

**SENTENÇA**

Processo n 0000370.52.2010.8.18.0098

**1-) RELATÓRIO -**

Cuidam os autos de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL** em face de **AURIDEA SANTOS PORTELA**, requerendo a procedência do pedido inicial, e a condenação da demandada nas sanções previstas no artigo 12, incisos II e III da Lei nº 8.429/92.

Petição inicial e documentação anexa (fls. 02/400).

Determinação de notificação da demandada (fls. 403). Após ser devidamente notificada, a ré apresentou defesa preliminar (fls. 407/823).

Decisão recebendo a inicial e, determinando a citação da demandada para apresentação de defesa (fls. 824).

Defesa sob a modalidade contestatória, e documentação anexa (fls. 829/853).

Mesmo devidamente citado, o ente público municipal ficou-se inerte, não apresentando qualquer tipo de manifestação em juízo (fls. 858).

No momento da contestação, a demandada suscitou questões preliminares, posteriormente rechaçadas pelo órgão ministerial no momento da réplica (fls. 860/865).

Decisão saneando o processo, designando audiência de instrução e julgamento do feito, fixando os pontos controvertidos (fls. 869/871).

Audiência de instrução e julgamento (fls. 878/879). A título de diligências finais, a demandada requereu a juntada de uma série de documentos, a fim de comprovar sua posição jurídica de vantagem (fls. 880/1133).

Alegações finais do órgão ministerial (fls. 1134/1152). Alegações finais da demandada (fls. 1159/1171).

Breve é o relatório. A seguir, decido.

## **2-) FUNDAMENTAÇÃO -**

Não há questões preliminares ao mérito, ou preliminares de mérito, a serem analisadas, motivo pelo qual passo a análise do mérito propriamente dito.

No entanto, a fim de facilitar a compreensão do julgado, dividirei o mesmo em vários capítulos, haja vista que a demandante é acusada de

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMARCA DE JOAQUIM PIRES  
GABINETE

uma série de irregularidades da condução do Município de Murici dos Portelas no curso do ano de 2007.

Saliente-se ainda que, existe sentença penal condenatória decorrente da análise destes mesmos fatos, todavia não transitada em julgado. E, em alguns momentos deste julgado, utilizarei a mesmo como pano de fundo.

Em breve síntese, os atos praticados pela demandada, que caracterização atos de improbidade administrativa são os seguintes:

- Ausência de documentos essenciais para prestação de contas;
- Emissão de seis cheques sem provisão de fundos;
- Fragmentação de despesas;
- Amortização de dívidas sem a devida comprovação e sua origem;
- Despesas com transporte de materiais de construção sem a identificação das escolas beneficiadas.

Pois bem, analisarei cada um destes fatos em capítulo autônomo na sentença. Analisando a exordial, observa-se que há atos que recalcitraram contra os princípios regentes da administração pública, mas sem qualquer dano ao erário publico. Entretanto, há também aqueles atos que, além de ofenderem aos princípios regentes da administração publica, também causaram dano ao erário público.

**2.1.-) Da ausência de peças para prestação de contas –**

Na causa de pedir, o órgão ministerial relata que a demandada não enviou uma série de documentos relevantes para prestação de contas, mesmo diante da notificação do Tribunal de Contas Estadual.

De outra banda, a demandada afirma que não há que se falar em ausência dos documentos apontados. Declara que, na realidade, ocorreu foi um envio tardio desta documentação, mas não a sua ausência.

No que pese a demandada sustentar que houve uma reapreciação do acórdão<sup>1</sup> decorrente do TCE; acórdão este que apontou as irregularidades que deram azo à ação de improbidade administrativa em tela; verifiquei que esta decisão não se encontra presente nos presentes autos. Tão somente o acórdão anexo à exordial, apontando, conforme dito acima, as irregularidades detectadas no ano de 2007.

No entanto, no que pese o órgão ministerial sustentar que a ausência de peças, a decisão administrativa enuncia que a violação à Resolução 1.276/04 do TCE se deu em virtude do envio extemporâneo da documentação, e não pela sua inexistência.

Apesar de se comprovar nos autos o envio tardio da documentação, não há prova nos autos de que a requerida teria agido com má-fé (dolo) no envio tardio da documentação. E, quando se fala em violação do artigo 11 da LIA, indispensável que o elemento volitivo do agente seja o dolo.

