esta apresentasse todos os documentos que fundamentaram a elaboração de referida nota técnica, tendo a União ratificado referido pleito (fl. 506).

Em decisão exarada à fl. 507, deferiu-se o requerimento do MPF no sentido de ser desnecessária a expedição de ofício à União, tendo em vista esta ser parte do feito.

A União, em petição e documentos anexados às fls. 508/539, requereu a juntada de documentos expedidos pela CGU.

O requerido Joaquim Lair, em petição juntada às fls. 542/545, alegou a perda superveniente do interesse de agir, haja vista que restou configurada a não ocorrência de qualquer dano ao erário, conforme relatado em nota técnica de lavra da CGU.

O MPF, em petição anexada às fls. 547/550, pugnou pelo normal prosseguimento do feito.

Foi proferida decisão às fls. 553/554, na qual restou indeferido o pedido de inspeção judicial requerido à fl. 461, tendo, ainda, sido determinada a produção de prova pericial.

Ultimadas as providências pertinentes para a confecção do laudo pericial, foi este apresentado às fls. 612/834.

Regularmente intimadas, as partes manifestaram-se às fls. 843/873 e 875/878, tendo o perito nomeado prestado esclarecimentos às fls. 886/891.

O requerido Joaquim Lair, através de petição de fls. 896/906, alegou a não elucidação por parte do perito acerca das proposições levantadas, bem se manifestou acerca da juntada de cópias do "Relatório de Prestação de Constas-OGU" relativo aos Contratos de Repasse nº154-480-44, de

28/01/2010.

Em decisão proferida à fl. 917, foram indeferidos os pedidos de produção de prova testemunhal requeridos às fls. 461 e 465/468.

O requerido Joaquim Lair interpôs agravo retido às fls. 922/929, tendo o MPF apresentado contrarrazões às fls. 933/935. A União, por sua vez, apresentou contrarrazões ao referido agravo retido às fls. 938/940.

É o relatório. Decido.

Tendo a preliminar levantada pela requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA em sua defesa preliminar sido devidamente afastada na decisão proferida às fls. 114/116, passo à análise das preliminares suscitadas nas contestações apresentadas às fls. 123/158 e 349/362.

Inicialmente, verifico que as preliminares de ilegitimidade passiva e de inépcia da inicial levantadas pelo requerido JOAQUIM LAIR são baseadas em questões que se confundem com o próprio mérito da demanda, motivo por que devem ser rejeitadas, eis que a apreciação dos argumentos expendidos na peça de fls. 123/158, notadamente a responsabilidade de referido réu nos acontecimentos narrados na exordial, se dará a seguir, quando da análise da questão de fundo.

Quanto às novas preliminares suscitadas pela ré GILDA ALVES DE OLIVEIRA na contestação de fls. 349/362, estas também merecem ser rejeitadas, conforme exposto a seguir.

Não há que se falar em ilegitimidade passiva *ad partem*, uma vez que os fatos descritos na exordial, ao contrário do sustentado pela requerida GILDA, não ocorreram durante o mandato do Prefeito JOÃO CORREIA CAIXETA, mas durante o período em que referida demandada era Prefeita Municipal de Silvânia/GO, sendo os contratos de repasse firmados por referida ré dentro do período de seu mandato. Além disso, a aquisição de vários materiais de construção sem licitação também ocorreu durante seu mandato (junho e novembro de 2004 – fls. 49/74 do Anexo I destes autos).

No que tange à alegada ocorrência de prescrição, temos que o mandato da requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA encerrou-se em 31/12/2004. Tendo a presente ação de improbidade sido ajuizada em 27/11/2009, ou seja, dentro do prazo de 5 (cinco) anos contados a partir do fim do mandato de referida ré, fica afastada a ocorrência da referida prejudicial de mérito, pois, conforme entendimento firme do e. Superior Tribunal de Justiça, a contagem do prazo quinquenal para prescrição das ações de improbidade administrativa movidas contra ex-agentes políticos inicia-se com o fim do respectivo mandato, operando-se a interrupção da prescrição com a citação do requerido, a qual retroagirá à data da propositura da ação. Confira-se:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL.
ALEGADA OCORRÊNCIA DE TRÂNSITO EM JULGADO. AUSÊNCIA DE

DEMONSTRAÇÃO. EFEITO INTER-PARTES. TERMO A QUO DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA O AGENTE POLÍTICO E DEMAIS ENVOLVIDOS. FIM DO MANDADO ELETIVO. PRETENSÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS. IMPRESCRITÍVEL. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. Não foi demonstrada a ocorrência do trânsito em julgado. Ausência de juntada da certidão que informa tal circunstância, impedindo-se a devida análise. Ademais, a decisão só faz coisa julgada às partes a que foi dada, não podendo beneficiar ou prejudicar terceiros, conforme disposição do art. 472 do CPC.

