



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE BAURU – SP

AUTOS Nº: 0007208-10.2009.403.6108

Sentença Tipo A

Registrada sob nº

00256 / 2019

SENTENÇA

VISTOS EM INSPEÇÃO

O MINISTERIO PUBLICO FEDERAL ajuizou a presente ação civil de improbidade em face de ALCIDES FRANCISCO CASACA, JOAO CLEBER THEODORO DE ANDRADE, CRISTIANO DE JESUS PEDRO, IVAM DE JESUS GARCIA DA SILVA, ALEANDRA CRISTINA LOPES, MARIA LUSIA FERREIRA DO NASCIMENTO, MARCOS ANTÔNIO IDALGO, DIRCE BRANCO DE ANDRADE, DIRCE BRANCO DE ANDRADE-ME, JOAO CARLOS BELLO, JOÃO CARLOS BELLO – ME, MARIA ANTONIA IDALGO DOS SANTOS, MAI DOS SANTOS PAULISTÂNEA – ME, JOANA DARCI DA SILVA IDALGO, IRMA FACIOLI SILVA-ME, ELIANE DOMINGOS BRECHANI ABREU, PALMIRA DOMINGOS – ME, CARLOS RODRIGUES e FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE LTDA, objetivando a condenação dos requeridos nas penas impostas pela lei nº 8.429/92, em razão da prática de atos de improbidade administrativa, que causaram lesão ao erário e atentaram contra princípios que regem a administração pública.

Alega, em síntese, que os Réus utilizaram-se da máquina pública para obter vantagem e lesar os cofres públicos, na compra de produtos destinados à merenda escolar do Município de Paulistânia, sem o devido processo licitatório e mediante superfaturamento. Atribuiu ao Réu Alcides Francisco Casaca, prefeito à época, as condutas de I) adquirir mercadorias das diversas empresas, no ano de 2002, sem realizar licitação; II) conceder



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

privilégios, indevidamente, a membros da família Idalgo; III) criar Conselho Municipal de Alimentação Escolar 'fantasma', com a intenção de dificultar a fiscalização dos órgãos competentes; IV) apresentar falso relatório do mencionado Conselho ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE; V) deixar de determinar a realização de licitação para a aquisição de mercadorias para a merenda escolar e aquiescer com a situação de superfaturamento; VI) concorrer para que houvesse desvios de gêneros alimentícios da merenda escolar, adquiridos com verbas do PNAE, seja autorizando ou permitindo pagamentos de compras realizadas no período de férias escolares, seja autorizando ou permitindo pagamentos de produtos não utilizados na merenda escolar, seja autorizando ou permitindo compras e pagamentos de produtos para a merenda escolar em quantidades bem superiores às necessárias e em valores superfaturados.

Quanto ao Réu João Cleber Theodoro de Andrade, afirma que, na qualidade de Secretário de Educação, Esporte Cultura e Turismo do Município de Paulistânia/SP, I) ratificou a situação irregular concernente à realização de compras sem licitação; II) concedeu privilégios, indevidamente, à Dirce B. de Andrade (sua genitora), através da aquisição com verbas públicas de mercadorias da Empresa Dirce B. de Andrade-ME; III) compactuou com a farsa que se revelou a atuação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar; IV) concorreu para que houvesse desvios de gêneros alimentícios da merenda escolar, adquiridos com verbas do PNAE.

Aos Réus, Cristiano de Jesus Pedro (responsável pelo setor de compras da Prefeitura de Paulistânia), Ivam de Jesus Garcia da Silva (assessor técnico administrativo), Aleandra Cristina Lopes (responsável pela aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar) e Maria Lusia Ferreira do Nascimento (assistente social) atribuiu as condutas de participar da situação irregular concernente à realização de compras sem licitação e de concorrer para que houvesse desvios de gêneros alimentícios da merenda escolar, adquiridos com verbas do PNAE.

Quanto aos Réus Marcos Antônio Idalgo, Dirce Branco de Andrade,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Dirce B. de Andrade-ME, João Carlos Bello, João Carlos Bello –ME, Maria Antônia Idalgo dos Santos, Mai dos Santos Paulistânea –ME, Joana Darci da Silva Idalgo, Irma Facioli Silva-ME, Eliane Domingos Brechani Abreu, Palmira Domingos – ME, Carlos Rodrigues E Frigorífico Fribordogue Ltda., afirma que tais réus e os estabelecimentos que lhes pertencem ou por eles representados foram beneficiados por condutas ilegais previstas na lei de improbidade. Requer, assim, a condenação dos Réus pela prática dos atos de improbidade descritos no artigo 10, *caput* e incisos I, II, VIII (segunda parte), XI e XII da Lei 8.429/92 ou, subsidiariamente, no artigo 11, *caput* da mesma lei, bem ainda, a promoverem o ressarcimento ao erário dos prejuízos causados.

A decisão de f. 78 determinou a notificação dos requeridos, pelo rito da Lei 8.429/92 e a citação dos corréus.

Às f. 89-90 foi requerida a emenda da inicial, para incluir a conduta de recebimento indevido de benefício previdenciário por parte da Requerida Maria Lusia. A petição veio instruída com os documentos de f. 92-113.

O Município de Paulistânia requereu a integração na lide, na qualidade de assistente litisconsorcial (f. 114).

À f. 122, o MPF apresentou novo aditamento à inicial, para requerer a citação do FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO-FNDE.

Os Réus apresentaram defesa prévia às f. 132-142, 151-159, 166-198 e 211-214.

A UNIÃO informou que não possui interesse no feito (f. 165).

O INSS manifestou interesse em integrar o polo ativo da relação processual (f. 220-221).

O FNDE requereu sua habilitação como assistente litisconsorcial



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

do MPF (f. 236).

O Réu IVAM ofertou contestação às f. 395-413, alegando preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, requerendo a extinção do feito ou sua suspensão até o julgamento do RE 225.777. Alega, ainda, a ocorrência da prescrição e a atipicidade do fato que lhe é imputado, argumentando que as quantias liberadas mensalmente pelo PNAE eram inferiores ao mínimo legal exigido para a obrigatoriedade de licitação. Aduz a falta de justa causa para a ação, em razão da imputação alternativa, que é vedada pelos Tribunais e requer a suspensão do processo, para aguardar o andamento da ação penal, alegando prejudicialidade. No mérito, alega, em síntese, que não fazia parte de suas atribuições autorizar ou fazer compras e prestar assessoria jurídica, nem lhe competia fiscalizar as compras efetuadas por outros departamentos. Aduz que não assinou qualquer autorização de compra para aquisição de produtos de merenda escolar, tendo firmado apenas notas de empenhos que eram emitidas com base nas autorizações de compra assinadas pelo responsável pelo departamento de compras e pelo Prefeito e nas respectivas notas fiscais. Aduz, ainda, que não obteve benefício ou vantagem em razão das irregularidades apontadas na inicial e que, segundo consta, o então prefeito autorizava a aquisição da merenda escolar diretamente dos fornecedores pela Secretaria de Educação. Aduz que não deve ser responsabilizado por eventuais atos praticados por terceiros, que não tinha conhecimento das irregularidades mencionadas na inicial, que jamais autorizou ou avalizou as citadas compras e que não era ordenador das despesas. Alega, também, que os preços praticados no atacado por grandes redes (MAKRO, Martins, etc.), não podem ser utilizados como parâmetro para a alegação de superfaturamento e que o tipo e marca dos produtos também importa em variação dos preços. Afirma que, à época dos fatos, só existia uma padaria no recém-criado município de Paulistânia, não havendo concorrência no setor, questionando o laudo pericial. Por fim, alega jamais ter agido com dolo e que não obteve qualquer benefício em decorrência das irregularidades apontadas na inicial. Requer a improcedência do pedido.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive script.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Seguiu-se manifestação do MPF pelo recebimento da inicial (f. 485-487).

A inicial foi recebida, determinando-se a citação dos réus (f. 503-506).

O FRIGORIFICO FRIBORDOGUE LTDA ofertou contestação às f. 517-524, pugnando pela improcedência da demanda, ao principal argumento de que as vendas realizadas pelo Réu ao Município estão isentas de qualquer mácula e obedeceram ao procedimento corriqueiro de suas atividades. Aduz que não concorreu para a prática de eventual ilegalidade perpetrada pelo então alcaide e seus prepostos e que, por ocasião dos fatos, atendeu a pedido daquela municipalidade por telefone e forneceu – via fax, listagem contendo os preços então praticados para a venda de carne bovina. Posteriormente, recebeu pedido e efetuou a entrega do produto, conforme notas fiscais acostadas. Esclarece na oportunidade os termos do depoimento prestado perante a polícia civil. Acresce que os pedidos de carne sempre ocorreram por telefone e em quantidades específicas, desconhecendo eventual desvio do produto.

A contestação da Ré MARIA LUSIA foi apresentada às f. 533-544. Em sua defesa, alega que é inadmitida a cumulação de pedidos absolutamente estranhos ao objeto da ação, que cuida de eventuais irregularidades envolvendo a aquisição de gêneros para a merenda escolar dos estabelecimentos de ensino de Paulistânia. Aduz que o ato imputado à Ré na emenda à inicial não se equipara a ato de improbidade administrativa, não tem relação alguma com a função que exercia na administração municipal que a prende a esta ação, mesmo porque não há incompatibilidade no recebimento de benefício por incapacidade com o exercício da vereança. Requer a rejeição do aditamento à inicial. Quanto ao objeto inicial da ação, aduz, em resumo, que as aquisições impugnadas não ocorreram por liberalidade da Ré, tampouco concorreu com dolo, culpa ou má-fé, mas no estrito desempenho das funções públicas de que esteve imbuída como assistente social do município em observância às

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive script.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

determinações superiores. Aduz, ainda, que, quando da constatação da necessidade de gêneros alimentícios, estava autorizada pela Administração a emitir requisições a comerciantes determinados para retirada de alimentos e entrega a famílias carentes, e que jamais fez constar nas referidas requisições que eram em conta da merenda escolar. Afirma que não lhe cabe responsabilidade alguma pelo eventual empenhamento equivocado ou errôneo dos produtos adquiridos pelo setor de assistência social na pasta ou conta da merenda escolar. Não tinha qualquer acesso ou interferência no setor da merenda escolar, esta afeta à pasta da educação, e que não tinha poder para permitir compras ou autorizar pagamentos. Por fim, alega não estar presente nos autos a vontade livre e consciente dos agentes de lesar ou causar dano ao erário municipal, mas, equivocaram-se no empenhamento de aquisições de outros setores, empenhando-as na merenda escolar, o que configura mera irregularidade administrativa e não ato de improbidade. Requereu a gratuidade de justiça.