---

<sup>1</sup> Acórdão nº 1907/2009, oriundo do processo que tramitou no TCE sob o nº 11.935/08. Fls. 68 dos autos (Volume I).

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMARCA DE JOAQUIM PIRES  
GABINETE

Nos presentes autos, o que verifiquei que não comprovação do estado anímico da demandada. Simplesmente há o retardo no envio da documentação apontada pelo Tribunal de Contas, e não a inexistência da mesma<sup>2</sup>.

Contudo, para que não haja a responsabilização objetiva da demandada, indispensável que a comprovação de sua má-fé, ou dolo, ou ainda a culpa grave, quanto ao retardamento da apresentação desta documentação.

Neste caso, segundo o acórdão do TCE, a violação se deu em virtude o envio tardio de documentação indispensável para conclusão da prestação de contas; o que teria violado a regra prevista na Resolução do TCE linhas acima mencionada.

No entanto, o autor listou na petição inicial uma série de documentos supostamente não apresentados pela gestora. Todavia, não apresentou em seu acervo de provas tal documentação no corpo do acórdão do TCE que apontou as irregularidades.

O que verifiquei foi apenas a lista de tal documentação na inicial<sup>3</sup>, bem como o número das folhas em que provavelmente teriam sido apontados na decisão do Tribunal de Contas.

Por sua vez, quando se analisa a documentação anexa à inicial, o que se verifica, relativamente ao item em destaque (da ausência de peças

---

<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Fls. 44 dos autos.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMARCA DE JOAQUIM PIRES  
GABINETE

para prestação de contas), é que houve um descumprimento ínfimo dos prazos para envio dos balancetes<sup>4</sup>.

Portanto, não há lista de qualquer outro documento que, supostamente, teria sido não apresentado junto à Corte de Contas. Repito: o que existe é apenas o relatório do TCE relativamente ao atraso nos balancetes enviados<sup>5</sup>.

Logo, entre apontar documentos supostamente não enviados em uma lista que não foi apresentada aos autos do processo em tela, e apresentar como meio de prova apontamentos do TCE que enunciam um atraso ínfimo no envio de balancetes, existe uma diferença muito grande!

Isto porque, a média de dias de atraso apontado pelo TCE<sup>6</sup> é ínfima. Neste caso, apresenta-se como mera irregularidade e não traz qualquer prejuízo aos princípios constitucionais do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, nem aos demais princípios constitucionais expressos e implícitos.

A razoabilidade/proporcionalidade deve ser o mecanismo empregado aqui para se evitar uma condenação da demandada. Esse atraso irrisório traz à tona a inexistência de dolo/má-fé da ex-prefeita.

Neste caso, o ônus da prova incumbia ao autor e este não se livrou do mesmo. Sustentou a existência de uma série de documentos supostamente não apresentados pela requerida quando, em seu arsenal

---

<sup>4</sup> Fls. 51/52. Na página 51, o órgão ministerial atuante perante o TCE relata o envio de peças do processo de prestação de contas anual do Município de Murici dos Portelas, referente ao exercício financeiro de 2007.

<sup>5</sup> Página 52.

<sup>6</sup> A média de atraso de apresentação dos balancetes no exercício do ano de 2007 foi de 0,17 (pg. 52, volume I).

de provas, mas juntou aos autos apenas manifestação do TCE apontando o envio tardio, mas irrisório, de balancetes no exercício do ano de 2007.

Destarte, não há que se falar em condenação com base no sustentado na exordial, haja vista a discrepância entre a suposta documentação faltante na prestação de contas, e apenas listada na causa de pedir da inicial, e a documentação que, de fato, foi apresentada como meio de prova, mas que demonstrou apenas o retardo irrisório na apresentação de tal documentação no TCE.

Passo agora, a analisar o segundo capítulo da sentença.

## **2.2-) Da emissão de seis cheques sem a provisão de fundos -**

É ponto incontroverso a emissão dos cheques sem provisão de fundos apontados na inicial. A divergência entre os polos da demanda reside no seguinte aspecto: dano ao erário público não ressarcido no valor de R\$ 77,10 (setenta e sete reais e dez centavos), e não ressarcimento dos credores da municipalidade após a emissão dos cheques sem provisão de fundos.