2. **Em regra, opera-se a prescrição quinquenal às ações de improbidade administrativa, excetuando-se a pretensão de ressarcimento ao erário. Quando o prefeito e outros agentes públicos ocuparem o polo passivo da ação, inicia-se a contagem do prazo com o fim do mandato.**

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1208201/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/04/2014, DJe 14/04/2014)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. PRESCRIÇÃO. LEI N. 8.429/92, ART. 23, I E II. CARGO EFETIVO. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO COMISSIONADA. EXERCÍCIO CONCOMITANTE OU NÃO. PREVALÊNCIA DO VÍNCULO EFETIVO, EM DETRIMENTO DO TEMPORÁRIO, PARA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Duas situações são bem definidas no tocante à contagem do prazo prescricional para ajuizamento de ação de improbidade administrativa: **se o ato ímprobo for imputado a agente público no exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, o prazo prescricional é de cinco anos, com termo a quo no primeiro dia após a cessação do vínculo**; em outro passo, sendo o agente público detentor de cargo efetivo ou emprego, havendo previsão para falta disciplinar punível com demissão, o prazo prescricional é o determinado na lei específica. Inteligência do art. 23 da Lei n. 8.429/92.

2. Não cuida a Lei de Improbidade, no entanto, da hipótese de o mesmo agente praticar ato ímprobo no exercício cumulativo de cargo efetivo e de cargo comissionado.

3. Por meio de interpretação teleológica da norma, verifica-se que a individualização do lapso prescricional é associada à natureza do vínculo jurídico mantido pelo agente público com o sujeito passivo em potencial. Doutrina.

4. Partindo dessa premissa, o art. 23, I, associa o início da contagem do prazo prescricional ao término de vínculo temporário. Ao mesmo tempo, o art. 23, II, no caso de vínculo definitivo – como o exercício de cargo de provimento efetivo ou emprego –, não considera, para fins de aferição do prazo prescricional, o exercício de funções intermédias – como as comissionadas – desempenhadas pelo agente, sendo determinante apenas o exercício de cargo efetivo.

5. Portanto, exercendo cumulativamente cargo efetivo e cargo comissionado, ao tempo do ato reputado ímprobo, há de prevalecer o primeiro, para fins de contagem prescricional, pelo simples fato de o vínculo entre agente e Administração pública não cessar com a exoneração do cargo em comissão, por ser temporário.

6. Recurso especial provido, para reformar o acórdão do Tribunal de origem em que se julgaram os embargos infringentes (fl. 617) e restabelecer o acórdão que decidiu as apelações (fl. 497).

(REsp 1060529/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 18/09/2009)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. LEI Nº 8.429/92. PRESCRIÇÃO AFASTADA. PROPOSITURA DA AÇÃO. CITAÇÃO. FORO PRIVILEGIADO. AFASTADO PELA ADIN 2797. JUÍZO COMUM.

I - A ação civil pública movida pelo Ministério Público contra o ex-prefeito e outro foi ajuizada dentro do prazo prescricional descrito no art. 23, I, da Lei nº 8.429/92, que estabelece que as ações referentes a atos de improbidade administrativa deverão ser propostas até cinco anos após o término do exercício do mandato ou cargo em comissão.

II - A anulação, por parte do MM. Juiz, das citações já anteriormente efetuadas, para fins de cumprimento no disposto no § 7º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, não pode ensejar a ocorrência da prescrição da referida ação. Hipótese em que se aplica o art. 219, § 1º, do CPC, ou seja, retroação dos efeitos da citação à data da propositura da ação.

III - Ao ser afastada a pecha da prescrição da ação já declarada em face do ex-prefeito, e tendo em vista a decisão proferida pelo STF nos autos da ADIN 2797, que declarou a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do art. 84 do CPP acrescidos por força da Lei nº 10.628/02, não há mais que se falar em foro privilegiado, motivo pelo qual o feito deve retornar ao juízo comum, onde fora inicialmente proposto.