O Réu MARCOS ANTÔNIO IDALGO contestou os fatos às f. 545-547, sustentando não haver participado de qualquer irregularidade na aquisição de produtos à merenda escolar, se é que ocorreram. Alega que jamais representou ou esteve a serviço do Frigorífico Fribordougue e que, na época, era proprietário de um pequeno açougue, que era cliente do mencionado frigorífico, do qual provinha a carne para venda a varejo em Paulistânia. Ressalta que entabulou acordo com o frigorífico para receber a carne destinada à municipalidade, processar (picar e moer) e fazer a entrega no local destinado, mediante a comissão de 3% sobre o valor da venda. Esclareceu que somente parte da carne processada era entregue à merenda escolar, eis que servia também ao setor de assistência social e outros mais, conforme lhe era determinado. Aduz, por fim, que não participou de quaisquer tratativas para o fornecimento de carne bovina à merenda escolar, não podendo responder por eventuais irregularidades ocorridas. Requereu os benefícios da gratuidade de justiça.

Em sua contestação, o Réu ALCIDES FRANCISCO CASACA alegou



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

preliminar de litispendência ou conexão, argumentando que os fatos já estão sendo apurados em ação ajuizada perante a Justiça Estadual da Comarca de Agudos e pediu a reunião dos feitos. Alega, ainda, a ilegitimidade ativa do MPF e a incompetência absoluta deste Juízo para processamento do feito, tendo em vista que exercia o cargo de Prefeito, devendo ser julgado pelo Tribunal de Justiça. Afirma que a lei 8.429/92 é inaplicável aos agentes políticos, devendo o prefeito responder por crime de responsabilidade junto ao E. Tribunal de Justiça e requer a extinção do feito, sem apreciação do mérito. Alega, também, carência de ação – inadequação da via eleita e necessidade de prévio procedimento administrativo, nos termos do artigo 14 e §§ da Lei 8.429/92 e nulidade da prova colhida em inquérito civil, unilateralmente pelo Autor, além de atipicidade dos fatos que lhe foram imputados. No mérito, defende a improcedência dos pedidos, sob alegação de que não houve lesão aos cofres públicos e de que não houve culpa ou dolo na prática das condutas, além de não haver, na inicial, imputação objetiva dos fatos ao Réu. Afirma que antes de cada aquisição fora realizada pesquisa de preço, sempre buscando a melhor compra para o Município, tendo em vista a qualidade e o valor dos produtos. Alega que o valor do repasse da verba federal, consubstanciado em R\$ 7.938,00, ao longo do ano de 2002, autorizava a aquisição de mercadorias, através do procedimento de dispensa de licitação. E no presente caso a merenda foi adquirida por verba municipal e estadual. Nega que tenha havido danos ao patrimônio municipal e violação aos princípios constitucionais da Administração, mas apenas irregularidades administrativas. Diz que os documentos carreados aos autos atestam que as mercadorias e produtos mencionados nas respectivas notas de empenho foram efetivamente adquiridos pelo administrador municipal, não se verificando a prática de fraude por parte do requerido ao realizar as compras das mercadorias de modo fracionado, dispensando ilegalmente os respectivos procedimentos licitatórios (f. 552-629).

A Ré JOANA DARCI DA SILVA IDALGO alega que não tem legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, pois era apenas



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

empregada da Empresa IRMA FACIOLI SILVA ME e nunca realizou qualquer negócio pessoal com o Município de Paulistânia. No mérito, aduz que para a imputação de atos de improbidade é imprescindível a má-fé do agente e que não houve qualquer ofensa a norma especial instituída na lei de improbidade. Nega que as condutas tenham ocasionado dano ao patrimônio municipal e violado os princípios constitucionais da Administração (f. 631-646).

A empresa MAI DOS SANTOS ME ofertou contestação às f. 647-668, alegando a ocorrência de bis in idem, tendo em vista a imputação dos fatos à pessoa física e à pessoa jurídica, pois se trata de empresário individual. Requer a exclusão do polo passivo da proprietária, pessoa física. Aduz a ocorrência da prescrição e, no mérito, defende a inexistência de má-fé, imprescindível à tipificação dos atos de improbidade e que não houve dolo, não auferiu lucro e não praticou ato de desonestidade, não podendo ser tida como ímproba. Diz que os pareceres sobre os quais se fundaram as constatações foram produzidos unilateralmente e que não servem ao suprimento da imperiosa necessidade de descrição e discriminação dos elementos do tipo de improbidade imputado. Requer a improcedência da demanda.

ALEANDRA CRISTINA LOPES alegou a ilegitimidade do MPF para a propositura da ação, a ocorrência da prescrição e a atipicidade dos fatos que lhe foram imputados. No mérito, defende a inexistência da prática de atos de improbidade e que em nenhum momento agiu de má-fé ou dolo, não auferiu lucro, não praticou atos de desonestidade e não pode responder pela presente ação. Termina, dizendo que não há prova de desvio da merenda escolar e pugna pela improcedência da ação (f. 671-689).

A Ré DIRCE BRANCO DE ANDRADE - ME aduz a ocorrência de *bis in idem*, uma vez imputada a prática do ato à pessoa física e à pessoa jurídica, que se trata de empresária individual e requer a exclusão da pessoa natural do polo passivo. Alega preliminar de ilegitimidade ativa do MPF e o não apontamento específico da conduta e do elemento subjetivo,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

imprescindível à caracterização do ato de improbidade. Alega, ainda, a ocorrência da prescrição e, no mérito, defende que as vendas realizadas ao município estão isentas de mácula e foram concretizadas como de costume em suas atividades, não havendo irregularidades suficientes a sustentar a imputação de ato de improbidade. Por fim, diz que não agiu com má-fé e pugna pela improcedência da ação (f. 691-712).

IRMA FACIOLI SILVA – ME ofertou contestação às f. 715-741, alegando, em preliminar, a proibição de *bis in idem*, sob o argumento de que a imputação recai sobre a pessoa física e a empresa individual e requer a exclusão da pessoa natural do polo passivo. Alegou ainda a preliminar de ilegitimidade ativa do MPF e o não apontamento específico da conduta da requerida e do elemento subjetivo na inicial. Defendeu a ocorrência da prescrição e, no mérito, alegou ser imprescindível à configuração do ato de improbidade a má-fé do agente, que inexistiu no caso em tela. Aduziu que não praticou ato de desonestidade, não tendo auferido lucro algum e que não agiu com dolo ou má-fé. Afirmou que a venda de mercadorias, com dispensa de licitação, por si só, não configura ato de improbidade, mas meras irregularidades administrativas, que não ocasionaram danos ao patrimônio municipal e não caracterizaram violação aos princípios constitucionais da Administração. Alegou, por fim, que os pareceres nos quais se fundaram as constatações foram produzidos unilateralmente e pugnou pela improcedência da ação.

O Réu CRISTIANO DE JESUS PEDRO alega a ilegitimidade ativa do MPF e a incompetência absoluta deste Juízo para processar e julgar o feito; a atipicidade dos fatos e a prescrição. No mérito, diz que as imputações são infundadas, pois não praticou qualquer ato que tenha contribuído para o suposto dano mencionado na inicial. Diz que sempre exerceu suas funções com esmero e sempre buscando acertar e evitar falhas e irregularidades e que o Autor sequer conseguiu indicar objetivamente um ato que tenha sido por ele realizado e ocasionado o suposto dano e desvio da merenda escolar. Afirma não ter praticado nenhum ato de desonestidade, não ter auferido



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

lucro e não ter agido com dolo ou má-fé.

Na mesma linha seguiu a defesa do Réu JOÃO CLEBER THEODORO DE ANDRADE, que alegou a ilegitimidade ativa do MPF, a incompetência absoluta deste Juízo para processamento do feito, a atipicidade dos fatos e a prescrição. No mérito, defendeu a improcedência da ação, negando a prática de atos de improbidade, pois não foi acostada aos autos nenhuma ordem de pagamento emanada por ele, especialmente porque não se tratava de ato de sua competência, na medida em que somente solicitava ao departamento competente a aquisição de mercadorias e este sim verificava se era hipótese de se realizar ou não a licitação para aquisição. Afirma que não existem provas do suposto desvio na merenda escolar, que não agiu com dolo ou má-fé e não auferiu lucro. Aduz, ainda, que não há na inicial, a imputação objetiva de ato de improbidade à pessoa do requerido, não merecendo procedência a ação (f. 781-808).

A Ré ELIANE DOMINGOS BRECHANI ABREU alegou preliminar de ilegitimidade passiva e, no mérito, negou os fatos que lhe são imputados, aduzindo que não agiu com dolo ou má-fé, não auferiu lucro e não praticou ato de desonestidade e que não há indicação objetiva da conduta da requerida. Aduz que os fatos não passam de meras irregularidades, não restando caracterizados atos de improbidade, uma vez que não houve dano ao patrimônio público nem violação aos princípios constitucionais insertos no artigo 37 da Constituição de 1988. Requeru a improcedência do pedido (f. 810-823).

O MPF manifestou-se em réplica às f. 826-867, requerendo na oportunidade o redirecionamento da ação para o ESPÓLIO de JOÃO CARLOS BELLO e de PALMIRA DOMINGOS, em face do óbito dos requeridos.

A citação foi determinada à f. 873, vindo as contestações às f. 881-914 e 916-949. Em suas defesas, alegaram preliminares de ilegitimidade ativa do MPF, incompetência absoluta deste Juízo, atipicidade dos fatos e prejudicial de prescrição. No mérito, defenderam a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

improcedência da ação, ao principal argumento de não restar comprovada a prática de atos de improbidade e de que tudo não passou de meras irregularidades administrativas. Aduzem não haver indicação objetiva das condutas na inicial e que se alguma irregularidade foi cometida teria sido por aquele que solicitou autorização para a aquisição de produtos.

