



Justiça Federal  
Seção Judiciária do Estado da Bahia  
4ª Vara Federal Cível

---

**SENTENÇA TIPO "A"**

**CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)**

**PROCESSO Nº: 1003987-60.2017.4.01.3300**

**APELANTE: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF, MUNICIPIO DE MATA DE SAO JOAO**

**APELADO: JOAO GUALBERTO VASCONCELOS**

**SENTENÇA**

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e MUNICÍPIO DE MATA DE SÃO JOÃO**, na qualidade de assistente, ajuizaram ação contra **JOÃO GUALBERTO VASCONCELOS**, objetivando sua condenação pela prática de atos de improbidade previstos no art. 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92, nas sanções previstas no art. 12, inciso III, do referido ato normativo.

Alega, para tanto, que a presente ação tem por objeto a responsabilização do ex-prefeito de Mata de São João/BA, ora réu nesta ação, em razão da malversação de verbas federais, consubstanciada na distribuição de cestas básicas à população e aos servidores municipais, com recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no ano de 2009.

Afirma que as práticas ilegais vieram a lume a partir de constatações por parte da equipe de auditoria da 1ª Inspeção Regional do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA – na Prefeitura de Mata de São João, que evidenciou terem ficado retidos



alguns processos de pagamentos relacionados ao Pregão presencial nº 074/2009, realizado para a aquisição de cestas básicas natalinas.

Aduz que o resultado da fiscalização empreendida pelo TCM/BA instruiu o Inquérito Civil nº 167.0.092587/2010, instaurado pela 2ª Promotoria de Justiça de Mata de São João, com o intuito de apurar possíveis irregularidades no mencionado procedimento licitatório e, no curso das investigações, verificou-se que as verbas utilizadas no processo de pagamento nº 9121/2009 eram provenientes do FUNDEB, o que ensejou o declínio parcial de atribuições em favor do Ministério Público Federal.

Segue relatando que, no âmbito do MPF foi instaurado o Inquérito Civil nº 1.14.000.003074/2016-22, a fim de dar prosseguimento às apurações, o qual, após a realização de diligências adicionais, culminou na constatação da má aplicação das verbas do FUNDEB, no ano 2009, e a necessidade de propositura desta ação de responsabilidade por atos de improbidade administrativa.

Inicial instruída com documentos.

Por meio de pronunciamento exarado em 21/11/2017, foi deferido o ingresso do Município de Mata de São João no feito, tendo sido determinada a notificação do réu para apresentar manifestação prévia.

Devidamente intimado, o réu apresentou manifestação prévia, argumentando que na exordial consta assertiva equivocada de que, no curso das investigações, verificou-se que as verbas utilizadas no processo de pagamento nº 9121/2009 eram provenientes do FUNDEB, o que ensejou o declínio parcial de atribuições em favor do MPF. Informou, ainda, que os recursos públicos em relação aos quais o *parquet* faz referência foram pagos com recursos próprios do Município de Mata de São João, motivo pelo qual alegou, preliminarmente, a incompetência absoluta da Justiça Federal. No mais, requereu que as futuras intimações, pela imprensa oficial e pelo correio, sejam realizadas exclusivamente em nome do Bel. Roberto Oliveira Araújo.

Intimado, o MPF aduziu que, após a análise da extensa documentação acostada aos autos pela defesa e pelo Município de Mata de São João, constatou que, de fato, os recursos utilizados para o pagamento das cestas básicas foram oriundos de uma fonte de recursos próprios do Município, e não do FUNDEB. Sustentou, ainda, que tal constatação não desnatura a prática de atos de improbidade ou a competência da Justiça Federal, sob o argumento de que, independentemente da origem municipal da verba, mantém-se a competência federal para a apreciação da causa, pois a mera presença do MPF na lide é suficiente para atrair a competência da Justiça Federal.

Em 27/03/2018 foi prolatada sentença que extinguiu o processo sem exame do mérito por ilegitimidade ativa.

Em 13/04/2018 foram opostos embargos de declaração pelo MPF, os quais foram rejeitados.

Em 16/10/2019 foi prolatado acórdão que anulou a sentença e determinou o retorno dos autos à origem.

Em 23/10/2019 a parte ré opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados,



tendo o trânsito em julgado se dado em 18/07/2020, conforme certidão lavrada em 24/07/2020.

Após o retorno dos autos a este Juízo, o MPF requereu o prosseguimento do feito, com o recebimento da inicial.

Foi proferida decisão recebendo a inicial, tendo sido determinada a citação (ID [290130351](#)).