IV - Recurso parcialmente provido.

(REsp 813.700/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/03/2006, DJ 27/03/2006, p. 241)

Passo à análise da questão de fundo.

1. DAS CONDUTAS ATRIBUÍDAS À REQUERIDA GILDA ALVES DE OLIVEIRA

O eminente Representante do MPF atribui à requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA condutas que implicaram em: a) celebrar contratos de repasse de recursos públicos federais em desacordo com as disposições regulamentares; b) executar referidos contratos frustrando o caráter competitivo do procedimento licitatório; c) adotar conduta negligente na conservação do patrimônio público; d) destinar recursos públicos a finalidade diversa da contratada; e) concorrer para que particular se apropriasse de numerário público.

Inicialmente, verifico que a afirmação de que os contratos de repasse de nºs 0154.480-44 e 0157.105-69 tinham ***“rigorosamente o mesmo projeto, ou seja, aportou-se recursos públicos por duas vezes para executar um único objeto declarado”*** (fls. 04/05) não corresponde à realidade, uma vez que os documentos anexados aos autos, notadamente o laudo pericial juntado às fls. 612/834, deixam bem claro que referidos contratos, ***apesar de referentes à mesma obra (abatedouro de frangos), visam à cobertura de despesas com serviços e equipamentos diversos***, dada a complexidade do empreendimento em análise, o qual requer instalações adequadas, além de vários equipamentos específicos para a consecução de suas finalidades. Nesse aspecto, cumpre esclarecer que o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Ofício nº 1.540/2008-SDT/MDA (fl. 387 do Anexo II) já havia feito referido esclarecimento ao ilustre representante do MPF subscritor da inicial deste processo, motivo por que ***não há que se falar em subsunção ao tipo contido no inciso I do artigo 10 da Lei 8.429/1992.***

É certo que houve considerável desorganização quando da elaboração dos respectivos planos de trabalho, pois, conforme conclusão do

ilustre perito nomeado por este Juízo, os contratos firmados mediante repasses federais “*não foram suficientemente descritos no que se refere aos planos de trabalho e às quantidades de materiais*” (fls. 683/684).

Ainda segundo o perito, os valores repassados foram suficientes para a conclusão da obra, **a qual ainda não está concluída**, sendo necessário o desembolso de R\$ 29.773,42 (valores atualizados até maio de 2014) para a conclusão do empreendimento objeto destes autos.

A flagrante desorganização na execução da obra supramencionada deve ser inteiramente atribuída à requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA, que, apesar de ter tido seu mandato encerrado em 31/12/2004, foi a responsável pela formalização dos contratos de repasse de nºs 0154.480-44 (fls. 35/41 do Anexo I) e 0157.105-69 (fls. 42/48 do Anexo I), o mesmo se podendo dizer a respeito da negligência quanto à adoção de todas as medidas necessárias à conservação dos equipamentos adquiridos, **conduta que se amolda à previsão constante do inciso X do artigo 10 da Lei 8.429/1992.**

Caso se perquirira acerca de eventual responsabilidade do agente político que sucedeu a requerida no cargo de Prefeito Municipal de Silvânia pela conservação dos maquinários incorporados ao patrimônio público, temos que não é possível, pelo menos neste momento, atribuir ao Prefeito que geriu o Município na gestão 2005-2008 qualquer conduta comissiva ou omissiva que implique na configuração de ato de improbidade, pois não há elementos nestes autos que comprovem a efetiva participação de referido agente na celebração dos contratos de repasse referentes à obra cuja realização fora proposta pela requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA, tampouco foi comprovada sua participação nos eventos que culminaram no atraso da obra e na deterioração dos equipamentos.

Quanto à desobediência do comando contido no artigo 20 da Instrução Normativa nº 01/1997, o qual determina a manutenção dos recursos financeiros destinados a convênios e contratos de repasses em conta bancária específica, sendo “*somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro*”, relatório subscrito em 04/09/2009 pelo Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Goiás (fls. 484/507 do Anexo II), constatou desobediência à referida norma, consistente na irregular transferência de valores entre as contas-correntes dos Contratos de Repasse de nºs 0154.480-44 e 0157.105-69. Ocorre que o ilustre autor desta ação não logrou êxito em comprovar a responsabilidade da requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA pelas transferências irregulares, mesmo porque o próprio relatório da CGU atestou, à fl. 490, que “*verifica-se a completa desobediência da Caixa Econômica Federal e da Prefeitura Municipal de Silvânia em relação ao determinado pelo citado artigo da IN nº 01/1997*” (sem destaques no original).