Seguiu-se a réplica (f. 954-971).

O Município de Paulistânia e o FNDE foram admitidos como litisconsortes ativos (f. 974).

Às f. 1005 e 1038 foi determinada a expedição de precatória para oitiva das testemunhas arroladas e nomeado perito.

Audiências de instrução e julgamento foram realizadas às f. 1071-1074 e 1099-1128.

Deferiu-se a gratuidade de justiça ao Réu Ivam de Jesus Garcia da Silva (f. 1134).

O laudo pericial foi acostado às f. 1157-1164, seguido de manifestação das partes.

Em alegações finais, o MPF pugnou pela procedência dos pedidos, nos termos da inicial, uma vez demonstrados nos autos a prática de atos de improbidade e o dano ao erário. Alega que os fatos estão fundamentados em vasta prova documental, que foi corroborada pela prova testemunhal, restando apurado que os réus agiram em conluio, mediante o favorecimento proporcionado por Francisco Alcides Casaca, que, na época dos fatos (2002), era o Prefeito de Paulistânia. Que mediante seu conhecimento, sua autorização direta e com a colaboração dos servidores da Prefeitura daquele Município (Cristiano de Jesus Pedro, Ivam de Jesus Garcia da Silva, Aleandra Cristina Lopes e Maria Lusia Ferreira do Nascimento) e do próprio Secretário Municipal de Educação (João Cleber Theodoro de Andrade) promoveram o favorecimento de empresas locais, de propriedade de familiares do Prefeito



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

e do Secretário, que se beneficiaram diretamente com atos ilegais perpetrados (compras de gêneros alimentícios sem licitação, em elevadas quantidades e sem controle de entrada/saída), em detrimento dos cofres públicos, pois utilizaram verba repassada pelo FNDE – Programa Nacional de Alimentação Escolar – para tanto. Alega, também, restar comprovado que a corré Maria Lusia recebeu benefício previdenciário por incapacidade de forma indevida, quando estava no exercício do mandato de vereadora. Requereu a condenação de todos os Réus, nos termos da inicial e de seu aditamento de f. 89-113.

O FNDE apresentou memoriais à f. 1208, alegando a comprovação dos atos de improbidade e requerendo a procedência da ação.

As alegações finais do INSS vieram aos autos às f. 1209-1215, requerendo a condenação da Ré Maria Lusia no ressarcimento dos valores recebidos indevidamente a título de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, uma vez demonstrado que estava apta ao trabalho.

O Réu IVAM DE JESUS ofertou suas alegações finais às f. 1247-1271, requerendo, em preliminar, a conversão do julgamento em diligência, uma vez que não foi ouvido durante a instrução probatória e reiterando as preliminares aventadas na contestação. No mérito, afirmou que não possuía nenhuma relação de parentesco ou amizade com qualquer integrante dos poderes executivo e legislativo do Município de Paulistânia. Que foi demitido sem justa causa, logo após tomar conhecimento de parte dos fatos narrados na inicial, justamente porque se negou a 'maquiar' ou tentar acobertar os fatos. Alega que não fazia parte de suas atribuições autorizar ou fazer compras, nem prestar assessoria jurídica aos departamentos de compras e de educação. Enfim, reiterou os argumentos da contestação, rebateu as conclusões do laudo pericial e requereu a improcedência da demanda. Juntou documentos.

Os DEMAIS RÉUS apresentaram suas alegações finais às f. 1218-1245, defendendo a improcedência da demanda, sob o argumento de que o



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autor não se ocupou de demonstrar a ocorrência de circunstâncias caracterizadoras de atos de improbidade, não restando comprovada a má-fé ou dolo dos requeridos. Aduzem que a prova pericial foi inconclusiva, que não há comprovação de dano ao erário e que os atos apontados na inicial como ímprobos são meramente irregulares. Afirmam que a contratação informal decorreu da inexperiência do administrador municipal e despreparo dos servidores públicos a quem incumbia a consecução dos atos administrativos em sua gestão, circunstâncias sempre presentes em municípios pequenos e recém-emancipados, tanto que o relatório do Tribunal de Contas apontou a inexistência de licitação não só para a merenda escolar, como também para outros itens adquiridos pelo município. Alegam que não cometeram atos ímprobos e que a mera adesão dos fornecedores ao processo de compras não exige análise técnica-jurídica da regularidade das compras por parte dos comerciantes, mesmo porque atos emanados da administração gozam de presunção de regularidade e legalidade. Alegam, ainda, que os preços oferecidos são os praticados no varejo da cidade, sem diversificação em razão da qualidade. Afirmam que as vendas efetuadas pelo frigorífico são regulares e isentas de mácula, e que não têm responsabilidade quanto à observância das formalidades/legalidade da aquisição pelo ente público, não tendo concorrido com dolo ou má-fé. Os réus Cristiano e Aleandra reiteram as alegações de que eram meros escrivães e não estavam envolvidos no processo de compra da merenda escolar e a ré Eliana diz que somente foi incluída no polo passivo da demanda por ser filha da titular da empresa Palmira Domingos – ME (já falecida), não guardando qualquer relação com os fatos descritos na inicial. Alega, ainda, que a empresa Palmira Domingos jamais forneceu qualquer mercadoria para a merenda escolar, mas somente cestas básicas para o setor social.

O MUNICÍPIO DE PAULISTÂNIA alegou ilegitimidade passiva e requereu a sua exclusão do polo passivo para passar a figurar como litisconsorte facultativo. No mérito, sustenta que deve ser afastada a imputação da prática dos atos de improbidade previstos no artigo 11 da Lei



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

de Improbidade Administrativa, uma vez que o Autor não se ocupou de demonstrar a ocorrência das circunstâncias autorizadas da pretensão e não ficou demonstrada a má-fé dos agentes, que não pode ser presumida (f. 1278-1283).

É O RELATÓRIO. DECIDO.

Verifico, de início, que há um equívoco do MUNICÍPIO PAULISTÂNIA em sua alegação de ilegitimidade passiva, pois, figura nos autos na qualidade de assistente do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (polo ativo).

Há também outro equívoco quanto à decisão de f. 873, quando determina a inclusão do ESPÓLIO de PALMIRA DOMINGOS no polo passivo, uma vez que a ação não foi movida, inicialmente, contra a pessoa física, mas apenas em relação à pessoa jurídica PALMIRA DOMINGOS – ME. Portanto, revogo a decisão de f. 873, na parte em que determinou a inclusão do ESPÓLIO de PALMIRA DOMINGOS no polo passivo.

No que tange à alegação de litispendência e conexão (f. 552-629), vê-se que não há nos autos comprovação de apuração dos fatos em outra ação de improbidade na Justiça Estadual, pois o Requerido ALCIDES CASACA não apresentou qualquer peça demonstrando a existência do processo. Antes pelo contrário, de acordo com as informações do Ministério da Educação (f. 224-225), os fatos apurados nesta ACP são diversos e ainda não haviam sido examinados no âmbito do MEC, por ocasião das requisições de informações pelo MPF.

Afasto, ainda, a prefacial de incompetência deste juízo, levantada por ALCIDES CASACA, pois o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a regra de prerrogativa de foro não se aplica às ações de improbidade. “A ação civil pública por ato de improbidade administrativa que tenha por réu parlamentar deve ser julgada em Primeira Instância. 2. Declaração de inconstitucionalidade do art. 84, §2º, do CPP no julgamento da ADI 2797.” (Pet 3.067 AgR, rel. min. Roberto Barroso, P, j. 19-11-2014, DJE 32 de 19-2-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2015).

Ademais, ao que consta, quando da propositura da demanda, o requerido ALCIDES não exercia mais o mandato de prefeito do Município de Paulistânia.

Não há, ainda, cogitar de inadequação da via eleita e ilegitimidade ativa.

O artigo 17 da Lei 8.429/91 estabelece que a ação de improbidade terá o rito ordinário e será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Sobre o tema já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a Ação Civil Pública é o instrumento adequado para apuração de atos de improbidade, possuindo o Ministério Público legitimidade para a propositura. Veja-se a ementa do REsp 1085218/RS:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. SÚMULA 07/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA DO STF. UTILIZAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA ATO DE IMPROBIDADE. CABIMENTO.

1. A probidade administrativa é consectário da moralidade administrativa, anseio popular e, a fortiori, difuso. 2. A característica da ação civil pública está, exatamente, no seu objeto difuso, que viabiliza multifária legitimação, dentre outras, a do Ministério Público como o órgão de tutela, intermediário entre o Estado e o cidadão. 3. A Lei de Improbidade Administrativa, em essência, não é lei de ritos senão substancial, ao enumerar condutas contra legem, sua exegese e sanções correspondentes. 4. Considerando o cânone de que a todo direito corresponde um ação que o assegura, é lícito que o interesse



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

difuso à probidade administrativa seja veiculado por meio da ação civil pública máxime porque a conduta do Prefeito interessa à toda a comunidade local mercê de a eficácia erga omnes da decisão aproveitar aos demais munícipes, poupando-lhes de novéis demandas. 5. As consequências da ação civil pública quanto aos provimento jurisdicional não inibe a eficácia da sentença que pode obedecer à classificação quinária ou trinária das sentenças 6. A fortiori, a ação civil pública pode gerar comando condenatório, declaratório, constitutivo, autoexecutável ou mandamental. 7. Axiologicamente, é a causa petendi que caracteriza a ação difusa e não o pedido formulado, muito embora o objeto mediato daquele também influa na categorização da demanda. 8. A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se. 9. A doutrina do tema referenda o entendimento de que "A ação civil pública é o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Público para o exercício do controle popular sobre os atos dos poderes públicos, exigindo tanto a reparação do dano causado ao patrimônio por ato de improbidade quanto à aplicação das sanções do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular. (...) Torna-se, pois, indiscutível a adequação dos pedidos de aplicação das sanções previstas para ato de improbidade à ação civil pública, que se constitui nada mais do que uma mera denominação de ações coletivas, às quais por igual tendem à defesa de interesses meta-individuais. Assim, não se pode negar que a Ação Civil Pública se trata da via processual adequada para a proteção do patrimônio público, dos princípios constitucionais da administração pública e para a repressão de atos de improbidade administrativa, ou simplesmente atos lesivos, ilegais ou imorais, conforme expressa previsão do art. 12 da Lei 8.429/92 (de acordo com o art. 37, § 4º, da Constituição Federal e art. 3º da Lei n.º 7.347/85)" (Alexandre de Moraes in "Direito Constitucional", 9ª ed. , p. 333-334) 10. Precedentes: REsp 805.080/SP, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/06/2009, Dje 06/08/2009; REsp 820.162/MT, Rel. Ministro JOSÉ



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/08/2006, DJ 31/08/2006 p. 249; REsp 516.190/MA, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2007, DJ 26/03/2007 p. 219; REsp 510150/MA, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 29/03/2004 p. 173. [...] Recurso especial parcialmente conhecido, porém, desprovido (DJe 06/11/2009).

