



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ



Processo nº: 0000206-12.2009.4.02.5107 (2009.51.07.000206-0)

Autor(es): MINISTERIO PUBLICO FEDERAL E OUTRO

Réu(s): SOLANGE PEREIRA DE ALMEIDA

**CONCLUSÃO**

Nesta data, faço estes autos conclusos  
a(o) MM<sup>(a)</sup>. Juiz(a) da 2ª Vara Federal de Itaboraí/RJ.

Itaboraí/RJ, 22 de janeiro de 2013

**MARENIZE ALVES ROSA**

**Diretor(a) de Secretaria**

( Sigla usuário da movimentação: JRJEZY )

**SENTENÇA**

Tratam os autos de ação de improbidade administrativa de autoria do Ministério Público Federal em face de Solange Pereira de Almeida, onde requer a aplicação das sanções previstas no art. 12, II e III da Lei nº 8.429/92.

Alega o MPF em sua petição inicial: **a)** a requerida ocupou o cargo de Prefeita do Município de Rio Bonito durante duas legislaturas que ocorreram entre os anos de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004; **b)** Em 2004 foi realizado procedimento licitatório na modalidade Tomada de Preços, cujo objeto era contratação de empresa para transporte de professores, alunos, supervisores e coordenadores do sistema municipal de ensino; **c)** a vencedora foi a empresa Walsam Construções e Locação Ltda, tendo sido contratado 27.000 horas de serviço no contrato nº 25/04, assinado no mês de março; **d)** Com a instituição do PNATE, o município passou a utilizar tal verba para pagar parte do valor contratado, o que configuraria desvio da finalidade do programa; **e)** em julho de 2004, o contrato foi aditado em 25% sob a alegação de aumento de número de alunos matriculados, não correspondendo a realidade tal motivação; **f)** em setembro de 2004 o contrato foi novamente aditado, desta vez em percentual superior a 25%; **g)** tais aditamentos revelam a prática de fracionamento da licitação com o objetivo de afastar a modalidade concorrência; **h)** tais atos estão enquadrados como improbidade, nos termos do art. 10 e 11 da Lei nº 8429/92.

Em anexo a petição inicial foram apresentados os documentos presentes nos autos anexos I, II, bem como Inquérito Civil Público.

Após ser regularmente intimada a requerida apresentou defesa preliminar às fls. 34 a 63, onde aduziu, em síntese: a) Incompetência da Justiça Federal, pois a verba repassada pelo FNDE foi incorporada pelo município; b) Foro por prerrogativa de função, uma vez que a requerida é deputada federal; c) ilegitimidade ativa do MPF; d) inadequação da via eleita, uma vez que lei de improbidade não se aplica aos agentes políticos; e) ausência de ato de improbidade, uma vez que houve aumento extraordinário e não previsível no número de alunos matriculados e que necessitavam do serviço de transporte escolar; f) não houve fracionamento de despesas, em vista da excepcionalidade da situação e nem lesão ao erário, pois o serviço contratado foi efetivamente cumprido; g) há a ocorrência de litisconsórcio



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ



passivo necessário com a empresa vencedora da licitação; h) a ação está servindo a interesses políticos.

Às fls. 129/139 a petição inicial foi recebida e as fls. 156 foi deferida a inclusão do FNDE na ação como assistente da parte autora.

Após ser regularmente citada, a ré apresentou contestação às fls. 161/177, onde alegou: a) incompetência absoluta; b) ilegitimidade do MPF; c) ausência de ato de improbidade, uma vez que houve aumento extraordinário e não previsível no número de alunos matriculados e que necessitavam do serviço de transporte escolar; d) os recursos do PNTE foram utilizados de maneira correta; e) não houve fracionamento de despesas, em vista da excepcionalidade da situação e nem lesão ao erário, pois o serviço contratado foi efetivamente cumprido; f) há a ocorrência de litisconsórcio passivo necessário com a empresa vencedora da licitação.

Às fls. 180 o FNDE informou que o município de Rio Bonito está inadimplente quanto à prestação de contas do PNATE de 2004 e juntou às fls. 181/231, cópia do processo administrativo de prestação de contas.

Às fls. 233/234, o MPF apresentou réplica à contestação.

## É O RELATÓRIO.

### DECIDO.

Em sede de preliminar alega a requerida incompetência absoluta da Justiça Federal e ilegitimidade ativa do MPF.

Quanto a primeira preliminar alega que a verba foi incorporada ao município, o que atrai a incidência do verbete sumular nº 209 do STJ.

Sem razão a requerida.

Isso porque quando a verba está sujeita a prestações de contas ao Ente Federal que a cedeu, não há que se considerar como incorporada ao Município os valores pecuniários transferidos até a aprovação das contas.