Inicialmente, o extrato de movimentação da conta de fls. 432 dos autos (vol. III), demonstra que havia fundos para cobertura do pagamento do cheque no valor de R\$ 42.983,20 (quarenta e dois, novecentos e oitenta e três reais, e vinte centavos).

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMARCA DE JOAQUIM PIRES  
GABINETE

Isto fica claro através da simples leitura do citado extrato, já que nele consta que do dia 30/11/2007 até o dia 06/12/2007, a conta bancária da municipalidade possui o valor de R\$ 42.952,70 (quarenta e dois mil, novecentos e cinquenta e dois reais, e setenta centavos).

O cheque devolvido foi apresentado na agencia bancaria no dia 13/12/2007, e dentro deste período não houve qualquer movimentação bancária que impossibilitasse o pagamento do referido titulo de crédito. Chega-se à conclusão de que houve erro por parte do banco, não realizando a cobertura do mesmo.

No que diz respeito aos demais cheques emitidos sem a devida provisão de fundos<sup>7</sup>, no que pese sustentar que efetuou posteriormente o pagamento dos mesmos, não há nos autos prova da quitação de tais ordens de pagamento, muito embora exista comprovante de quitação do prejuízo ao erário decorrente da devolução de tais cheques; prejuízo este no valor de R\$ 77,10 (setenta e sete reais e dez centavos).

Ao não efetuar o pagamento dos cheques apontados, em tese, seria perfeitamente possível o enquadramento da ex-prefeita como violadora do artigo 10, inciso VI da LIA.

No entanto, a jurisprudência exige que o elemento subjetivo do agente, no caso de enquadramento das hipóteses dos artigos 9 e 11 do citado diploma legal, seja o dolo; ao passo que nas situações elencadas na redação do artigo 10 deste mesmo diploma, haja a culpa grave. Assim, em

---

<sup>7</sup> Ao todo são 6 cheques sem provisão de fundos emitidos pela ex-gestora, todos apontados na inicial na pagina 05. O valor total dos cheques foi de R\$ 44.994,62 (Quarenta e quatro mil, novecentos e noventa e quatro reais e sessenta e dois centavos).

ambas as situações exige-se a comprovação da desonestidade, da má-fé e deslealdade<sup>8</sup>.

Assim, o pagamento de tais ordens de pagamento, bem como supressão do prejuízo ao erário público acarreta a improcedência do pedido inicialmente formulado com relação a este capítulo da sentença.

**2.3-) Da demonstração das variações patrimoniais –DVP – Amortização de dívida sem a devida comprovação -**

Em sua manifestação final, o órgão ministerial sustenta que o TCE teria, via recurso de embargos de declaração, oposto em virtude do acordo que teria analisado e reprovado as contas da demandada<sup>9</sup>, reformado parte de sua decisão, excluindo a falha concernente a amortização de dívida sem a comprovação documental de sua origem e a sua especificação na demonstração das variações patrimoniais.

Relata que, no curso do procedimento administrativo para apuração da regularidade das contas da ex-gestora, portanto, ainda em campo administrativo, a mesma teria sanado tal irregularidade. Neste mesmo sentido, posiciona-se a requerida.

---

<sup>8</sup> Vide julgado TRF-4 – AC: 50059062120124047208 SC 5005906 – 21.2012.404.7208, Relator: Maria Lucia Luiz Leiria, Data do Julgamento: 24/04/2013, Terceira Turma, Data da Publicação: D.E. 25/04/2013).

<sup>9</sup> Fls. 68, vol. I.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMARCA DE JOAQUIM PIRES  
GABINETE

Chega-se à conclusão de que não existe controvérsia quanto ao suprimento, ainda no campo administrativo, e diante dos olhos da corte de contas, da irregularidade em destaque.

Vivemos o sistema de jurisdição única. Portanto, as decisões tomadas em via administrativa não vinculam eventuais decisões judiciais tomadas sobre os mesmos fatos.

O atraso na apresentação da documentação perante o Tribunal de Contas não impediu que o mesmo verifica-se a regularidade das contas apresentadas. O retardo no envio, a meu sentir, não veio eivado de dolo na conduta da ex-gestora mas, sim, culpa.

Tanto é que, no findar do manejo dos mecanismos administrativos previstos em lei, apresentou a documentação relativa para especificar a origem das dividas amortizadas.