Citado, o réu apresentou defesa alegando a inépcia da inicial, ausência de dolo e de conduta ilícita. Requereu a produção de prova oral e pericial.

Réplica apresentada (ID [532645377](#) e ID [650702457](#)).

Foi proferida decisão apreciando as preliminares levantadas. Na ocasião, foi assinado prazo à parte ré para que esclarecesse a utilidade da prova oral, indicando os pontos que pretende provar por meio dessa prova, bem como para que acostasse aos autos eventual prova documental suplementar, tal como mencionado no ID [559044870](#), e determinada a expedição de ofício ao TCM para fins de envio de cópia dos pronunciamentos de mérito proferidos na análise das despesas glosadas do processo de pagamento nº 9121 (competência de 12/2009) do Município de Mata de São João (ID [673392990](#)).

Sobreveio resposta do TCM (ID [755276456](#)).

Foi oportunizado prazo ao réu para que se manifestasse à vista das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

Foi proferida decisão por meio da qual restou indeferido o requerimento de devolução do prazo formulado pelo réu, tendo sido deferida a produção de prova oral e oportunizado prazo para apresentação do rol de testemunhas (ID [856012546](#)).

Foram opostos embargos de declaração pelo réu (ID [901040088](#)), os quais foram acolhidos por meio de sentença que acolheu a prejudicial de prescrição (ID [952282162](#)).

O MPF interpôs recurso de apelação, ao qual foi dado provimento para anular a sentença de pronúncia da prescrição intercorrente.

Foi certificado o trânsito em julgado do acórdão respectivo (ID [1963337185](#)).

O MPF requereu a continuidade do feito (ID [1966387652](#)).

A parte ré reiterou a preliminar de inépcia da inicial, argumentando ser necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, mediante existência de dolo (ID [2012596179](#)).

Intimado, o MPF informou que a parte ré reiterou alegações anteriores, pugnando pelo prosseguimento do feito (ID [2039623655](#)).

Em seguida, o Município de Mata de São João alegou incompetência da Justiça Federal, requerendo a remessa dos autos à Justiça Estadual (ID [2039623655](#)).



Foi proferida decisão apreciando as preliminares levantadas nos autos (ID [2088486670](#)) e oportunizando prazo às partes para que apresentassem o rol de testemunhas para prova oral deferida por meio da decisão ID [856012546](#).

O MPF manifestou ciência (ID [2103010175](#)).

A parte ré requereu fosse esclarecida a questão controversa a fim de elencar quesitos de prova pericial, sob o argumento de que o TCM/BA já teria esclarecido que não se trata de recursos do FUNDEB, e sim recursos do MDE 25%. Pediu fosse intimado o MPF para que se manifeste especificamente sobre o que pretende demonstrar de controverso.

Foi designada audiência de instrução.

O patrono da parte ré requereu redesignação da audiência, o que restou deferido por meio do pronunciamento ID 2142364231.

Realizada audiência de instrução (ID 2154928563).

Foi determinada a intimação das partes para que apresentassem memoriais em prazo sucessivo, iniciando pela parte autora (ID 2170189703).

Apenas o MPF e a parte ré apresentaram memoriais (IDs 2176732406 e 2183331354).

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório. Passo a decidir.

## II

Inicialmente, registre-se que a preliminar de incompetência do Juízo restou afastada no acórdão prolatado nos autos (ID [286762946](#)), pelo que não merece guarida o requerimento de remessa dos autos à Justiça Estadual, formulado pelo Município de Mata de São João, por meio da peça ID [2039623655](#), e que as preliminares levantadas nos autos foram apreciadas por meio da decisão ID [673392990](#).

Passo, pois, ao exame do mérito.

Por meio da presente demanda, a parte autora pretende seja o réu condenado pela prática de atos de improbidade previstos no art. 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92, nas sanções previstas no art. 12, inciso III, do referido ato normativo.

O MPF, na inicial, alegou ter sido instaurado inquérito civil nº 1.14.000.003074/2016-22, no qual teria sido constatada má aplicação das verbas do FUNDEB no ano de 2009, culminando na propositura da presente ação de improbidade.

Diz o MPF que em 25/09/2009 a Prefeitura Municipal de Mata de São João/BA publicou edital relativo ao pregão presencial nº 074/2009, para a aquisição de cestas de Natal



destinadas às famílias carentes do Município e aos funcionários da Prefeitura.

Sustenta o MPF que entre os processos de pagamento firmados para a execução do contrato em questão, encontra-se o Processo de Pagamento nº 9121/2009, cuja dotação orçamentária foi oriunda da Secretaria de Educação e que seria facilmente visualizada a partir da nota de empenho e nota fiscal constante da fl. 03 da exordial.