Tal entendimento está sumulado pelo STJ conforme se nota na redação da sumula 208 a seguir transcrita:

*Súmula 208: Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.*

É incontroverso no caso em tela que a verba do PNATE transferida estava sujeita a prestação de contas (art. 6ª da Lei nº 10.880/04), tendo o FNDE informado às fls. 180 dos



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ



autos que o Município de Rio Bonito está em situação de inadimplência no Sistema de Contas do FNDE-SISPCO quanto ao programa PNATE do exercício 2004.

Assim, reconheço a competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito.

Também não merece acolhimento a alegação de “ausência de atribuição do Ministério Público Federal” para atuar no feito.

Nesse ponto alega-se que a verba utilizada para o pagamento do contrato nº 25/04 é municipal, o que afasta a atuação do Ministério Público Federal (MPF).

Ocorre que a própria requerida reconhece às fls. 164 de sua peça contestatória que há utilização de verba federal, tanto é que afirma que os valores foram incorporados ao município na tentativa de afastar a atuação da Justiça Federal.

O mesmo ocorre às fls. 168 da contestação no segundo parágrafo (parágrafo 33), onde expressamente se afirma que: “o referido recurso foi utilizado em caráter complementar para o pagamento de serviços prestados dentro do objeto do contrato nº 025/2004”.

Ora, se o próprio requerido reconhece que foi utilizada verba federal para o pagamento do contrato questionado nessa ação, há que se reconhecer tanto a competência federal para processar e julgar o feito quanto a legitimidade ativa do MPF para aqui atuar.

Antes de adentrar no mérito da ação analiso a alegação de necessidade de ser formar litisconsórcio passivo necessário com a empresa contratada.

Insta frisar que o próprio MPF deixa claro na petição inicial que não obteve provas de conluio na licitação envolvendo as empresas licitantes, por isso a ausência delas no pólo passivo da ação.

Ademais, os atos imputados à requerida foram enquadrados como aqueles do art. 10, VIII e 11, “caput” e I, ambos da Lei nº 8429/92, que descrevem condutas de frustrar licitude do processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, bem como praticar ato visando fim proibido em lei.

Tal imputação não demonstra a necessidade de participação de um particular para sua incidência, por isso a desnecessidade do litisconsórcio.

A doutrina afirma que a presença de particular no pólo passivo da ação de improbidade administrativa na qualidade de beneficiário do ato ímprobo (art. 3º da Lei nº 8429/92) somente pode ocorrer na modalidade dolosa. Nesse sentido, confira a seguinte passagem de José dos Santos Carvalho Filho:

*O terceiro, quando beneficiário direto ou indireto do ato de improbidade, só pode ser responsabilizado por ação dolosa, ou seja, quando tiver ciência da origem ilícita da vantagem. Comportamento*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ



*culposo não se compatibiliza com a percepção de vantagem indevida;  
muito menos a conduta sem culpa alguma.*

Apesar desse magistrado entender que pessoa jurídica pode integrar o pólo passivo de ação de improbidade administrativa, mesmo sem os sócios na mesma posição, o fato é que o próprio MPF ao formular sua petição inicial reconhece que não conseguiu comprovar o dolo da empresa vencedora da ação.

O que se tem, conforme será mencionado mais a frente são indícios de licitação direcionada, o que não integra a presente ação que diz respeito apenas a atos de improbidade durante a execução do contrato, inexistindo qualquer prova de conduta dolosa por parte da pessoa jurídica contratada. Acresce-se ainda que a requerida não apresentou qualquer prova de existência de dolo apta a ensejar o acolhimento de sua alegação de litisconsórcio passivo necessário.

Desta forma, rejeito a alegação de necessidade de formação de litisconsórcio passivo necessário com a empresa vencedora da licitação.

Antes de adentrar no mérito insta frisar que esse juízo tem conhecimento que a requerida foi eleita novamente prefeita do Município de Rio Bonito nas eleições municipais ocorridas em 2012 para mandato que se iniciou em janeiro de 2013.

Tal fato não retira a competência desse juízo de primeira instância para processar e julgar o feito. Ademais, os prefeitos municipais não estão imunes do alcance da Lei nº 8429/92, conforme vem afirmando de forma reiterada tanto o TRF da 2ª Região, quanto o STF. Nesse sentido, confira o entendimento do STF abaixo transcrito.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. LEI 10.628/02, QUE ACRESCENTOU OS §§ 1º E 2º AO ART. 84 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. SECRETÁRIO DE ESTADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI 2.797. AGRAVO IMPROVIDO. I – O Plenário do Supremo, ao julgar a ADI 2.797, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.628/02, que acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 84 do Código de Processo Penal. II – Entendimento firmado no sentido de que inexistente foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. III – No que se refere à necessidade de aplicação dos entendimentos firmados na Rcl 2.138/DF ao caso, observo que tal julgado fora firmado em processo de natureza subjetiva e, como se sabe, vincula apenas as partes litigantes e o próprio órgão a que se dirige o concernente comando judicial. IV - Agravo regimental improvido.