Já no que se refere à irregular utilização de saldo depositado em uma conta-corrente vinculada a determinado contrato de repasse para pagamento de serviços referentes a plano de trabalho contido em contrato de

repassse diverso, referida conduta, a qual guarda correspondência com a hipótese prevista no inciso VI do artigo 10 da Lei 8.429/1992, deve ser atribuída à requerida GILDA, Prefeita Municipal à época de referidos pagamentos, conforme comprovam os extratos e notas fiscais constantes do Anexo I destes autos.

Ainda que se alegue que a conduta referida no parágrafo anterior não teria o condão de causar qualquer prejuízo, eis que os valores eram sempre destinados à mesma obra, verifico que a desorganização causada pela utilização de recursos depositados em uma conta destinada a cobrir determinados custos específicos para atender a **outro plano de trabalho** (que abarca custos diversos) é, por si só, circunstância apta a provocar uma verdadeira balbúrdia, a qual, dentre outras irregularidades detectadas, foi determinante para provocar, conforme visto no laudo pericial anexado aos autos, a estagnação da obra, a qual, até a presente data, não se encontra devidamente concluída.

Em que pese ter sido juntada, às fls. 528/533, Nota Técnica da CGU que atesta a reparação de todos os danos causados ao erário, cumpre esclarecer que referida apuração ainda é incerta, pois, como o abatedouro ainda não está em funcionamento, impossível dizer quais equipamentos terão que ser reparados ou substituídos e quais os eventuais custos futuros de referida substituição.

Mas, ainda assim, temos que a requerida GILDA, ao não ter adotado as medidas necessárias para a correta especificação de todas as obras que seriam realizadas e de todos os materiais a serem adquiridos com recursos provenientes de cada contrato de repasse, contribuiu, de forma definitiva, para o total descontrole da execução da obra, o que redundou em evidente desperdício de verbas públicas federais.

A circunstância de as irregularidades detectadas pela Controladoria Geral da União terem sido sanadas (conforme informação constante da Nota Técnica juntada às fls. 528/533) mediante a adoção de várias medidas, incluindo *“devolução integral dos valores devidamente atualizados, com a apresentação dos respectivos extratos bancários”* e *“realização da conciliação bancária das contas correntes dos contratos”* não possui, conforme muito bem salientado pelo ilustre Procurador da República subscritor da petição de fls. 547/550, o condão de elidir a responsabilidade do agente responsável. Tal fato deve ser levado em conta somente para, se for o caso, reduzir eventual pena imposta, mesmo porque, conforme já explanado acima, o simples fato de a obra contratada não estar concluída mesmo depois de ter sido disponibilizado numerário suficiente para tanto é bastante para demonstrar a ocorrência de dano ao erário.

Ainda sobre o conteúdo da Nota Técnica juntada às fls. 528/533, temos que, em que pese a afirmação, constante do primeiro parágrafo da fl. 532/v, no sentido de que as **“falhas de natureza formal, referentes a falhas no planejamento, na licitação e na gestão dos contratos de repasse, sem registro de danos ao erário”** (grifo nosso), temos que, conforme entendimento firme do e. Superior Tribunal de Justiça, *“o prejuízo ao erário, na espécie*

(fracionamento de objeto licitado, com ilegalidade da dispensa de procedimento licitatório), que geraria a lesividade apta a ensejar a nulidade e o ressarcimento ao erário, é in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta (no caso, em razão do fracionamento e conseqüente não-realização da licitação, houve verdadeiro direcionamento da contratação) (REsp 1280321/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2012, DJe 09/03/2012).

A indevida dispensa do obrigatório procedimento licitatório no caso em análise revela-se evidente, conforme documentos constantes do Anexo I destes autos (notadamente as notas fiscais constantes das fls. 52/75), os quais comprovam a ocorrência de fracionamento do objeto licitado mediante a aquisição de materiais da mesma natureza em diversos estabelecimentos distintos, sem que fosse apontada qualquer justificativa para tal procedimento.