Defende que após regular exame da documentação pelo TCM/BA, constatou-se que as verbas utilizadas no PP 9121/2009, no valor de R\$ 26.135,07 seriam provenientes do FUNDEB e, em razão de vedação legal, não poderiam ser utilizadas para a concessão de benesses natalinas aos servidores da Secretaria de Educação ou à população, o que evidenciaria a prática de desvio de finalidade na aplicação de verbas públicas da Educação.

In casu, tenho que não assiste razão ao autor.

Senão vejamos.

A prova produzida no curso do processo demonstra que a verba utilizada para o contrato objeto da demanda não provém do FUNDEB, nem do MDE.

Por meio da peça ID 3495572, o Município de Mata de São João requereu a juntada de declaração de identificação de contas bancárias, na qual consta que a conta nº 1.106-1 seria do FME e a conta nº 14.005-8 seria do FUNDEB (ID 3495641) e de extrato da conta nº 1.106-1 relativo ao mês de dezembro de 2009, no qual consta o pagamento da quantia mencionada pelo MPF na exordial, qual seja, R\$ 26.135,07 em 30/12/2009 (ID 3495764).

Consta, ainda, dos autos extrato da conta nº 14.005-8 — que consiste na conta FUNDEB de acordo com a declaração de identificação de contas bancárias ID 3495641 — relativo ao mês de dezembro de 2009, que demonstra não ter sido efetuado pagamento no valor de R\$ 26.135,07, quantia apontada na exordial (ID 3548701).

Constam, ainda, dos autos, duas relações de pagamentos orçamentários do FUNDEB referentes à competência de dezembro de 2009, quais sejam, relação de pagamento FUNDEB 60% (ID 3551737) e relação de pagamento FUNDEB 40% (ID 3552027), nas quais constam apenas despesas com obrigações patronais (FGTS e INSS) dos servidores lotados na gestão das ações do ensino fundamental, folha de pagamento de servidores da educação, contratação de empresa especializada para realizar a construção de obras remanescentes da escola municipal de Sauípe e decorrentes de contratação por tempo determinado relativa à gestão das ações de ensino fundamental.

Tanto é suficiente para se verificar que a verba de R\$ 26.135,07 — indicada na exordial como recurso do FUNDEB — não proveio da conta FUNDEB.

Sucede que não só os documentos acostados aos autos demonstram que a verba objeto da ação não se originou do FUNDEB, como também o próprio MPF mencionou ter, no curso do processo, constatado que, de fato, os recursos utilizados para o pagamento das cestas básicas foram oriundos de uma fonte de recursos próprios do Município, e não do FUNDEB.

Com efeito, por meio do parecer ID 4430016, o MPF aduziu que, após análise da extensa documentação acostada aos autos pela defesa e pelo Município de Mata de São João,



constatou que, de fato, os recursos utilizados para o pagamento das cestas básicas foram oriundos de uma fonte de recursos próprios do Município, e não do FUNDEB.

Ressalte-se, ainda que o TRF/1ª Região, quando da prolação do acórdão, reproduziu trecho de parecer do MPF, no qual consta que a verba que teria sido utilizada indevidamente para a distribuição de cestas básicas é oriunda de valores destinados à educação, embora não seja do FUNDEB.

Ou seja, não há dúvida de que os recursos contestados não se originaram das verbas do FUNDEB.

Conforme esclarecido no parecer ID 4430016, a investigação sobre as cestas básicas se deu inicialmente no âmbito do Inquérito Civil nº 167.0.92587/20101, instaurado pela 2ª Promotoria de Justiça de Mata de São João, com intuito de apurar possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 074/2009 e, ao iniciar a investigação sobre as cestas básicas custeadas pelo Município, o membro do MPE/BA oficiante observou que o Processo de Pagamento nº 9121/2009 estava incluso entre os processos retidos no TCM/BA atinentes ao FUNDEB, tendo sido encaminhada requisição ao órgão de contas, tendo o TCM/BA confirmado a expressa indagação do parquet estadual acerca da origem da verba, afirmando que a compra de cestas de natal foi inserido no sistema SIES como gasto em Educação, sem qualquer ressalva, tendo, em razão disso, o MPE declinado de suas atribuições em favor do MPF.