(AI 554398 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 19/10/2010, DJe-218 DIVULG 12-11-2010 PUBLIC 16-11-2010 EMENT VOL-02431-01 PP-00147)



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ



EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Improbidade administrativa. Prerrogativa de foro. Inexistência. Precedentes. 1. Inexiste foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. 2. Agravo regimental não provido.

(AI 556727 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-04-2012)

**Estando presentes as condições da ação e os pressupostos processuais, passo à análise do mérito**, antes porém faça uma pequena síntese das argumentações apresentadas.

Afirma o MPF que o primeiro acréscimo contratual ocorrido em julho de 2004 e no percentual de 25% ocorreu com base em falsa motivação, qual seja, a falsa alegação de incremento da quantidade de estudantes matriculados na rede de ensino municipal e que necessitam de transporte escolar.

Alega ainda que a segunda alteração contratual não poderia ter ocorrido, uma vez que o limite percentual de acréscimo já havia sido alcançado.

Por fim, aduz que a verba do PNATE foi utilizada também para transporte de professores e servidores, o que é vedado, pois a verba tem destinação exclusiva para o transporte de alunos que vivem em zona rural.

A requerida, por sua vez, afirma que de que fato houve um acréscimo inesperado na quantidade de alunos matriculados, o que ensejou as alterações contratuais e que o pagamento utilizando a verba do PNATE foi mínimo.

É incontroverso nos autos que o contrato nº 25/04 foi assinado no mês de março de 2004, ou seja, após o início do ano letivo escolar e, conseqüentemente, após o fim do período de matrículas. Acresce-se ainda que a licitação na modalidade tomada de preço foi deflagrada em 02 de fevereiro de 2004 (fls. 50 do anexo I), ou seja, logo no início do ano letivo ou, ao menos, na iminência de seu começo.

Pois bem, antes de adentrarmos nas questões levantadas é prudente fazer breve análise sobre os documentos juntados aos autos anexos e Inquérito Civil Público.

Apesar da presente ação ter como objeto a execução de contrato firmado entre a administração e particular e não a licitação em si, chama especial atenção o fato de o edital de licitação exigir que os participantes tivessem capital mínimo realizado de 50 mil reais (fls. 52 do anexo I) e a empresa vencedora do certame - Walsan Construções e Locação Ltda - ter capital integralizado de apenas 20 mil reais (fls. 77 do anexo I)

O mesmo ocorre com a segunda colocada SPM Locação e Construções Ltda, que também tem capital social de apenas 20 mil reais (vide fls. 94 do anexo I). Apesar de ser comum que os demais licitantes impugnem a habilitação dos adversários em licitações de valores consideráveis, bem como ser de fácil visualização o não preenchimento do requisito em tela, estranhamente não houve qualquer tipo de impugnação à habilitação dos dois



primeiros colocados e nem a Comissão do Processo Licitatório conseguiu verificar esse claro descumprimento a requisito objetivo de habilitação previsto no edital.

Assim, há indícios de que a licitação foi direcionada. Apesar disso, tal assunto não será aqui aprofundado por não fazer parte da ação.

### **Análise os aditamentos contratuais realizados.**

Primeiramente, quanto ao primeiro aditivo contratual, nota-se às fls. 167 do anexo I que em 07 de abril de 2004 foi aberto crédito adicional em valor aproximado de 632 mil reais para atender despesas com educação fundamental.

Sete dias após a abertura do crédito foi enviado requerimento pela Secretaria de Educação destinada à Controladoria Geral solicitando o aditamento do contrato objeto dessa ação em 25% (vinte e cinco por cento) devido a um suposto aumento do número de alunos e consequente necessidade de aumento do número de veículos para atendê-los.

O requerimento acima mencionado e juntado às fls. 175 dos autos anexos não faz qualquer menção a números, seja em percentual, seja em absoluto, para justificar o aumento do contrato em exatamente 25% (vinte e cinco por cento).

Às fls. 183 dos autos em anexo, a Procuradoria do Município de Rio Bonito exarou despacho onde condicionou o aditamento do contrato à comprovação do aumento do número de alunos na rede municipal de ensino. Deixou-se ainda claro que não ficou comprovado que todas as 27.000 (vinte e sete mil) horas contratadas foram utilizadas. O contrato foi aditado sem o preenchimento das condicionantes impostas (fls. 184 dos autos anexo I).