Apesar de o ônus da impugnação específica não ser aplicável às ações de improbidade administrativa, demanda que veicula interesses indisponíveis, temos que o fato de a requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA, apesar de ter oferecido contestação, não ter sequer justificado a não realização de procedimento licitatório mesmo depois de juntada farta documentação que comprova a irregular dispensa de licitação, é mais uma circunstância que comprova a violação do disposto no artigo 10, VIII, da Lei 8.429/1992.

Assim, concluo que as condutas negligentes da ex-Prefeita do Município de Silvânia restaram cabalmente comprovadas neste processo, motivo por que, sendo a comprovação de **dolo dispensável** para a configuração dos **atos de improbidade que importam em lesão ao erário**, deve a requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA ser responsabilizada por suas condutas, as quais, conforme exposição supra, se amoldam às previsões contidas no **caput e incisos VI, VIII e X do artigo 10 da Lei 8.429/1992**.

Não há que se falar em aplicação do artigo 11, I, da Lei 8.429/1992, uma vez que o referido artigo 11, de aplicação subsidiária, somente tem incidência nos casos em que não há subsunção às figuras previstas nos artigos antecedentes (9 ou 10).

1.1. Das Penalidades Aplicáveis à Requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA

Conforme informações constantes da Nota Técnica juntada às fls. 528/533, houve efetiva reparação dos danos apurados em fiscalização procedida pela Controladoria-Geral da União.

Além de o dano já ter sido devidamente ressarcido (conforme Nota Técnica expedida pela CGU), o eminente Representante do MPF, após ser intimado para se manifestar acerca do documento juntado às fls. 528/533, não especificou quais danos ainda precisariam ser ressarcidos, tendo se limitado a asseverar que a reparação do dano não teria o condão de descaracterizar os

atos de improbidade já praticados (petição de fls. 547/550).

Em que pese ainda não ser possível apurar toda a extensão dos danos causados aos equipamentos, verifico não ser possível imputar à Requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA a obrigação de restituir os valores despendidos com a aquisição destes, uma vez que vários (ou talvez todos) ainda podem apresentar plenas condições de funcionamento. Caso seja constatado, quando da inauguração do abatedouro, que determinados equipamentos não mais funcionam, nada obsta que seja posteriormente ajuizada ação de ressarcimento ao erário, a qual, nos precisos termos do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, é imprescritível. Nesse sentido é a pacífica jurisprudência do e. STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CARACTERIZADA. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. FRAUDE EM LICITAÇÃO. REEXAME DE PROVAS. PRESCRIÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. DISSÍDIO NÃO DEMONSTRADO.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.

2. Em relação à inépcia da petição inicial, bem como à alegada ilegitimidade ad causam, da análise das razões do acórdão recorrido, observa-se que este delineou a controvérsia dentro do universo fático-comprobatório. Caso em que não há como aferir eventual violação dos dispositivos infraconstitucionais alegados sem que se abram as provas ao reexame. Incidência da Súmula 7/STJ.

3. A ação civil pública é instrumento idôneo para se buscar, perante o Judiciário, a reparação de dano ao erário causado pela prática de atos ímprobos, conforme os arts. 37, §§ 4º e 5º, e 129, III, da Constituição Federal.

4. **Não há falar em prescrição, pois a pretensão de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário é imprescritível, "mesmo se cumulada com a ação de improbidade administrativa (art. 37, § 5º, da CF)" (AREsp 79268/MS, Rel. Ministra ELIANA CALMON).**

5. Não se pode conhecer do presente recurso pela alínea "c" do permissivo constitucional, pois a recorrente não realizou o necessário cotejo analítico, bem como não apresentou, adequadamente, o dissídio jurisprudencial. Apesar da transcrição de ementa, não foram demonstradas as circunstâncias identificadoras da divergência entre o caso confrontado e o aresto paradigma.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 513.006/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/09/2014, DJe 29/09/2014)

Diante disso, **tenho por prejudicada a aplicação da penalidade de ressarcimento integral do dano.**

No que tange à pena de multa civil, na precisa dicção do inciso II do artigo 12 da Lei 8.429/1992, o cômputo desta é calculado em razão do valor do dano causado.

Em que pese terem sido sanadas as irregularidades anteriormente detectadas pela CGU, a efetiva ocorrência de dano ao erário não pode ser olvidada, quer pela desorganização na condução da obra financiada com os recursos federais descritos na inicial, quer pela falta de realização de

procedimento licitatório.