Não está evidenciada, portanto, carência de ação, diante da pretensão de aplicar penalidades da Lei de Improbidade, sob o argumento de condutas lesivas ao patrimônio público, por malversação de recursos destinados à merenda escolar (verba federal).

Registre-se, ainda, que a Lei de Improbidade Administrativa já foi questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI n. 2182, julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal, em 12 de maio de 2010, não havendo, portanto, de se cogitar de inconstitucionalidade da norma.

Durante o julgamento, os ministros explicitaram que o exame da constitucionalidade material da Lei de Improbidade Administrativa será tratado no julgamento da ADI 4295, ajuizada pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN). Assim, enquanto não declarada a inconstitucionalidade, a norma está em pleno vigor e deve ser aplicada ao caso concreto.

Prosseguindo, verifico que não está caracterizada a prescrição, pois os atos imputados aos requeridos (servidores públicos celetistas) são também previstos como crime, devendo ser considerados os prazos da Lei Penal, conforme disposto no artigo 142, §1º, da Lei 8.112/90 e na linha de entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplicando os prazos da CLT.

Nesse sentido, seguem os precedentes:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESCRIÇÃO. ART. 853 DA CLT. DISPOSITIVO QUE NÃO CONTÉM COMANDO APTO A INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. 1. O



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

termo inicial da prescrição para a aplicação das sanções por improbidade administrativa encontra-se regulado no art. 23, incisos I e II, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa -LIA). 2. No caso dos autos, os agravantes sustentam que a redação do art. 23, II, da LIA remete o prazo prescricional das sanções dos empregados públicos ao disposto no art. 853 da CLT. 3. O indigitado normativo da lei trabalhista não tem o condão de assegurar o direito pleiteado, pois dispõe de prazo decadencial para o "empregador" apresentar reclamação contra o empregado à Junta ou ao Juízo de Direito, por falta vinculada à "relação de trabalho", situação que não se amolda ao que determina o inciso II do art. 23da Lei n. 8.429/92, que expressamente remete a "LEI ESPECÍFICA" que discipline faltas puníveis com demissão, a bem do serviço público, matéria da qual a CLT não trata. Incidência da Súmula 284/STF. Agravo regimental improvido. STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL : AgRg no AREsp 19264 SP 2011/0076062-6. DJe 19/04/2012.

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ILÍCITO ADMINISTRATIVO E PENAL. PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 142, § 2º, DA LEI N. 8.112/90. PRESCRIÇÃO NÃO CARACTERIZADA. 1. Não obstante se tratar de emprego público, regido pelas normas da CLT, não será esse o diploma de regência da relação jurídica para fins de contagem de prescrição da ação de improbidade administrativa, porquanto o art. 23, inciso II, da Lei nº 8.429/92, estabelece que o prazo prescricional será o relativo às faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público para os ocupantes de cargo efetivo ou de emprego. 2. O art. 142, § 2º, da Lei n. 8.112/90 remete à lei penal o prazo prescricional quando o ato também constituir crime. *In casu*, o recorrente foi condenado pelo crime de estelionato, sendo o prazo prescricional de 12 anos. Considerando-se o termo inicial da prescrição a data em que o fato se tronou conhecido, ou seja, em 22.3.1996 não se encontra prescrita a presente ação, já que ajuizada em 2006. Agravo regimental improvido. STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1386186 PE 2013/0170577-6. DJe 02/05/2014.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

No caso, como bem salientou o MPF, as condutas dos servidores configuram, em tese, os crimes dos artigos 89 da Lei de Licitações e 299 do Código Penal, logo, a prescrição se daria em 12 anos (2014), consoante as disposições do artigo 142, §1º, da Lei 8.112/90 c/c artigo 109, III, do Código Penal.

Em relação ao Prefeito ALCIDES, nota-se que o término de seu mandato se deu em 31/12/2004 e como a ação foi ajuizada em 19/08/2009, ocorrida a notificação do requerido em 30/11/2009 (f. 131), resta evidente que não decorreu o lustro prescricional.

Os réus JOÃO CLÉBER e IVAM deixaram seus cargos em 13/08/2003 e 18/11/2003, respectivamente (f. 1692, volume VIII, apenso). Portanto, quando do ajuizamento da ação de improbidade (19/08/2009), já havia ocorrido a prescrição quanto à maioria das penalidades, considerando--se a data da exoneração como o termo inicial da contagem do prazo (art. 23, I, da LIA). Remanesce, todavia, em relação a estes dois réus a análise da ocorrência, ou não, da improbidade para fins de ressarcimento de dano ao erário.

Quanto aos demais requeridos, nota-se que foram notificados em tempo (14/12/2009 – f. 131, 23/04/2010 – f. 216 e 17/12/2010 – f. 470), não havendo transcorrido o prazo prescricional.

Deste modo, acolho em parte a prescrição, com relação a IVAM e JOÃO CLÉBER, no que diz respeito às penalidades estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa, com exceção ao ressarcimento dos danos por atos ou omissões dolosas, na linha do que decidiu o STF no RE 852475, em repercussão geral, quando foi estabelecida a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

As alegações de ilegitimidade passiva não tem cabimento.

Ao que se colhe dos autos, JOANA DARCI era gerente da empresa



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

IRMA FACIOLI SILVA – ME (f. 25), de modo que sua responsabilidade pelos atos de improbidade deve ser apurada com a análise da prova, não sendo cabível afastá-la da demanda, em análise preliminar, em especial, dado ao envolvimento familiar com os demais Requeridos.

E a Requerida ELIANE, ao que parece, auxiliava a genitora na gerência da empresa PALMIRA DOMINGOS - ME (f. 146 – apenso I), logo, somente com a análise da prova, é que iremos saber se havia ou não ingerência sua sobre a empresa e se foi beneficiada com a improbidade.

A alegação de *bis in idem* e dupla punição não tem lugar. A responsabilização por ato de improbidade pode ser dirigida tanto à pessoa jurídica quanto à pessoa física responsável por sua administração, em especial razão pelos efeitos advindos de uma eventual condenação.

A tese de atipicidade dos fatos também não prospera, pois a totalidade dos valores gastos com dispensa/inexigibilidade de licitação supera aquela legalmente prevista na lei 8.666/93 (R\$ 132.351,49), não se tratando apenas dos valores repassados pelo FNDE, como fazem parecer os Requeridos.

Ademais, a lei de licitação exige a formalização de procedimento administrativo, também, nas hipóteses de dispensa/inexigibilidade de licitação, o que não foi efetivado no caso em tela.

Não há, outrossim, de se acolher o pedido de conversão do julgamento em diligência, pois, ao contrário do que alega o Réu IVAM, esse requerimento já foi apreciado e indeferido à f. 1146, tendo em vista a intimação para a audiência realizada.

MÉRITO.

A lei nº 8.429/92 tem por escopo dar eficácia plena aos princípios Constitucionais que regem a administração pública direta e indireta, insculpidos, especialmente, no artigo 37, e, mais especificamente, no



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

preceito trazido pelo seu parágrafo 4º; “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Note-se, porém, que nem o mencionado parágrafo e nem outro dispositivo constitucional referido define a “improbidade administrativa”.

A legislação infraconstitucional, que regulamenta a matéria, também não se ocupou em dar uma definição para a improbidade administrativa, trazendo, tão-somente, a especificação quanto aos atos tidos como atos de improbidade e as penalidades correlatas.

Coube à doutrina o papel de conceituar o instituto em análise. Valho-me das lições de Marçal Justen Filho que define a improbidade administrativa como “ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, tal como definido em lei” (Curso de direito administrativo, 7ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2011, p. 996).

A intenção legislativa e, portanto, do aplicador do Direito, deve ser a de elidir a falta de retidão dos agentes públicos ou privados que estão numa relação com a administração direta e indireta, protegendo, assim, a honradez que se exige e espera do próprio Estado.

Cabe aqui colacionar o texto do artigo 2º da Lei de Improbidade Administrativa: “Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”.

O terceiro, que não participa da administração pública, também pode figurar no polo passivo da ação de improbidade administrativa,

A blue ink handwritten signature, appearing to be 'R', is written over the bottom right portion of the page.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

quando atua conjuntamente com o agente público, consoante o teor do art. 3º da LIA: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

Pela Lei nº 8.429/92, constatamos, atualmente, quatro espécies de atos ímprobos. Aqui nos prenderemos a três delas, posto que a improbidade administrativa prevista no artigo 10-A não era vigente à época dos fatos e, ademais, diz respeito a “Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário”.

Pois bem. A primeira espécie diz respeito aos Atos que Importam Enriquecimento Ilícito e está disciplinado pelo artigo 9º da referida lei:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

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

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

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

Neste tipo de improbidade o que está em jogo não é só o crescimento patrimonial do agente praticante do ilícito, mas qualquer vantagem que ele venha a ter com o uso da máquina pública, como a utilização da mão-de-obra que está sendo remunerada pelo Estado ou pelos entes a que o artigo 1º faz menção:

“Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.”.

A segunda modalidade de improbidade é aquela em que os Atos Causam Prejuízo ao Erário, sendo assim disciplinados pela Lei 8.429/92:

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:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

Nesta capitulação, diferentemente da anterior, o ímprobo não agrega nada a patrimônio do agente, mas concorre – seja dolosa ou culposamente – para a dilapidação do patrimônio público. Aqui, para evitar se enquadrar na tipicidade, exige-se do agente uma conduta competente, com procedimentos corretos e necessários para o fim a que se destina a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

administração pública. Percebe-se que há ligação direta entre esta regulamentação e o princípio constitucional da eficiência (Art. 37, da CF/88).