Vê-se que, inobstante o contrato já ter sido reajustado no percentual máximo de 25%, em setembro de 2004 a Secretaria de Educação solicitou novo aditamento, desta vez tendo como fundamento o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 (fls. 209, autos anexo II). Nessa nova alteração a Procuradoria do Município novamente condicionou o aditamento à comprovação do aumento de alunos matriculados na rede pública de ensino. Em outubro de 2004 o novo aditamento foi realizado, sem o preenchimento do requisito mencionado (fls. 214 dos autos anexo II).

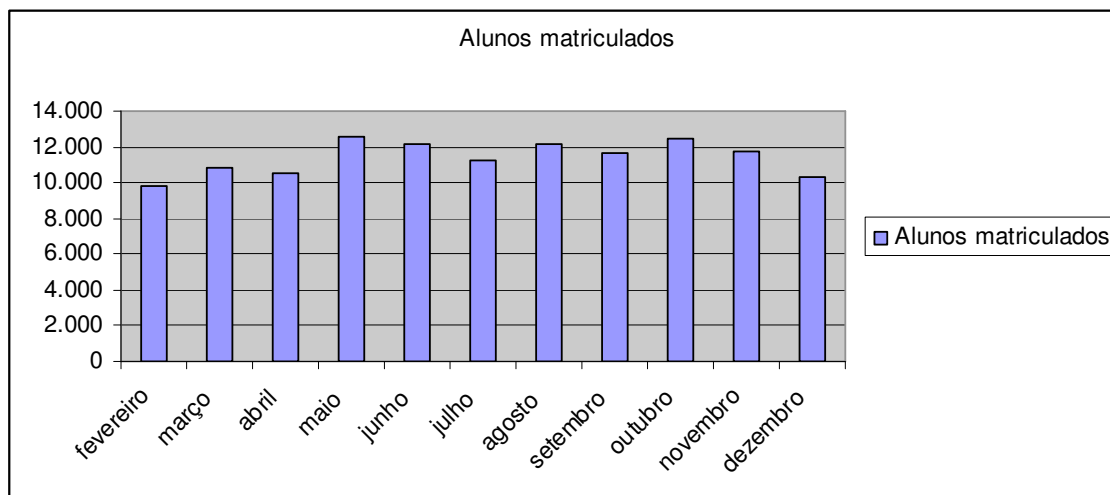
Assim, o que se nota é que o contrato original firmado em março de 2004 num valor total de R\$ 415.530,00 (quatrocentos e quinze mil quinhentos e trinta reais) e 27.000 (vinte e sete mil) horas de trabalho, passou, em agosto de 2004 a custar para os cofres públicos R\$ 519.412,50 (quinhentos e dezenove mil, quatrocentos e doze reais e cinquenta centavos) e a ter como objeto 33.750 (trinta e três mil setecentos e cinquenta horas) de trabalho. O mesmo contrato, em outubro de 2004, passou a ter o valor de R\$ 857.992,50 (oitocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos) e 55.750 (cinquenta e cinco mil setecentos e cinquenta) horas de trabalho contratado.

Os documentos juntados às fls. 36/68 dos autos principais do Inquerito Civil Público nos permite visualizar a evolução do quantitativo de alunos matriculados nas Escolas Públicas



Municipais de Rio Bonito nas turmas de ensino fundamental. De tais documentos podemos retirar a seguinte tabela e gráfico.

Mês	Alunos matriculados
fevereiro	9.789
março	10.807
abril	10.512
maio	12.613
junho	12.138
julho	11.231
agosto	12.176
setembro	11.603
outubro	12.425
novembro	11.710
dezembro	10.336



Com base em tais dados, temos que a média de alunos matriculados entre fevereiro e dezembro de 2004 foi de 11.394, o que significa um montante 16,4% superior ao número de alunos matriculados em fevereiro do mesmo ano.

No mesmo período, o contrato originalmente assinado no montante de R\$ 415.530,00 (quatrocentos e quinze mil quinhentos e trinta reais) e 27.000 horas de trabalho, saltou para o valor de de R\$ 857.992,50 (oitocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos) e 55.750 (cinquenta e cinco mil setecentos e cinquenta) horas de trabalho contratado, o que significa um acréscimo no montante percentual de 106% no que diz respeito ao valor contratado e horas de trabalho.

Logo, o valor do contrato original foi aumentado sem o correspondente acréscimo de alunos matriculados, o que demonstra a ausência de motivação para a alteração contratual realizada.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO**  
**2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ**



No que diz respeito especificamente ao primeiro aditivo contratual, no mês de Abril de 2004, quando ele foi requerido, o número de alunos matriculados, apesar de superior ao mês de fevereiro de 2004, havia diminuído em relação ao mês imediatamente anterior. Ademais, tal acréscimo não corresponde ao 25%, mas sim a 7,38%.