Assim, considerando a efetiva ocorrência de dano ao erário, a posterior reparação das irregularidades detectadas, a impossibilidade de cálculo do dano em razão da incerta deterioração dos equipamentos que guarnecem o abatedouro realizado (mas não concluído), a falta de realização de procedimento licitatório (circunstância que, conforme entendimento do e. STJ, é suficiente, por si só, para atestar a ocorrência de dano), **arbitro o montante de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a título de multa civil.**

Quanto às demais penalidades cabíveis, a requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA faz jus às seguintes penas: perda da função pública que porventura ocupe, suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos, 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 sócia majoritária, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

2. DAS CONDUTAS ATRIBUÍDAS AO REQUERIDO JOAQUIM LAIR

Alega o MPF que o requerido JOAQUIM LAIR, na qualidade de Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário em Goiás, atestou, em duas oportunidades (fls. 413 e 425 do Anexo II destes autos) a regularidade formal e respectiva conformidade com a legislação dos planos de trabalho referentes aos contratos de repasse firmados pelo Município de Silvânia com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, *“colaborando finalisticamente, e de forma indispensável, para que viessem ao mundo fático os contratos de repasse celebrados ao arrepio da normatização aplicável, violando o preceito primário da norma estampada no art. 10, VI, da lei 8429/92”*.

Em que pese a defesa de referido requerido estar equivocada quanto à alegação de que seria necessária a comprovação de dolo para a configuração do ato ímprobo narrado pelo MPF na inicial (uma vez que a culpa é elemento suficiente para configuração dos atos de improbidade previstos no *caput* e incisos do artigo 10 da Lei 8.429/1992), a participação de referido requerido nos alegados atos ímprobos não restou cabalmente comprovada pelo ilustre Representante do *Parquet*.

Ao contrário do sustentado pelo eminente Representante do MPF às fls. 443/457, a circunstância de o parecer emitido pelo requerido JOAQUIM LAIR ter sido fundamental para a aprovação dos contratos de repasse objeto deste processo não tem relação direta de causalidade com os atos ímprobos que causaram efetiva lesão ao erário (tais como a dispensa indevida de processo licitatório ou a negligência quanto à conservação dos bens adquiridos), mesmo porque o réu JOAQUIM LAIR não foi a pessoa diretamente responsável pela liberação dos recursos federais pertinentes.

Ainda que se alegue que referido réu não teria observado todas

as recomendações da Instrução Normativa 01/97, seria descabido afirmar que referidas irregularidades teriam sido determinantes para a ocorrência dos posteriores atos ímprobos que culminaram em dano ao erário, mesmo porque a afirmação de que o cumprimento de todas as disposições constantes da IN 01/97 por parte do requerido JOAQUIM LAIR “*garantiria boa aplicação de recursos públicos*” (fl. 448) beira a ingenuidade, considerando a notória imprevisibilidade do comportamento dos agentes destinatários de recursos públicos.

Meras irregularidades administrativas não são suficientes para a configuração de ato que possa ser enquadrado como improbidade administrativa, conforme jurisprudência pacífica do e. STJ:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS. AUSÊNCIA DE PROVA DO DOLO OU CULPA DO AGENTE. ABSOLVIÇÃO COM FUNDAMENTO NA NÃO COMPROVAÇÃO DOS FATOS. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.

1. **Afigura-se indispensável a presença de dolo ou culpa do agente público para ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, sendo insuficiente, para tanto, meras irregularidades administrativas.**

2. A absolvição do acusado quanto à suposta prática de atos ímprobos baseada na não comprovação dos fatos narrados na inicial inviabiliza a análise da pretensão recursal, conforme orientação da Súmula 7 desta Corte.

3. O cotejo analítico entre os casos confrontados perpassa, necessariamente, pela análise das peculiaridades fáticas da causa, o que não se fez no caso concreto.

4. Recurso especial conhecido, em parte, para, nessa medida, negar-lhe provimento.

(REsp 1186435/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/04/2014, DJe 29/04/2014)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/92. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO PELO MUNICÍPIO DE TRÊS RETRANSMISSORES DE TELEVISÃO. AUSÊNCIA DE DOLO DOS AGENTES E DE PROVA DO PREJUÍZO AO ERÁRIO. REVISÃO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Consta dos autos que o Juiz de primeiro grau julgou improcedente a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais contra o ex-Prefeito do Município de Ponte Nova/MG, um funcionário e um técnico em eletrônica, pela suposta prática de atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 10, caput e incs. VIII, IX, XI, XII, e 11, caput e inc. I, da Lei n. 8.429/92.