Por terceiro e último, temos os atos que configuram atentado aos Princípios da Administração Pública, sendo assim gizada a legislação:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Dos três tipos legais trazidos, observe-se o liame mais estreito deste último artigo (art. 11) com os princípios trazidos pelo artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Este dispositivo, portanto, introduz no sistema figura bastante ampla e aberta, o que possibilita ao julgador a subsunção de inúmeros atos (desde que atentatórios aos princípios da administração pública), com a norma em questão, culminando nas consequentes punições que dela se originam.

No caso, aos requeridos está sendo imputado ato de improbidade que causou prejuízo ao erário (artigo 10 da Lei 8.249/92). Subsidiariamente, requer o MPF a aplicação das regras do artigo 11.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Consoante relatado, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por seu Ilustre representante, atribui aos requeridos condutas lesivas ao patrimônio público federal, na medida em que concorreram para compra de itens de merenda escolar, mediante dispensa de licitação, com favorecimento de empresários locais e familiares dos Réus, superfaturamento e fraudes.

Em seus requerimentos, pugnou pela condenação dos Requeridos ao ressarcimento dos danos causados ao erário e às penalidades da lei de improbidade, com exceção de JOÃO CLEBER e IVAM, em razão da prescrição, pois deixaram seus cargos de confiança em 13/08/2003 e 18/11/2003. Em relação a esses dois réus requer apenas a condenação ao ressarcimento do dano ao erário.

Os pedidos, a meu ver, merecem parcial procedência, pois, ao meu convencimento, não há comprovação de que os requeridos CRISTIANO DE JESUS PEDRO, IVAM DE JESUS GARCIA DA SILVA, ALEANDRA CRISTINA LOPES, MARIA LUSIA FERREIRA DO NASCIMENTO E ELIANE DOMINGOS BRECHANI ABREU tenham conscientemente concorrido para a prática dos atos de improbidade, não estando caracterizados em relação a eles, de forma contundente, nem o dolo nem a culpa.

As provas produzidas demonstram que ALEANDRA apenas cumpria as ordens do Secretário de Educação. Ela não detinha autonomia para decidir sobre as compras a serem efetuadas. Apenas preenchia as requisições de compras, conforme determinação do Secretário de Educação e nos termos dos pedidos feitos pelas merendeiras, havendo comprovação de que tudo o que era pedido era efetivamente entregue.

Quanto ao réu CRISTIANO, constata-se que não estava adequadamente treinado para a função que na ocasião exercia. Ele somente procedia às licitações quando determinadas por seus superiores. Ainda, fazia ou executava requisições de produtos quando isso lhe era ordenado, o que, ao meu entendimento, no mínimo, põe em dúvida a existência de dolo ou culpa do dano causado.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Aliás, as testemunhas foram enfáticas nas afirmações de que CRISTIANO era o responsável pelo empenho, após a realização das compras e emissão das notas fiscais, o que denota que não tinha poder de decisão sobre a dispensa ou inexigibilidade de licitação, nem tampouco sobre aquilo que era comprado ou consumido a título de merenda escolar.

Com relação a MARIA LUSIA ficou demonstrado que, na ocasião, ela era responsável pela Assistência Social do Município de Paulistânia e emitia requisições de produtos conforme orientações do Prefeito ALCIDES e de IVAM para compras na Mercearia da Dona PALMIRA, mas não há provas de que ela sabia que as verbas de assistência social pertenciam à Secretaria da Educação.

Embora esses fatos sejam um tanto controversos, isto é, se MARIA LUSIA conhecia ou não a vinculação das verbas à área da educação, entendo que a dúvida deve beneficiar a Ré, porque, ao meu juízo, não há uma prova mais robusta que indique dolo ou culpa. Além disso, não houve destinação de recursos em seu favor, mas apenas a terceiros e, no caso, está comprovado que as cestas básicas foram, de fato, destinadas a pessoas carentes do município.

Neste ponto, colham-se, respectivamente, os depoimentos das testemunhas Célia Aparecida Ribeiro e João Carlos Pereira:

[..] que foi beneficiada com auxílio da assistência social; que recebeu uma requisição da assistente social, Lusía, para adquirir uma cesta básica no estabelecimento comercial da Palmira (f. 1128).

[...] que sua família recebeu cesta básica da assistência social, no ano de 2002; que pedia a requisição na assistência social e ia até o armazém da dona Palmira para retirar os produtos; a assistente social visitava a família para autorizar a requisição; quem assinava a requisição era dona Maria Lusía; no estabelecimento comercial era liberada a mercadoria (f. 1128).

Assinatura manuscrita em azul, localizada no canto inferior direito da página, sobrepondo-se parcialmente ao número da página.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Ao que tudo indica os servidores ALEANDRA, CRISTIANO, MARIA LUSIA e IVAM cumpriam ordens ou orientações dos superiores e, aparentemente, não tinham o propósito de cometer atos de improbidade, com proveito para si ou para outrem. Esses fatos não estão claramente elucidados, gerando, no mínimo, sérias dúvidas sobre o dolo ou a culpa desses réus.

Essa dúvida pode ser extraída dos depoimentos das testemunhas e do contexto em que as compras de produtos foram realizadas, a demonstrar certa incapacidade de os funcionários (réus) resistirem aos comandos ou orientações de seus superiores ou, mesmo, de uma certa ignorância quanto à origem das verbas públicas e sobre a necessidade de trâmites burocráticos necessários (licitações) para a compra de alimentos de consumo dos municípios. Vejamos os relatos das testemunhas:

Lucineia Pereira da Silva disse que, na época dos fatos, respondia à secretaria de administração geral, cujo responsável era Ivam de Jesus Garcia da Silva. Os pagamentos relativos às compras de itens da merenda escolar eram realizados pela tesouraria à vista de processo que continha nota fiscal, requisição e nota de empenho. Na época Cristiano de Jesus Pedro exercia funções de escriturário do setor central de compras. A depoente nada sabe sobre os procedimentos licitatórios da merenda escolar. Conhece todos os réus, inclusive os titulares das empresas fornecedoras de itens da merenda escolar. Aleandra desempenhava as funções de escriturária na secretaria de educação do município e Maria Luzia era assistente social. [...] os pedidos para atendimento às necessidades da merenda escolar eram feitos por Aleandra, com base nas solicitações feitas pelas merendeiras e assinadas pelo secretário, João Cleber, ou pela própria Aleandra, na ausência deste. Cristiano firmava requisições que a depoente não sabe bem que finalidade tinham. As requisições eram preenchidas com os dados das notas fiscais já então emitidas pelos fornecedores, pois as compras, a essa altura já tinham sido realizadas. [...] era Ivam quem emitia os empenhos. Maria Luzia não



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

participa dos procedimentos de aquisição de itens da merenda escolar. Maria Lusía fazia solicitações de compras diretamente aos fornecedores, relativamente a itens necessários a atendimento do setor social. A depoente não sabe dizer com certeza se a requisição era necessária à emissão do empenho, mas a nota fiscal sim. (f. 1071).

Denis Fernando dos Santos Fernandes afirmou que nada sabe sobre os fatos, mas que trabalha com Ivam na Câmara de Santa Cruz do Rio Pardo; Ivam é contador e a testemunha exerce a função de comprador; que recebe a solicitação de compras de itens formulada por este ou aquele setor, faz pesquisa de preços em três fornecedores, nos casos em que o valor justifica tal procedimento, em seguida verifica a disponibilidade de recursos com o contador e então prepara a autorização de compra e a passa ao contador, que faz o empenho, [...] depois de concluído o certame licitatório, com a adjudicação a um fornecedor, o procedimento é encaminhado a um contador, sem novamente passar pelo depoente. O contador não tem por função, segundo sabe o depoente, verificar a regularização do procedimento licitatório (f. 1072).

Ângela Maria de França Modesta contou que Cristiano era escriturário, recebia as notas e fazia requisições para a contabilidade empenhar, após as compras; Aleandra era escriturária e não tinha autonomia para fazer compras ou destinar para um estabelecimento ou outro, o responsável era o secretário da educação; na época só tinham os estabelecimentos Irma Facioli, Mercado Central e Empório da Dirce em Paulistânia (f. 1128).

Dirce Luiz Zam Pereira declarou que trabalhou no preparo da merenda escolar no ano de 2001 e que o pedido era feito na folha sulfite; era colocada a quantidade dos itens e passada para a Aleandra; era feita uma requisição e passada para o comércio; a mercadoria era conferida quando entregue e estava de acordo com o pedido; nas férias não tinha criança no EMEI, então não tinha merenda; na creche tinha criança, mas não trabalhava na creche; (f. 1128).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Mário Lúcio Rondina disse que trabalha na Prefeitura de Paulistânia, assumiu o lugar do antigo contador, em 2003, assumiu as funções dele; as compras das merendas eram feitas pelo contador; ele decidia o que fazer, se fazia ou não licitação; o contador foi dispensado, porque parece que houve algum desentendimento com o prefeito; basicamente não se fazia licitação nenhuma, a não ser do combustível que era o maior gasto; quando assumiu passou a fazer licitação; Cristiano fazia o processo de compra, negociação, processo de licitação, não fazia negociação com comerciantes; não tinha atribuição para fazer a negociação das compras de merendas escolares; não tinha acesso às compras; só depois que fazia a requisição de compras, para poder emitir a nota; era só para formalizar o processo que já estava feito; o responsável era o antigo contador, o Ivam; Aleandra não tinha atribuição para fazer compra, ela recebia a lista das merendeiras e encaminhava para os comerciantes; Lusia fazia pedidos, comprava produtos para assistência social, o contador era quem empenhava na merenda escolar (f. 1128).

Sueli Ribeiro de Souza Rodrigues afirmou que é merendeira da Prefeitura de Paulistânia, desde 1997; que o pedido era feito e encaminhado para a escriturária, Aleandra, para aquisição, por semana, de acordo com a quantidade de alunos; não havia pedido de café; não tinha depósito para guardar os produtos, porque era feito por semana; os produtos eram entregues de acordo com os pedidos (f. 1128).