Portanto, temos uma situação onde a alteração contratual deu-se com base em falso motivo fático pois o acréscimo requerido e concedido foi em percentual muito superior ao incremento de alunos na Rede Pública Municipal de Educação. Tal conduta afronta o disposto no art. 65, “caput” e I, b da Lei nº 8666/92, bem como se adequa à tipicidade do disposto no art. 10, XI, da Lei nº 8429/92.

Ademais, encontra-se ainda presente o elemento subjetivo do tipo na modalidade dolosa, uma vez que claramente deixou-se de atender a condicionante expressamente imposta pela Procuradoria do Município, não podendo-se afirmar que não houve culpa ou dolo na alteração contratual no percentual realizado. Soma-se a isso o fato do requerimento ter ocorrido justamente em mês em que houve decréscimo de alunos matriculados e a ausência consciente de qualquer comprovante no sentido de aumento de matrículas que justificasse incremento do contrato em 25%.

Quanto a segunda alteração contratual, utilizou-se como fundamentação jurídica o art. 57, II da Lei nº 8.666/92 que dispõe que a duração do contrato fica adstrita a duração do crédito orçamentário, exceto, em relação aos contratos de serviço continuado que poderão ter sua duração prorrogada por igual período com vistas a obter melhores condições e preços.

O que se nota nos documentos juntados em anexo ao Inquérito Civil é que o contrato realizado possuía prazo de duração de 1 ano, não tendo sido comprovado, por ocasião do segundo aditivo, que todas as horas contratadas já tinham sido utilizadas.

Ademais, prorrogação contratual significa a manutenção das bases contratuais anteriormente contratadas, com alteração apenas do critério temporal de duração do contrato, o que não aconteceu no caso em tela onde a duração do contrato permaneceu inalterada (o tempo de contrato não foi prorrogado e não foi comprovado o cumprimento de todas as horas anteriormente contratadas) e a base econômica da avença foi consideravelmente modificada, constituindo-se verdadeiramente em um novo contrato e não em prorrogação do contrato anteriormente realizado.

Também não há como se considerar que houve acréscimo contratual legalmente aceitável, seja porque o percentual de aumento é muito superior ao limite de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 65, §1º da Lei das Licitações (Lei nº 8.666/93), seja porque o contrato já havia sido alterado anteriormente no limite da previsão legal.

Está preenchido também o requisito subjetivo do tipo na modalidade dolo, uma vez que claramente a alteração contratual no quantitativo desejado e aprovado não encontrava respaldo legal, não se podendo afirmar que se trata de simples imperícia ou inexperiência, principalmente por se tratar de prefeita que estava no cargo desde 1997, ou seja há mais de 7 anos.





Assim, o que se tem é que houve na verdade um novo contrato sem realização de licitação, conduta essa tipificada pelo art. 10, VIII da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92).

### **Passo à análise do uso das verbas do PNATE.**

Em relação a esse ponto, a requerida, às fls. 51/53, não nega que foi utilizado recursos do PNATE no pagamento do Contrato nº 025/2004. Porém aduz que tal verba significou parcela muito pequena do montante pago e que, tendo em vista que a verba do PNATE é de apenas R\$ 23.133,46 (vinte e três mil cento e trinta e três reais e quarenta e seis centavos), seria contrário ao princípio da economicidade realizar procedimento licitatório específico para transporte de alunos para a utilização dessa verba.

A verba do PNTE serve para uso exclusivo de transporte de alunos residentes na Zona Rural (Art. 2º, “caput e § 4, da Lei nº 10.880/04) . O valor de transferência dessa verba toma como base informações apresentadas pelas prefeituras no Censo Escolar de Alunos, mais especificamente as informações acerca do quantitativo de alunos residentes na Zona Rural que utilizam o transporte escolar (art. 2º, §1º da Lei nº 10.880/04). Ademais, o recurso em tela possui caráter suplementar às verbas próprias dos Município.

Tal fato somado com a necessidade de se prestar contas ao ente cedente da verba (FNDE), torna-se imperioso que a utilização dos recursos oriundos do PNATE tenham tratamento apartado dos demais recursos próprios do Município que também são destinados à Educação Pública mas que tenham destinação diversa ou mais ampla.

Ao se misturar verba exclusiva para transporte de aluno rural com verba para transporte de alunos que não vivem em zona urbana bem como professores e servidores, poderá estar-se desviando da finalidade do programa, não sendo possível aferir se a totalidade da verba foi realmente utilizada para o transporte de alunos da zona rural ou se parte dela foi utilizada para outras finalidades. Tem-se ainda que o desvio de finalidade de verba pública em montantes diminutos, quando comparado com verba gasta pela mesma secretaria em programa semelhante, não tem o condão de tornar ato ímprobo em ato probo ou tornar em moral algo que a afronta.