**2.4-) Da fragmentação das despesas ou contratação sem a realização de prévio procedimento licitatório -**

Segundo a doutrina, quando o assunto é licitações e contratos administrativo, o fracionamento de despesas *se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total das despesas, ou para efetuar a*



*contratação direta com dispensa de licitação, pelo valor*<sup>10</sup>. Assim, traz as situações através das quais o fracionamento tem seu fundamento:

- (i) Utilização de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total das despesas;
- (ii) Contratação direta com dispensa de licitação (valor).

A seguir, apresenta um exemplo que se amolda perfeitamente à hipótese delineada nos autos ao declarar que: *Por exemplo, a lei impede a utilização da modalidade “convite” para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras ou serviços de idêntica natureza e no mesmo local que possam ser realizadas, conjunta ou concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços. Da mesma maneira, a utilização de várias tomadas de preços para se abster de realizar a concorrência. Sempre que possível, a contratação deve ser feita por inteiro e a modalidade licitatória deve ser a correspondente ao valor total do contrato, não se admitindo a utilização de uma modalidade mais simples*<sup>11</sup>.

Logo em seguida, adverte que *“Caso a Administração opte por realizar várias licitações ao longo do exercício financeiro, para um mesmo objeto ou finalidade, deverá apresentar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado. Assim, se a Administração tem conhecimento de que, durante um ano terá que locar 10 carros,*

---

<sup>10</sup> Direito Administrativo, 7ª Edição, Fernanda Marinela, pg. 381.

<sup>11</sup> Idem item anterior.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMARCA DE JOAQUIM PIRES  
GABINETE

*poderá licitar um de cada vez, desde que a modalidade licitatória atenda o valor de todos eles*<sup>12</sup>.

Esta vedação tem por objetivo evitar fraudes na contratação de obras e serviços de interesse da administração pública. Inclusive, textualmente, o legislador infraconstitucional declara que *“É vedada a utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço”*.<sup>13</sup>

Por outro lado, a acusação declara que a denunciada dispensou a realização de licitação para a aquisição de uma série de bens e serviços pela municipalidade, sem qualquer escusa prevista na lei geral de licitações<sup>14</sup>, listando uma série de transações fracionadas realizadas no ano de 2007, que atingiram os valores em destaque. Traz a baila ainda que o fracionamento para aquisição destes bens/serviços ocorreu sem qualquer respaldo legal.

A seguir, eis a referida lista de licitações realizadas de maneira fracionada:

---

<sup>12</sup> Idem item anterior.

<sup>13</sup> Art. 23, § 5º Lei Geral de Licitações.

<sup>14</sup> Hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação prevista na Lei 8.666/93 – Hipóteses de contratação direta.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMARCA DE JOAQUIM PIRES  
GABINETE

- (i) Aquisição de gêneros alimentícios (R\$ 123.868,06);
- (ii) Aluguel de ônibus para transporte de alunos (R\$ 112.296,50);
- (iii) Serviços prestados na condução de alunos (R\$ 17.740).

O legislador constitucional estabelece que a contratação direta pela administração pública é permitida dentre aquelas hipóteses expressamente previstas na lei nº 8.666/93<sup>15</sup>, já que a não realização do procedimento licitatório é forma excepcional de contratação pelo poder público para aquisição de bens e/ou serviços.

A documentação apresentada nos autos demonstra que a contratação, fracionada e direta, dos bens e serviços listados na inicial ocorreu fora das situações expressamente previstas na lei geral de licitações, portanto, ocorreu de forma ilegal.

A defesa não apresentou qualquer fundamento jurídico plausível para fins da contratação direta<sup>16</sup>. E neste aspecto (dispensa, inexigibilidade ou retardamento), o legislador exigiu do administrador público a motivação de seu ato de não realização da licitação, destacando aspectos obrigatórios na motivação para não realização da licitação<sup>17</sup>.

Outro aspecto a ser ressaltado, diz respeito à reiteração destas contratações diretas pela municipalidade ao longo do exercício de 2007.

---

<sup>15</sup> Art. 37, Inc. XXI CF. .

<sup>16</sup> Art. 24 e 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos

<sup>17</sup> Art. 26 (*caput*): " As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso II e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, **necessariamente justificadas**, ... .

...