Deste modo, não estando evidenciado que os Requeridos agiram com dolo ou tiveram culpa no dano causado ao erário, tenho por improcedentes os pedidos formulados na inicial em face dos réus ALEANDRA CRISTINA LOPES, CRISTIANO DE JESUS PEDRO, MARIA LUSIA FERREIRA DO NASCIMENTO E IVAM DE JESUS GARCIA DA SILVA.

Ainda sobre a requerida MARIA LUSIA pesa a imputação de recebimento indevido de benefícios previdenciários (auxílio doença e aposentadoria por invalidez), uma vez que estava apta ao trabalho e exercia o mandato de vereadora no período de 2007 a 2008, enquanto licenciada do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

cargo de assistente social por incapacidade laborativa (ver f. 92-113).

Segundo consta, há processo administrativo que se encontra em fase de cobrança para devolução dos valores recebidos indevidamente (f. 93).

Entretanto, vê-se claramente que não há liame destes fatos com os demais constantes dos autos e da petição inicial, de modo a permitir a emenda da peça inaugural. Trata-se de uma outra lide, paralela, que nada tem a ver com o tema “decidendum” proposto inicialmente.

Veja-se: a entidade aparentemente lesada é o INSS e, neste aspecto, não tem nenhuma pertinência com os mencionados danos ao ente municipal de Paulistânia, que são decorrentes de aquisição de produtos para merenda escolar com recursos do FNDE; o recebimento supostamente indevido do INSS, pela Ré, pode ser objeto de abatimento nos pagamentos futuros do próprio benefício, ou, se for o caso, pode ser cobrado em ação própria, movida pela Autarquia.

Por fim, é evidente que o recebimento indevido de benefício previdenciário não se constitui tecnicamente em ato de improbidade administrativa, pois, no caso, MARIA LUSIA não auferiu os valores da previdência como uma servidora ou agente pública. A relação jurídica da ré com o INSS é simplesmente de uma segurada a quem foi concedido o benefício previdenciário e que, posteriormente, passou a exercer o cargo de vereadora, período em que lhe foi pago benefício previdenciário. Não há prova de que o benefício foi concedido ou pago indevidamente à ré em conluio com algum servidor do INSS, de forma que MARIA LUSIA pudesse ser acionada em ação de improbidade administrativa.

Portanto, há evidente inadequação da via eleita para o manejo da ação de improbidade administrativa com o fim específico de cobrar valores que teriam sido pagos indevidamente pelo INSS a MARIA LUSIA, devendo a lide neste ponto ser extinta sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 485, VI, do CPC.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Quanto a ELIANE, ficou demonstrado que ela não era a efetiva administradora do estabelecimento comercial denominado Mercearia Bom Jesus e que, na realidade, era PALMIRA, sua genitora, quem gerenciava o negócio. Esta ação, todavia, não foi ajuizada contra Palmira. Não há, portanto, como condenar ELIANE por atos de improbidade administrativa, já que ausentes provas contundentes de sua participação na causa do dano ao erário.

A condenação, entretanto, deve recair sobre os demais Requeridos, ALCIDES FRANCISCO CASACA, JOAO CLEBER THEODORO DE ANDRADE, MARCOS ANTÔNIO IDALGO, DIRCE BRANCO DE ANDRADE, DIRCE BRANCO DE ANDRADE – ME, JOAO CARLOS BELLO (ESPÓLIO), JOÃO CARLOS BELLO – ME, MARIA ANTONIA IDALGO DOS SANTOS, MAI DOS SANTOS PAULISTÂNEA – ME, JOANA DARCI DA SILVA IDALGO, IRMA FACIOLI SILVA-ME, PALMIRA DOMINGOS – ME, CARLOS RODRIGUES e FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE LTDA, pois está devidamente comprovado que concorreram para os atos de improbidade, devendo incorrer nas penalidades da Lei 8.429/92.

O dano ao município está demonstrado em farta prova existente nos autos.

É o que se depreende, por exemplo, das inúmeras notas fiscais, emitidas pelos estabelecimentos comerciais referidos. Esses documentos evidenciam a compra fracionada de produtos destinados à merenda escolar e a inexistência de procedimentos formais necessários para a validade da dispensa de licitação.

O Tribunal de Contas analisou a documentação do município e concluiu que houve o superfaturamento de compras e aquisições diretas de produtos destinados à merenda escolar, o que é confirmado pelas testemunhas e pelos próprios réus que admitiram a prática em seus interrogatórios.

As cópias dos livros de registros da Prefeitura foram acostadas

A blue ink handwritten signature, appearing to be the initials 'LH', is written over the bottom right portion of the page.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

aos autos e delas se extrai a ausência de licitações para a merenda escolar. O único registro de convite, nos quatro anos de mandato do Prefeito ALCIDES FRANCISCO CASACA, refere-se ao ano de 2003, mais especificamente em maio, o que, mais uma vez, corrobora os fatos descritos na inicial.

Está demonstrado, ainda, que houve desvio da verba da educação para outros setores, pois os relatos das testemunhas comprovam a aquisição de produtos como refrigerantes e carnes, anotados nas notas fiscais como se fossem pães destinados à merenda escolar. Neste ponto, apurou-se a compra de aproximadamente cem mil unidades a mais do que as previstas para as escolas.

Ficou comprovada, também, a compra de sanduíches e cestas básicas para funcionários da prefeitura e famílias amparadas pela assistência social, tudo registrado na conta da merenda escolar.

Há, portanto, prova suficiente da aquisição de produtos para merenda escolar sem licitação e da falta de observância das formalidades na compra desses produtos, bem ainda, do emprego de recursos em desacordo com o programa de alimentação escolar (PNAE) além do desvio e da aplicação indevida das verbas do FNDE, fatos que configuram atos de improbidade administrativa.

O laudo pericial elaborado nesses autos, por sua vez, comprova o superfaturamento, inclusive, em comparação com preços praticados no Supermercado Central, localizado no município de Paulistânia (f. 1158-1159).

Isso ainda é facilmente aferível dos pareceres do Tribunal de Contas e do laudo da Polícia Civil, que demonstram a compra exagerada de produtos para a merenda escolar, que não chegavam às escolas. Nesse sentido, há relatos das merendeiras de que recebiam apenas o que era pedido e de acordo com o cardápio elaborado para a escola.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Há comprovantes de aquisição de café e também de refrigerantes, produtos que não estavam incluídos nesses cardápios. Além disso, foi exagerada a quantidade de café adquirida, não sendo compatível com o consumo pelos funcionários das escolas, o que denota superfaturamento das notas fiscais.

Está comprovado que houve, também, a aquisição de cestas básicas e gás de cozinha, cujos destinatários eram pessoas carentes, do município de Paulistânia, atendidas pela assistência social, e que essas despesas foram levadas à conta da merenda dos estabelecimentos de ensino, o que está em desacordo com programa de alimentação escolar.

Tem-se comprovação, ainda, da venda de vaca inteira (casada), quando na realidade eram entregues apenas os cortes, assim como a destinação de carnes compradas pela Prefeitura para a realização de churrascos, o que configura claro desvio de recursos da educação (FNDE).

Restou demonstrado, outrossim, que entre os anos de 2001 e 2003, houve o fracionamento de despesas, compras e dispensa ou não exigência de licitação fora das hipóteses previstas em lei, desviando recursos do FNDE/PNAE em favor de fornecedores para outros fins que não a merenda.

A prova demonstra que os réus praticaram, em conluio, os atos descritos na inicial, pois ficou amplamente comprovado: a) a falta de licitação; b) a aquisição de mantimentos desnecessários; c) o superfaturamento; d) o uso de verbas do PNAE para compra de produtos destinados à assistência social; e) a aquisição de mercadorias que não faziam parte da merenda escolar; f) a ausência de fiscalização do Conselho de Alimentação Escolar.

As compras eram realizadas no comércio local, ora destinadas a um, ora a outro comerciante, todos ligados entre si, seja por afinidade familiar ou de amizade.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

A mera alegação de que o município era de pequeno porte e recém-criado, não é suficiente para afastar a tipicidade da conduta, que prevê também a modalidade deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.

As hipóteses de dispensa de licitação estão previstas no artigo 24 da Lei 8.666/93, o qual prevê essa possibilidade para serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Está evidente, nos autos, que o fracionamento das despesas da merenda teve como desiderato amoldar as compras à hipótese de dispensa, o que não corresponde à realidade dos fatos, implicando evidente burla ao processo licitatório, tudo com vistas a favorecer os comerciantes do município.

Por outro lado, se não havia disponibilidade de produtos no município, como alegado pela defesa, deveriam os réus realizar o procedimento para aferir tal situação e não simplesmente realizar a conduta por mera liberalidade, pois não se trata de ato discricionário.

Ademais, a licitação tem por escopo possibilitar a inscrição de eventuais interessados no fornecimento de bens e serviços ao ente público, logo, o comportamento esperado da Administração é a adoção do procedimento para que, depois, caso não haja interessados, possa haver a dispensa, se preenchidos os requisitos legais.

Está evidenciado também as condutas ímprobas dos réus, dentre eles um agente público do município (JOÃO CLÉBER), o prefeito municipal (ALCIDES FRANCISO CASACA) e em conluio com comerciantes e empresários (MARCOS ANTÔNIO IDALGO, DIRCE BRANCO DE ANDRADE, JOAO CARLOS BELLO, MARIA ANTONIA IDALGO DOS SANTOS, JOANA DARCI DA SILVA IDALGO, CARLOS RODRIGUES), havendo também pessoas jurídicas que



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

foram beneficiadas indevidamente (DIRCE BRANCO DE ANDRADE-ME, JOÃO CARLOS BELLO – ME, MAI DOS SANTOS PAULISTÂNEA – ME, IRMA FACIOLI SILVA-ME, PALMIRA DOMINGOS – ME, FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE LTDA).

As condutas ímprobas condizem em deixar de realizar licitações com a finalidade de favorecer os réus e comerciantes, conduta tipificada pelo artigo 89 da lei de licitações e, ainda, no art. 1º do Decreto-lei 201/67. Os produtos foram adquiridos pelo Município em quantidades excessivas, com valores superfaturados, em períodos de férias escolares e alguns deles não faziam parte do cardápio escolar.