A Resolução nº 05 de 2005 deixa claro em seu artigo 6º a destinação específica dos recursos do PNATE (fls. 10 dos autos anexo I). Chama especial atenção o art. 6º, II, “d” (fls 10-V dos autos anexo I), onde se afirma que no pagamento de serviços realizados por terceiros “a despesa apresentada deverá observar o tipo de veículo e o custo, em moeda corrente do país, por quilometro”, exigência essa incompatível com o contrato nº 025/04, uma vez que lá o pagamento é realizado de acordo com o quantitativo de horas trabalhadas, independentemente da quilometragem realizada pelo prestador de serviços.

Apesar da resolução acima mencionada dizer respeito ao exercício de 2005 e não ao de 2004, a Presidente do Conselho do FUNDEF no Município de Rio Bonito no exercício de



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ



2004, Sra. Letícia Brito de Lemos, ao prestar depoimento no Ministério Público do Rio de Janeiro, deixou expressamente consignado o seguinte (fls. 24 dos autos Apenso I):

Que desconhecia a resolução nº 05, de 22 de abril de 2005, até porque a mesma era recente, tendo sido promulgada 03 (três) dias antes de sua prestação de contas e as despesas já tinham sido realizadas antes da expedição da referida resolução nº 05.

Que apesar disso, reconhece que o artigo 6º da resolução nº 05 não inova em termos da legislação que rege o PNATE, não podendo afirmar a depoente que a mesma não existia anteriormente a promulgação da resolução, acreditando, entretanto que já existia tal orientação fora da resolução nº 05. (grifo nosso)

Assim, o que se tem é que ao utilizar verba do PNATE para pagamento do contrato nº 025/04 a requerida a utilizou para fins diversos do previsto pela legislação, o que é confirmado por ela nas fls. 167/169 da contestação, bem como realizou pagamentos por serviços contratados com critérios diferentes do que era exigido já àquela época.

Não há que se falar ainda em conduta culposa, motivada pela inexperiência ou por prática corriqueira, conforme afirma a defesa, uma vez que, apesar do PNATE ter sido criado naquele ano de 2004 a lei que a criou é explícita quanto ao fato de ela poder ser utilizada apenas para o transporte de alunos da zona rural (Lei nº 10.880/04, art. 2º, §4º) e a defesa deixa claro em sua manifestação (contestação) que se sabia que era utilizada para o pagamento do contrato que previa também o transporte de professores, servidores e alunos que não habitavam a zona rural do município.

Assim, está presente o Dolo na conduta aqui analisada.

Logo, a utilização dolosa da verba do PNATE de forma contrária a determinada em lei, fere o princípio da legalidade previsto no art. 37 da CF/88, adequando-se a conduta à tipicidade prevista no art. 11, I da Lei nº 8429/92.

### **Analiso o uso da verba do Salário Educação.**

Alega ainda o MPF que os irregulares aditamentos contratuais também levaram ao desvio de finalidade de verbas do Salário Educação. Para comprovar essa afirmação faz menção aos documentos de fls. 132, 142, 158 e 179 do autos apensos anexo I e fls. 208, 225, 234, 243, 250 e 262 dos autos anexo apenso II.

A contestação apresentada não ataca esse ponto.

Conforme se nota, do total gasto com o contrato em tela, R\$ 716.238,65 (setecentos e dezesseis mil, duzentos e trinta e oito reais e sessenta e cinco centavos) tem como origem conta do Salário Educação.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ



A verba repassada pelo FNDE a título de salário educação a Estados e Municípios possuem utilização vinculada, ou seja, apenas podem ser utilizadas para fins específicos previsto pela legislação. Nesse ponto a Lei nº 9424/96, afirma o seguinte em seu artigo 15, §2º, I:

Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da [Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. \(Regulamento\) \(Regulamento\) \(Regulamento\)](#)

§ 1º Omissos

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. [\(Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003\)](#)

Conforme disposição legal, a verba do salário educação somente pode ser utilizada por Estados e Municípios para financiar programas, projetos e ações do ensino fundamental.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 93.94/96) em seu artigo 70 enumera taxativamente quais tipos de investimento podem ser considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que em seu inciso VIII consta expressamente a “manutenção de programas de transporte escolar”. Confira a redação do artigo mencionado abaixo transcrita:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

VIII - aquisição de material didático-escolar e **manutenção de programas de transporte escolar. (grifo nosso).**

O Contrato nº 025/2004, objeto dessa ação visa justamente instalar e manter transporte escolar para alunos, servidores e professores, assim, não se vislumbra ilegalidade ou violação à probidade administrativa na aplicação dada ao salário educação.