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

I – **caracterização da situação emergencial** ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso (Grifo nosso);

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço;

IV – Documento de aprovação dos projetos de pesquisas aos quais os bens serão alocados.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMARCA DE JOAQUIM PIRES  
GABINETE

Varias infrações à lei geral de licitações praticadas em momentos distintos, e tendo fatos geradores distintos, no decorrer do ano em destaque, sem qualquer escusa legal, demonstram que a denunciada permitiu a contratação direta sem respaldo legal algum, burlando a realização da exigência de licitação.

As hipóteses de contratação direta/fracionada sequer se enquadraram na hipótese excludente e excepcional prevista na parte final do artigo 23, § 5º da Lei nº 8.666/93<sup>18</sup>, já que não houve a apresentação de qualquer fundamento pela requerida.

O que observei foi a contratação direta/fracionada por 15 vezes para fins de aquisição de gêneros alimentícios (merenda escolar) no ano de 2007. Nesta mesma toada, dispensando licitações sem qualquer respaldo legal, a denunciada abriu as portas para diversas contratações diretas, não realizando o procedimento licitatório adequado (tomada de preço), contratando diretamente:

- Aquisição de combustível (10 vezes);
- Aluguel de ônibus para transporte escolar (38 vezes);
- Serviços prestados por terceiros (8 vezes).

Esta reiteração de condutas, sem qualquer norma excludente, demonstra o desrespeito aos ditames constitucionais estabelecidos no

---

<sup>18</sup> Art. 23 caput - ....

...

§ 5º - É vedada a utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

*caput* do artigo 37 da Constituição Federal, em especial aos vetores legalidade e moralidade; além do comando constitucional imperativo da necessidade de licitações para fins de contratação pela administração pública.

No que pese a demandada ter apresentada prova da realização de procedimentos licitatórios para aquisição regular dos bens e insumos questionados judicialmente<sup>19</sup>; não há justificativa apresentada nos autos para continuidade da contratação direta de tais bens e insumos.

Assim, mesmo que em um primeiro momento tenha se obedecido tramite para celebração de contrato administrativo nas situações descritas nas tomadas de preço de nº 002/2007, tomada de preço nº 003/2007 e tomada de preço 005/2007, observa-se que no ano de 2007 reinou a contratação direta sem qualquer amparo legal, questão esta comprovada por meio do autor.

Assim, em várias oportunidades<sup>20</sup> houve a contratação ilegal por parte da ex-gestora, ou seja, em várias oportunidades os comandos constitucionais delineados no artigo 37 da Constituição (cláusula geral para a administração pública) foram vilipendiados.

Apesar deste cenário, não houve comprovação de desvio de verbas, ou mesmo enriquecimento da demandada, ou de terceiros, em virtude das contratações sem obediência do procedimento licitatório. Mas, mesmo assim, incide a demanda na hipótese narrada no artigo 11, incisos I e II da LIA.

---

<sup>19</sup> Volume III, Defesa preliminar, acervo probatório analisado neste capítulo a partir da página 483.

<sup>20</sup> Listou-se pelo menos mais de 50 casos de contratação direta e ilegal pela demandada.

**2.5-) Despesas com transporte de materiais de construção sem a identificação das escolas beneficiadas -**

Quanto a este capítulo, apesar da prova inicialmente formulada pelo órgão ministerial, no momento de sua defesa preliminar, a demandada juntou aos autos documentos que comprovam as escolas beneficiadas com o material de construção transportado<sup>21</sup>.

**3-) Dispositivo –**

Ante o exposto, julgo **PARCIALMENTE** procedente o pedido formulado na inicial e, com base no artigo 487, I do CPC declaro extinto o processo, com resolução de mérito, para:

- **CONDENAR** Aurídea Santos Portela ao pagamento de multa civil no valor de 15 (quinze) vezes o valor da remuneração percebida no ano de 2007, valor este a ser apurado em liquidação de sentença;
- **SUSPENDER** os direitos políticos de Aurídea Santos Portela pelo período de 4 (quatro) anos. Oficie-se ao Tribunal Regional Eleitoral da presente sentença;
- **PROIBIR** Aurídea Santos Portela de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 3 (três) anos.

---

<sup>21</sup> Pagina 733, volume III.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
COMARCA DE JOAQUIM PIRES  
GABINETE

- Após o transcurso do prazo para interposição de eventual apelação, arquivem-se os autos e dê-se baixa no setor de distribuição e protocolo.

P.R.I.

Joaquim Pires, 07 de fevereiro de 2018.



Stefan Oliveira Ladislau

Juiz de direito