2. O Tribunal de origem manteve a decisão singular, concluindo que meras irregularidades havidas no processo licitatório não são suficientes para presumir o dolo dos réus, mormente quando provado que 20% da área daquele Município não era coberta pelos retransmissores de televisão e que a instalação de tais aparelhos não causou prejuízo para o Município.

3. Ressaltou, ainda, “que os retransmissores foram efetivamente utilizados e que preço pago pelos mencionados equipamentos estava de acordo com os aplicados no mercado”.

4. **Observa-se que o acórdão hostilizado encontra-se em harmonia com a jurisprudência deste Superior Tribunal, no sentido de que meras irregularidades administrativas não são aptas a ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992.**

5. Diante desse contexto, a análise da pretensão recursal, com a consequente

inversão do entendimento adotado na origem, demandaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, conforme a orientação da Súmula 7 desta Corte Superior.

6. Não trazendo o agravante tese jurídica capaz de modificar o posicionamento anteriormente firmado, é de se manter a decisão agravada na íntegra, por seus próprios fundamentos.

7. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 270.857/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2013, DJe 29/10/2013)

Não bastasse isso, temos que a conduta do réu JOAQUIM LAIR, ao contrário do sustentado pelo MPF, não guarda qualquer relação com a previsão normativa constante do inciso VI do artigo 10 da Lei 8.429/1992 (*“realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea”*), pois referido dispositivo guarda relação com o direito financeiro, cujas principais normas encontram-se estampadas nos artigos 163 e seguintes da Constituição Federal, na Lei 4.320/1964 e na Lei Complementar 101/2001, assim como também se refere à inobservância de regras de direito bancário (Leis 4.595/1964 e 7.492/1986).

Mesmo para a parcela da Doutrina que defende a aplicação **ampla** da previsão constante do supramencionado inciso VI, a hipótese em análise não se subsume à previsão normativa em comento, pois, conforme ensinamento de Marcelo Figueiredo em *“Probidade Administrativa. Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar”*, referido dispositivo *“cuida não somente da aplicação legal desse ou daquele recurso público, exhaustivamente regulado e previsto nos orçamentos (dotações), como também de recursos, inversões financeiras ou quaisquer outras operações que envolvam manipulação de recursos públicos”*.

Assim, ainda que o réu JOAQUIM LAIR tenha colaborado para a celebração dos contratos de repasse mencionados na inicial, referido requerido não fez qualquer operação que tenha envolvido a manipulação **direta** de recursos públicos, pois sua análise foi restrita ao aspecto técnico do plano de trabalho respectivo, sendo que a efetiva liberação dos recursos somente foi efetivada após a aprovação de vários outros agentes que concorreram nas fases subseqüentes de referido procedimento.

Diante disso, tenho que a **absolvição do réu JOAQUIM LAIR é medida que se impõe**.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente o pedido** para:

I) **absolver** o réu **JOAQUIM LAIR** das imputações a ele dirigidas pelo Ministério Público Federal;

II) **condenar** a requerida **GILDA ALVES DE OLIVEIRA**, em razão

de sua incursão no **caput e incisos VI, VIII e X do artigo 10 da Lei 8.429/1992**, às seguintes penas:

- a) pagamento de multa civil no montante de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais);
- b) perda da função pública que porventura ocupe;
- c) suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos, e
- 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 sócia majoritária, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

O valor da multa deverá ser corrigido monetariamente a partir da data desta sentença pela taxa selic (artigo 406 do CC), a qual engloba juros e correção.

Após o trânsito em julgado, deverão ser adotadas as seguintes providências: a) efetuar o registro desta sentença no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa; e, b) oficiar ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás, a fim de comunicar as penas aplicadas por esta sentença, de modo a serem devidamente registradas.

Condeno a requerida GILDA ALVES DE OLIVEIRA ao pagamento das custas judiciais e honorários de sucumbência, estes fixados em R\$ 3.000,00 (três mil reais).

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

Goiânia, 20 de fevereiro de 2015.

MARK YSHIDA BRANDÃO
Juiz Federal da 7ª Vara/GO