## DISPOSITIVO.

**ANTE O EXPOSTO**, julgo parcialmente procedente a presente ação de improbidade administrativa, nos termos do art. 269, I, do CPC para condenar a requerida **Solange Pereira de Almeida, CPF nº 260.979.580-72,** como incurso no arts. 10, VIII e XI e art. 11, I, todos da Lei nº 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

Passo à dosimetria da pena.

O STJ, ao analisar as penas prevista na lei de improbidade administrativa fixou jurisprudência no sentido de ser necessário o magistrado realizar a dosimetria da pena, tendo



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ**



em vista que a lei prevê intervalos de penas, o que torna imperioso a sua individualização para se evitar sua aplicação de forma desproporcional.

Acresce-se ainda que esse magistrado entende não ser necessário a aplicação de todos elementos previstos nos incisos do art. 12, uma vez que isso poderia levar a condenações desproporcionais. Reconhece ainda a existência de julgados em sentido contrário.

Quanto aos delitos do art. 10, VIII e XI, para a fixação da pena prevista no art. 12, II da Lei nº 8429/92, primeiramente considera-se que não há nos autos qualquer menção a existência de condenação transitada em julgado em desfavor da ré, seja em ação penal, seja em outra ação de improbidade administrativa, apesar de tramitar nesse juízo os processos nº 000456-79.2008.4.02.5107, 0000504-72.2007.4.02.5107 e 0013889-37.2009.4.02.5107 que também versam sobre possíveis atos de improbidade da mesma requerida. Não há também qualquer outro elemento comportamental ou daqueles previstos no art. 59 do Código Penal que desabonem a requerida.

Não há provas de acréscimos ilícitos ao patrimônio. Já quanto ao prejuízo ao erário, nota-se que as indevidas prorrogações contratuais impediram que o Município pudesse realizar licitação e, com isso obter propostas mais vantajosas na prestação desse mesmo serviço. Foi esclarecido ainda ao longo da sentença que o acréscimo de alunos foi bem inferior aos acréscimos contratados, o que faz com que o prejuízo ao erário seja tal diferença.

Conforme já dito na fundamentação, a média de alunos matriculados durante o ano de 2004 foi 16,4% superior ao número de alunos que estavam matriculados durante o período em que se realizou a licitação, média essa que possibilitaria alteração contratual lícita.

Assim, entendo que o prejuízo ao erário corresponde efetivamente os valores que excederem os 16,4% que poderiam ser licitamente acrescidos ao contrato em seu valor original, o que corresponde a R\$ 483.676,92 (Quatrocentos e oitenta e três mil, seiscentos e setenta e seis reais e noventa e dois centavos).

Ocorre que o próprio MPF afirma que o total contratado não foi gasto, tendo sido utilizado R\$ 757.725,89 (setecentos e cinquenta e sete mil, setecentos e vinte e cinco reais e oitenta e nove centavos).

Portanto, o montante total do prejuízo é a diferença entre os valores acima mencionados, o que corresponde a R\$ 274.049,07 (duzentos e setenta e quatro mil, quarenta e nove reais e sete centavos). Desse valor, R\$ 20.702,60 (vinte mil, setecentos e dois reais e sessenta centavos), correspondem a verbas do FNDE oriundas do PNATE efetivamente utilizadas e que para ele deverão retornar. O valor restante deverá retornar ao patrimônio do Município de Rio Bonito. Esclareço ainda que os valores aqui mencionados dizem respeito ao ano de 2004, devendo ser atualizados, tendo como termo inicial de atualização janeiro de 2005.

Assim condeno, a requerida Solange Pereira de Almeida, a ressarcir o erário no montante de R\$ 274.049,07 (duzentos e setenta e quatro mil, quarenta e nove reais e sete



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO**  
**2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ**



centavos), sendo que desse montante, R\$ 20.702,60 (vinte mil, setecentos e dois reais e sessenta centavos), correspondem a verbas do FNDE. Tais valores deverão ser atualizados na data do pagamento.