Ainda na peça ID 4430016, o MPF esclareceu que apenas no curso da demanda o juízo sobre a origem dos recursos foi desconstruído após a análise dos esclarecimentos da defesa e apresentação dos respectivos documentos – notadamente os extratos bancários e comprovantes de transferência da conta do Município. Sustentou que as verbas públicas utilizadas para custear as despesas do Contrato nº 157/2009, a despeito de não serem descentralizadas do FUNDEB, eram verbas oriundas de receitas vinculadas à Educação, nos moldes do quanto determinado pelo art. 212 da CEF, e, portanto, destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação e não para o custeio de supostos atos de assistencialismo. Ao final, defendeu que os atos praticados pelo réu passam ao largo de um simples intuito assistencial, por traduzir a prática de condutas com propósitos potencialmente distintos, inclusive reprimíveis no ponto de vista eleitoral e sinalizadores de possíveis abusos de poder político, ressaltando que o FNDE teria confirmado o desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos no bojo do IC 1.14.000.003074/2016-22, com amparo na LDB, o que permitiria concluir pela efetiva prática dos atos ímprobos descritos na inicial.

Quanto à conta MDE, saliente-se que não se trata de um fundo específico, uma vez que os recursos provêm da arrecadação geral de cada ente federado. A Constituição exige que União, estados, DF e municípios apliquem no mínimo 25% da receita de impostos em MDE (CF art. 212). Para fins de MDE, contam-se impostos próprios (excluindo-se as transferências intergovernamentais, §1º do art.212) e contribuições vinculadas. Ou seja, as receitas do MDE são as receitas tributárias gerais e contribuições sociais que cada ente destina à educação, segundo as alíquotas mínimas constitucionais.

As verbas aplicadas em MDE estão vinculadas pelo art. 212 da CF e pela LDB, havendo, pela Constituição Federal, imposição dos percentuais mínimos (18% da União, 25% dos demais entes) a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino.



No que toca à utilização, ou não, de recurso proveniente da conta MDE, frise-se que a prova testemunhal, que esclareceu de forma detalhada a questão relativa à alteração da fonte da verba objeto da demanda, foi no sentido de que nas contas de 2009, a controladoria e a contabilidade do município não identificaram que a compra das cestas natalinas entregues aos professores constou como recurso MDE e, após acatamento da glosa efetuada pelo TCM/BA, o município fez a alteração do ponto de vista orçamentário, mediante mudança da rubrica orçamentária para recurso ordinário da Secretaria de Educação, a partir de quando o TCM/BA não mais apontou equívoco.

No particular, registre-se que o orçamento da secretaria de educação é composto de várias fontes, dentre eles o FUNDEB, o MDE e a fonte de recurso ordinário, utilizado em ações dirigidas aos professores e/ou à educação, não enquadradas no FUNDEB e no MDE.

Saliente-se, ainda, que o TCM/BA emitiu parecer prévio (ID 755276468), aprovando, com ressalvas, o orçamento de 2009 do município de Mata de São João e, no campo relativo ao MDE, consta ter sido cumprido o art. 212 da Constituição Federal mediante aplicação, na educação, do percentual de 25,79%, o que corrobora o fato informado pela prova testemunhal no sentido de que a despesa da cesta natalina distribuída entre os professores não foi efetuada com verba do MDE, já que o percentual mínimo respectivo já havia sido respeitado.

Considerando-se que as cestas natalinas — entregues aos professores do município — não tiveram destinatário inespecífico, reputo que não havia obrigatoriedade de que tal despesa tivesse sido custeada pela assistência social, já que dirigidas aos aludidos professores. Ademais, o recurso, após reclassificação efetuada por meio de acatamento da glosa do TCM/BA, foi alocado como recurso ordinário, não tendo, pois, havido, comprometimento da verba FUNDEB, nem da verba MDE — cujo percentual mínimo restou cumprido —, não restando, assim, configurados o desvio de finalidade e prática de conduta ímproba, alegados na exordial.

### III

Diante de todo o exposto, **julgo improcedente** o pedido, com o que extingo o processo com base no art. 487, I, do CPC.

Sem custas e sem condenação em honorários advocatícios, eis que é firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, em ação civil pública, a condenação do Ministério Público e de outros co-legitimados, consoante o art. 18 da Lei nº 7.347/1985, ao pagamento de honorários advocatícios, só é admissível na hipótese de inequívoca má-fé, cabalmente motivada na decisão judicial, o que não ocorre no caso concreto.

Sentença sujeita ao duplo grau obrigatório, em razão do ajuizamento da demanda ter se dado antes da edição da Lei nº 14.230/2021.

Publique-se. Registre-se. Intime(m)-se.

Salvador, data da assinatura eletrônica.



**ROBERTA DIAS DO NASCIMENTO GAUDENZI**

Juíza Federal Substituta,

em auxílio na 4ª VF/SJBA