De se ter em conta as relações de parentesco e amizade entre os réus, formando uma espécie de rede de pessoas físicas e jurídicas a usufruir indevidamente de recursos públicos.

Especificamente quanto ao Réu ALCIDES FRANCISCO CASACA, está demonstrado que, nos quatro anos em que foi prefeito de Paulistânia, promoveu apenas uma licitação, em maio de 2003, o que denota que agiu com total descaso no trato da coisa pública, permitindo a utilização de recursos e verbas públicas, sem observância do processo licitatório e, ainda, com superfaturamento e desvio de verbas da educação (merenda escolar).

Além disso, a prova demonstra que as compras de produtos pelo município de Paulistânia beneficiou pessoas e empresas de familiares e amigos. As compras foram direcionadas para os mercados e estabelecimentos de propriedade de seu genro, de membros da família IDALGO e de conhecido proprietário do FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE.

O Prefeito ALCIDES permitiu que valores destinados à merenda escolar fossem empregados em aquisição de lanches para funcionários da Prefeitura e churrascos, tendo sido também apurada a realização de compra de excessiva quantidade de pães (cem mil unidades), cafés e carnes.

Note-se que ALCIDES é sogro de MARCOS ANTÔNIO IDALGO, um dos favorecidos nas vendas de produtos de alimentação para o Município de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Paulistânia (carnes), em quantidade excessiva e para uso indevido, inclusive em churrascos patrocinados pelo município.

MARCOS ANTÔNIO IDALGO, por sua vez, é proprietário do açougue Santa Terezinha; fornecia carne supostamente para a merenda escolar, carne que, aparentemente, era adquirida do FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE LTDA, de propriedade do requerido CARLOS RODRIGUES.

Nas notas fiscais de vendas de carnes, pagas pela Prefeitura, havia a indicação da aquisição de vacas inteiras (casadas), mas apenas os cortes eram efetivamente entregues. O réu CARLOS entregava o produto para o denunciado MARCOS que repassava para a Prefeitura. Houve ainda a venda em período de férias, em quantidade acima da média dos meses em que havia aula. Desse modo, ambos eram beneficiados com a prática do ilícito.

MARCOS ANTÔNIO IDALGO, como dito, é genro do então Prefeito de Paulistânia ALCIDES FRANCISCO CASACA. Além disso, é irmão de MÁRCIO ROBERTO IDALGO, que era vereador e membro do Conselho de Alimentação Escolar na ocasião, e de MARIA ANTÔNIA IDALGO DOS SANTOS; é cunhado de JOANA DARCI DA SILVA IDALGO (casada com Luiz Idalgo).

MARCOS tinha ciência dos fatos que causavam danos ao erário municipal, notadamente no que diz respeito à venda de produtos sem licitação e à apropriação de verbas públicas, especialmente por ser genro do Prefeito ALCIDES CASACA e irmão de MÁRCIO IDALGO, que, repise-se, era vereador e membro do Conselho de Alimentação Escolar. Essa proximidade dos réus deixa claro que MARCOS tinha acesso às informações sobre as compras de produtos para a Administração municipal, bem assim sobre a origem dos recursos e sobre as regras de licitação (no caso, suprimidas).

Depreende-se das provas colacionadas, que MARCOS e CARLOS, em conluio, entabularam um expediente espúrio para fornecer carnes para o município, ou seja, o produto era vendido "oficialmente" em nome do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE LTDA, de CARLOS, mas os pagamentos eram feitos diretamente a MARCOS, dono do açougue Santa Terezinha.

Ademais, como já consignado nesta sentença, tem-se comprovação nos autos da venda de vaca inteira (casada), quando na realidade eram entregues apenas os cortes, assim como a destinação de carnes compradas pela Prefeitura para a realização de churrascos, o que configura claro desvio de recursos da educação (FNDE).

Está comprovado nos autos que CARLOS RODRIGUES é proprietário do FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE LTDA, estabelecimento que vendeu carnes ao município de Paulistânia em quantidade excessiva (6.718 quilos) para atender às necessidades de alunos escolares (1.200 quilos) no ano de 2002. Além disso, teria fornecido carne no período de férias escolares (dezembro).

Assim, tanto a pessoa física (CARLOS RODRIGUES) quanto sua pessoa jurídica (FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE LTDA), tendo sido beneficiadas com os atos de improbidade, devem responder pelas penalidades previstas na Lei 8.429/92.

E tudo isso era sacramentado e com a anuência do Prefeito ALCIDES FRANCISCO CASACA.

A Ré MARIA ANTÔNIA IDALGO DOS SANTOS é proprietária do Mercado Santa Terezinha (MAI DOS SANTOS PAULISTÂNEA – ME), na cidade de Paulistânia. Ela e seu irmão MÁRCIO ROBERTO IDALGO (vereador e membro da Comissão de Alimentação Escolar) administravam o referido estabelecimento comercial.

Restou constatado nas investigações que o Mercado ((MAI DOS SANTOS PAULISTÂNEA – ME) de propriedade de MARIA ANTÔNIA vendeu a maior quantidade de produtos para a Prefeitura de Paulistânia no período da investigação (2001-2003), muitos desses produtos superfaturados, alguns não necessários ao uso, em períodos de férias e também em quantidade



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

excessiva.

Pesa contra a Ré, ainda, o fato de ter sido eleita vereadora para o período de 2004-2008 e, nessa condição, ter aprovado as contas referentes aos anos de 2002 e 2003, não obstante houvesse parecer contrário do Tribunal de Contas do Estado – TCE, ou seja, opinando pela rejeição das contas.

Aqui também está claro que há o favorecimento de venda de produtos ao município de Paulistânia a membro da família IDALGO, em proveito tanto da pessoa física (MARIA ANTÔNIA) quanto da pessoa jurídica (MAI DOS SANTOS PAULISTÂNEA – ME).

JOANA DARCI DA SILVA IDALGO é casada com Luiz Idalgo, irmão de MARCOS, de MARIA ANTÔNIA e de MÁRCIO (vereador e membro do Conselho de Alimentação Escolar), e foi beneficiada com a venda de produtos para a prefeitura, entre os quais, grande quantidade de café, que não fazia parte do cardápio da merenda escolar. A requerida gerenciava o Empório São Lucas (IRMA FACIOLI – ME).

Por ser da família IDALGO, como dito, tinha ciência de que as vendas de produtos eram feitas sem licitação e que, portanto, havia apropriação de verbas públicas. Frise-se que seu cunhado, MÁRCIO, era vereador e membro da Comissão de Alimentação Escolar, o que indica uma proximidade dos réus e o acesso de ambos às informações sobre as compras de produtos para a Administração municipal, bem assim sobre a origem dos recursos e sobre as regras de licitação (no caso, suprimidas).

O fato de serem feitas algumas entregas de produtos nos períodos de férias não exclui a responsabilidade da Ré, pois o que está em questão é que as compras foram realizadas pelo município sem licitação e em proveito de pessoas de uma mesma família (IDALGO), com preços superfaturados e com excesso de quantidades.

Ademais, como bem sustentou o MINISTÉRIO PÚBLICO em sua



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

petição inicial, há depoimentos das merendeiras Maria José Cheiregato, Maria Aparecida de Oliveira e Maria Aparecida de Godoi Pedro declarando que durante o recesso escolar não era oferecida merenda aos alunos (ver f. 157, 165 e 385 dos apensos).

Portanto, JOANA DARCI e a empresa que gerenciava (IRMA FACIOLI – ME) também devem ser condenadas pelos atos de improbidade administrativa.

JOÃO CLEBER THEODORO DE ANDRADE era Secretário da Educação, Esporte, Cultura e Turismo entre 2001-2003 e Presidente do Conselho de Alimentação Escolar. Nessa condição, fazia previsão de compras e assinava requisições das compras fracionadas, inclusive, no período de recesso escolar, autorizando a compra de produtos superfaturados, desnecessários e em quantidade excessiva.

Além disso, JOÃO CLÉBER não fiscalizou devidamente a aplicação das verbas do FNDE, incumbência que o cargo lhe exigia, tanto por ser Secretário da Educação quanto por ser Presidente do Conselho Municipal de Alimentação.

Concedeu privilégios a DIRCE BRANCO DE ANDRADE mãe do requerido, que vendeu produtos para o município de Paulistânia entre 2000 e 2003, sem licitação, através da empresa individual DIRCE BRANCO DE ANDRADE-ME.

Pode até parecer que o caso seria de simples omissão do Requerido, mas não se concebe que um Secretário Municipal assine documentos de requisições de produtos e de prestação de contas sem analisar a lisura e a correção dos dados. Não poderia o Requerido, ainda, permitir que sua mãe, DIRCE BRANCO DE ANDRADE, vendesse produtos que, por vezes, ele próprio, JOÃO CLÉBER, requisitava.

Note-se que JOÃO CLÉBER tem curso superior e é professor universitário de instituição de ensino federal. Não é crível, portanto, que não



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

tivesse capacidade de discernimento para tomar as providências atinentes a seus cargos de Secretário Municipal e Presidente do Conselho de Alimentação Escolar. Se realmente omitiu-se, tudo está a evidenciar que se trata de omissões dolosas.

Restou apurado nos autos, outrossim, que a Requerida DIRCE BRANCO DE ANDRADE efetivamente vendeu produtos ao Município de Paulistânia, através de sua empresa DIRCE BRANCO DE ANDRADE-ME, sem licitação e em período de férias, entre os quais, grande quantidade de café, que não fazia parte do cardápio escolar, sendo beneficiada com os atos de improbidade administrativa.

Registre-se que, quando prestou depoimento na fase policial e na Comissão Especial de Investigação (da Câmara Municipal), DIRCE assumiu que administrava o Mercadinho e, portanto, recebeu os valores referentes às vendas de produtos ao município de Paulistânia.

Ademais, sendo mãe de JOÃO CLÉBER, não é crível que ela não soubesse da proibição de vender ao município sem licitação.