Quanto aos demais elementos das penas dos arts. 10 e 11 da Lei nº 8429/92, entendo por correto aplicar o entendimento do Ministro Teori Albino Zavascki, assim esposado em sua obra “Processo Coletivo – Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos”, 3ª edição, 2008, livraria RT, pag. 129:

Embora reconhecendo a natureza não penal das sanções estabelecidas na Lei de Improbidade, tem-se enfatizado que sua aplicação, “não raro, haverá de ser direcionada pelos princípios básicos norteadores do direito penal, o qual sempre assumirá uma posição subsidiária no exercício do poder sancionador do Estado, já que este, como visto, deflui de uma origem comum, e as normas penais, em razão de sua maior severidade, outorgam garantias mais amplas ao cidadão”. Assim, “diante da omissão do legislador na elaboração da Lei 8.429/92, são aplicáveis por analogia e no que for cabível, na fixação e na dosagem das penalidades do art. 12, os princípios penais que norteiam a solução do conflito aparente de normas, como o da especialidade, da subsidiariedade e da consunção, bem como dos concursos de infrações (formal, material e continuado), com as devidas adaptações.

Assim, para fins de aplicação de pena, considero a existência de continuidade delitiva entre os delitos do art. 10, VIII e XI a que foi condenada a requerida. Já em relação ao delito do art. 11, I, há que se reconhecer a ocorrência de concurso material.

Assim, quanto ao artigo 10, fixo a suspensão dos direitos políticos no mínimo legal de cinco anos, pagamento de multa civil no montante de 100 mil reais. Em vista da continuidade delitiva, aumento tais penas em um sexto, perfazendo o total de cinco anos e 10 meses de suspensão dos direitos políticos e 116.666,66 mil reais de multa civil.

Proíbo a requerida Solange Pereira de Almeida de contratar com o Poder Público e receber benefícios fiscais ou creditícios do Poder Público de forma direta ou indireta, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 05 anos, bem como, tendo vista o montante do prejuízo ao erário, decreto a perda de sua função pública.

Quanto ao delito do art. 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa, o valor a ser ressarcido ao erário foi tratado no item anterior, correspondendo o montante de R\$ 20.702,60 (vinte mil, setecentos e dois reais e sessenta centavos) a ser ressarcido ao FNDE. (valor atualizado até dezembro de 2004).

Em vista do montante do prejuízo, bem como a análise dos elementos do art. 59 do Código Penal, aqui aplicado por analogia, fixo a pena de suspensão dos direitos políticos no mínimo legal de 3 anos, fixo multa civil no montante de 5 mil reais.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ



Deixo de aplicar, à presente condenação os demais elementos previsto no art. 12, III, para evitar aplicação desproporcional da pena.

Em vista do acima colocado, consolido a pena no ressarcimento ao erário no montante de R\$ 274.049,07 (duzentos e setenta e quatro mil, quarenta e nove reais e sete centavos), multa civil no montante de R\$ 121.666,66 (cento e vinte e um mil seiscentos e sessenta e seis mil reais e sessenta e seis centavos), proibição de receber benefícios fiscais ou creditícios do Poder Público de forma direta ou indireta, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de 05 anos, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 anos e 10 meses e Perda do Cargo Público que atualmente exerce, qual seja, prefeita de Rio Bonito.

Com base no Poder Geral de Cautela previsto no art. 798 do CPC e tendo em vista o valor do ressarcimento a ser realizado, bem como a possibilidade de dilapidação ou ocultação patrimonial ao longo da ação, o que impossibilitaria o ressarcimento, determino a indisponibilidade dos bens da requerida.

Desde já faculto à requerida a substituição da indisponibilidade pela apresentação de fiança bancária no valor do ressarcimento e multa civil a que foi condenada a pagar.

Determino à Secretaria desse juízo o bloqueio dos veículos via RENAJUD.

Determino a expedição de Ofício ao Desembargador Corregedor do TJ/RJ para que esse Comunique aos Cartórios de Imóveis desse Estado o bloqueio aqui determinado, bem como que o faça constar no Registro dos imóveis pertencentes à requerida.

Determino o Envio de Ofício à CVM para que ela proceda o bloqueio de ativos mobiliários em nome da requerida.

Oficie-se o TRE/RJ para ciência do teor dessa sentença bem como o Procurador Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro.

Junte-se cópia dessa sentença nos autos dos processos: nº 000456-79.2008.4.02.5107, 0000504-72.2007.4.02.5107 e 0013889-37.2009.4.02.5107.

Em vista da notícia da existência de ações de improbidade administrativa em tramite na 1ª Vara Federal de Itaboraí, oficie-se aquele juízo com cópia dessa sentença para que ela possa juntá-la nas ações que lá estão a tramitar.

Registre-se nos devidos Sistemas do CNJ para fins de estatística e da Meta 18.

Sem condenação em honorários advocatícios em vista do princípio da isonomia. Condono a parte ré ao pagamento das custas processuais.

P.R.I.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
**2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ**



Itaboraí/RJ, 5 de fevereiro de 2013.

(ASSINATURA ELETRÔNICA)

**EDUARDO DE ASSIS RIBEIRO FILHO**  
Juiz Federal Substituto, no exercício da Titularidade