Sobre os requeridos JOÃO CARLOS BELLO (ESPÓLIO) e JOÃO CARLOS BELLO –ME, consta no laudo da polícia e nos pareceres do Tribunal de Contas o apontamento de compras destinadas à merenda escolar, superfaturadas e fora do período correspondente ao calendário escolar, o que demonstra a participação dos requeridos nos atos de improbidade e o recebimento de valores, obtidos indevidamente com os atos ímprobos (f. 190, 287, 350, 355 – apenso I).

O falecimento de JOÃO CARLOS BELLO não é óbice a que seu patrimônio (ESPÓLIO) e sua empresa (JOÃO CARLOS BELLO – ME) respondam pela reparação de danos e demais penalidades compatíveis.

Por fim, a empresa PALMIRA DOMINGOS – ME foi também beneficiada economicamente quando vendeu produtos sem licitação para a Prefeitura de Paulistânia. Apesar de não estar comprovado que ELIANE



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

DOMINGOS BRECHANI ABREU era a administradora deste estabelecimento, não há dúvidas de que houve dano ao erário em benefício da pessoa jurídica, que, portanto, deve sofrer as sanções da Lei de Improbidade Administrativa.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, rejeito as preliminares suscitadas pelos requeridos, reconhecendo, entretanto, a inadequação da via eleita para o pleito de cobrança de eventuais valores indevidos pela Ré **MARIA LUSIA FERREIRA DO NASCIMENTO** ao INSS e, portanto, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, fica **EXTINTO ESTE PEDIDO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO**.

De ofício, verifico equívoco na decisão de f. 873, quando determinou a inclusão do **ESPÓLIO** de **PALMIRA DOMINGOS** no polo passivo, uma vez que a ação não foi movida, inicialmente, contra a pessoa física, mas apenas em relação à pessoa jurídica **PALMIRA DOMINGOS – ME**. Portanto, revogo a decisão de f. 873, na parte em que determinou a inclusão do **ESPÓLIO** de **PALMIRA DOMINGOS** no polo passivo. Encaminhem-se os autos ao SEDI para exclusão, caso necessário.

Declaro a **PRESCRIÇÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE** em face de **JOAO CLEBER THEODORO DE ANDRADE** e **IVAM DE JESUS GARCIA DA SILVA**, com fundamento no art. 23, I, da Lei 8.429/92 e no art. 487, II, do CPC, exceto no que diz respeito ao pedido de ressarcimento do dano.

Quanto ao mérito propriamente dito, **JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS** formulados em desfavor de **CRISTIANO DE JESUS PEDRO**, **IVAM DE JESUS GARCIA DA SILVA**, **ALEANDRA CRISTINA LOPES**, **MARIA LUSIA FERREIRA DO NASCIMENTO** e **ELIANE DOMINGOS BRECHANI ABREU**, por não haver prova suficiente de condutas dolosas ou culposas referentemente às imputações de improbidade administrativa atribuídas aos réus.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

No mais, JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS veiculados na petição inicial para condenar os Réus ALCIDES FRANCISCO CASACA, JOAO CLEBER THEODORO DE ANDRADE, MARCOS ANTÔNIO IDALGO, DIRCE BRANCO DE ANDRADE, DIRCE BRANCO DE ANDRADE-ME, JOAO CARLOS BELLO (Espólio), JOÃO CARLOS BELLO – ME, MARIA ANTONIA IDALGO DOS SANTOS, M.A.I. DOS SANTOS PAULISTÂNEA – ME, JOANA DARCI DA SILVA IDALGO, IRMA FACIOLI SILVA-ME, PALMIRA DOMINGOS – ME, CARLOS RODRIGUES e FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE LTDA, por terem praticado atos de improbidade administrativa, com infração ao artigo 10, da Lei 8.429/92, na forma dolosa, aplicando-lhes as penalidades do artigo 12, II, da Lei 8.429/92, a seguir delimitadas:

a) Para o réu JOÃO CLEBER THEODORO DE ANDRADE: ressarcimento integral do dano, correspondente às despesas supostamente destinadas à merenda escolar, no valor de R\$ 132.351,49 (cento e trinta e dois mil, trezentos e cinquenta e um reais e quarenta nove centavos), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal;

b) Para o réu ALCIDES FRANCISCO CASACA: I. ressarcimento integral do dano, correspondente às despesas supostamente destinadas à merenda escolar, no valor de R\$ 132.351,49 (cento e trinta e dois mil, trezentos e cinquenta e um reais e quarenta nove centavos), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal; II. Multa civil de uma vez o valor do dano (R\$ 132.351,49), devidamente corrigida na forma mencionada; III. perda de eventual cargo, mandato ou função pública que ocupe no município de Paulistânia; IV. suspensão dos direitos políticos pelo período de cinco anos; e V. 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;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

c) Para as Réis **DIRCE BRANCO DE ANDRADE** e **DIRCE BRANCO DE ANDRADE-ME**: I. 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 e, solidariamente, II. ressarcimento aos cofres públicos do Município de Paulistânia, das despesas, provenientes da aquisição de mercadorias, no valor de R\$ 14.078,94 (quatorze mil e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal e III. multa civil de uma vez o valor do dano, ou seja, R\$ 14.078,94 (quatorze mil e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal; em relação a **DIRCE BRANCO DE ANDRADE** incidem também as penalidades de: IV. perda de eventual cargo, mandato ou função pública que a pessoa física ocupe no município de Paulistânia; V. a suspensão dos direitos políticos pelo período de cinco anos;

d) Para os Réus **JOÃO CARLOS BELLO (ESPÓLIO)** e **JOÃO CARLOS BELLO – ME**: solidariamente, I. proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco anos e, solidariamente, II. ressarcimento aos cofres públicos do Município de Paulistânia, das despesas, provenientes da aquisição de mercadorias, no valor de R\$ 23.667,34 (vinte e três mil, seiscentos e sessenta e sete reais e trinta e quatro centavos), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal e III. pagamento de multa civil de uma vez o valor do dano, ou seja, valor de R\$ 23.667,34 (vinte e três mil, seiscentos e sessenta e sete reais e trinta e quatro centavos), com juros e correção monetária na forma acima explicitada;

e) Para as Réis **MARIA ANTONIA IDALGO DOS SANTOS** e **MAI DOS SANTOS PAULISTANEA –ME**: I. proibição de contratar com o Poder Público ou



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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 e, solidariamente, II. ressarcimento aos cofres públicos do Município de Paulistânia, das despesas, provenientes da aquisição de mercadorias, no valor de R\$ 47.180,53 (quarenta e sete mil, cento e oitenta reais e cinquenta e três centavos), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal e III. multa civil de uma vez o valor do dano, ou seja, R\$ 47.180,53 (quarenta e sete mil, cento e oitenta reais e cinquenta e três centavos), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal; em relação à pessoa física, **MARIA ANTONIA IDALGO DOS SANTOS** incidem também as penalidades de IV. suspensão dos direitos políticos por cinco anos e V. perda de eventual cargo, mandato ou função pública que a pessoa física ocupe no município de Paulistânia;

f) Para as Rés **JOANA DARCI DA SILVA IDALGO** e **IRMA FACIOLI FACIOLI SILVA-ME**: I. proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco anos e, solidariamente, II. ressarcimento aos cofres públicos do Município de Paulistânia, das despesas, provenientes da aquisição de mercadorias, no valor de R\$ 20.244,91 (vinte mil, duzentos e quarenta e quatro reais e noventa e um centavos), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal e III. multa civil de uma vez o valor do dano (R\$ 20.244,91), devidamente corrigido, na forma acima mencionada; em relação **JOANA DARCI SILVA** fica condenada ainda na IV. suspensão dos direitos políticos por cinco anos e na V. perda de eventual cargo, mandato ou função pública que a pessoa física ocupe no município de Paulistânia;

g) Para a Ré **PALMIRA DOMINGOS – ME**: I. proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco anos; II. ressarcimento aos cofres públicos do Município de Paulistânia, das despesas, provenientes da aquisição de mercadorias, no valor de R\$ 20.244,91 (vinte mil, duzentos e quarenta e quatro reais e noventa e um centavos), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal e III. multa civil de uma vez o valor do dano (R\$ 20.244,91), devidamente corrigido, na forma acima mencionada;

h) Para os Réus **MARCOS ANTONIO IDALGO, CARLOS RODRIGUES e FRIGORÍFICO FRIBORDOGUE LTDA**: I. proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco anos; solidariamente, II. ressarcimento aos cofres públicos do Município de Paulistânia, das despesas, provenientes da aquisição de mercadorias, no valor de R\$ 16.355,00 (dezesesseis mil, trezentos e cinquenta e cinco reais), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal e III. multa civil de uma vez o valor do dano, ou seja, R\$ 16.355,00 (dezesesseis mil, trezentos e cinquenta e cinco reais), devidamente atualizado com juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelos índices do Manual da Justiça Federal; em face dos Requeridos **MARCOS ANTONIO IDALGO e CARLOS RODRIGUES** ficam aplicadas, também, as penalidades de IV. suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos e V. perda de eventual cargo, mandato ou função pública que ocupem no município de Paulistânia.

Indevida condenação ao pagamento de honorários advocatícios.

O STJ entende que o Ministério público somente pode ser condenado ao pagamento de honorários advocatícios – em sede de ação civil pública e de improbidade administrativa - nos casos de prova irrefutável de sua má-fé. Dentro de critério de absoluta simetria, se o Ministério Público não paga os honorários, também não deve recebê-los (Precedente: REsp 1099573/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma,

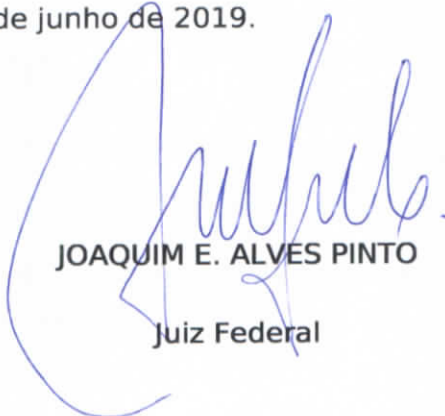


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

julgado em 27/04/2010, DJe 19/05/2010).

Custas pelos réus condenados.

Bauru, 14 de junho de 2019.



JOAQUIM E. ALVES PINTO

Juiz Federal