



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria da República no Estado do Piauí

---

Exmo(a). Sr(a). Juiz(a) Federal da 1ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Piauí

**Ação Civil Pública – Improbidade Administrativa**

Processo n.º 8853-70.2014.4.01.4000

Requerente: Ministério Público Federal

Litisconsorte do autor: União

Requerido: Antônio José Castelo Branco Medeiros

Os autos foram encaminhados mais uma vez a esta Procuradoria da República nos termos do r. despacho de fl. 661, em que esse douto Juízo Federal determinou que o FNDE apresentasse a prestação de contas final do Convênio 806001/2007-FNDE (SIAFI 598698), com posterior vista às partes para manifestação.

Repise-se que o Ministério Público Federal, secundado pela União (fl. 574), apresentou o memorial de fls. 557/570, no qual demonstrou a prática dolosa de condutas ímprobas pelo requerido, conforme apontado na petição inicial, **enquadrando tais condutas tanto nas modalidades do art. 10 como nas do art. 11 da Lei 8.429/1992**, com indicação dos danos ao erário decorrentes.

Atendendo à determinação do r. despacho de fls. 598/598-verso, o Ministério Público Federal ainda especificou os danos ao erário provocados pelo requerido, esclarecendo, ademais, a jurisprudência acerca da matéria e a imputação *sucessiva* da modalidade do art. 11 da Lei 8.429/1992 (fls. 601/656).

***Essas manifestações são ora reiteradas, em todos os seus termos, para apreciação de V. Exa.***

Notificado nos termos do r. despacho de fl. 661, o FNDE apresentou as informações de fls. 667/669<sup>1</sup>. No documento de fl. 667/667-verso, expedido já no mês de setembro de 2019 (19/09/2019), o FNDE atestou, em suma, que a análise final da prestação de contas do referido Convênio 806001/2007-FNDE (SIAFI 598698) não estava concluída no âmbito daquela Autarquia, juntando cópia do processo administrativo correspondente (DVD de fl. 669).

No referido DVD, verifica-se que, já depois de abril de 2019, houve comprovação documental complementar, pela SEDUC/PI, da aplicação de parte das verbas do convênio em tela em ações de capacitação previstas em termo aditivo do ajuste. Quanto a esse específico ponto do convênio, cujo montante previsto era de R\$ 306.598,00, o FNDE, ressalvando sempre tratar-se de análise documental (*sem reconhecer o FNDE, portanto, a efetiva ocorrência dos cursos, até mesmo porque após a movimentação irregular das verbas, saindo da conta específica do ajuste para as contas gerais do Estado do Piauí, não é possível aferir o real beneficiário de cada pagamento determinado pelo ora requerido, então Secretário de Estado da Educação do Piauí*), reconheceu a execução de três das quatro ações pendentes, glosando apenas a "*Capacitação do dia 15 a 26/03/2010 – Curso de Formação Continuada em Deficiência Auditiva*" no valor de R\$ 60.080,00 (ver documentos anexos, extraídos da mídia de fl. 669).

Com exceção desse específico item (*ações de capacitação no montante de R\$ 306.598,00, das quais ainda não foram suficientemente comprovados, para o FNDE, R\$ 60.080,00*), porém, nada consta na documentação apresentada pelo FNDE a respeito das vultosas quantias apontadas pelo TCU cuja destinação e efetiva aplicação nas finalidades do convênio continua a ser ignorada (ver fls. 635/643). E tudo, repise-se, em razão das condutas dolosas do requerido, ***elencadas na petição inicial e comprovadas na instrução desta ação, referentes às transferências sucessivas de recursos da conta vinculada do convênio para a conta geral do Estado do Piauí, impossibilitando, ao final, os devidos acompanhamento e comprovação da destinação das verbas.***

---

1 Apenas o **ofício de fl. 667** e o **DVD de fl. 669** dizem respeito ao objeto da presente ação de improbidade administrativa. O **ofício de fl. 668** trata de assunto diverso e provavelmente foi enviado por equívoco, juntamente com o expediente de fl. 667, a esse douto Juízo Federal. ***É caso, assim, de desentranhar o referido ofício de fl. 668 dos presentes autos.***

Sobre o tema, cabe juntar o anexo Acórdão 4.012/2019-2ª Câmara, proferido no já citado processo correlato do TCU (TC 035.116/2011-0) em 24 de junho de 2019 (*caracterizando-se, portanto, como "documento novo" neste processo, tendo sido produzido já após a última manifestação do Ministério Público Federal de fls. 601/656*).

Nesse novo acórdão, a Corte de Contas **reiterou as graves inconsistências na comprovação da aplicação dos recursos federais transferidos por meio do Convênio 806001/2007-FNDE (SIAFI 598698);** inconsistências essas que inviabilizam a efetiva aferição da destinação dos recursos e da sua aplicação nas finalidades para as quais estavam destinados - **tudo, afirme-se uma vez mais, em razão das condutas comprovadamente dolosas do requerido de movimentar as verbas do convênio federal indevidamente, fora da conta específica.** Veja-se o que ainda aponta o TCU (documento anexo):

**1.8.1.1.1. transferência de recursos da conta específica do convênio para contas bancárias de titularidade do Governo do Estado do Piauí (R\$ 785.723,94, R\$ 1.754.937,86, R\$ 1.270.024,60, R\$ 4.286.908,67, R\$ 4.735.164,14, R\$ 6.472.567,35, R\$ 4.081.908,38; R\$ 9.999.998,40; R\$7.141.322,48, R\$ 7.002.670,58, R\$ 3.534.410,47, R\$ 1.723.508,84 e R\$ 1.823.791,56), posteriormente restituídos para a conta específica do convênio, mas que, seguida às devoluções, foram novamente debitados da conta específica, para destino desconhecido, impossibilitando o estabelecimento do nexo de causalidade entre as citadas transferências e as despesas previstas no objeto do Convênio 806001/2007 e no respectivo plano de trabalho;**

**1.8.1.1.2. transferência de recursos da conta específica do convênio para contas bancárias de titularidade do Governo do Estado do Piauí (R\$ 2.000.000,00 e R\$ 7.051.940,21), cuja restituição à conta específica não ficou comprovada e cuja aplicação no objeto do convênio não restou comprovada pelo Governo do Estado do Piauí, impossibilitando o estabelecimento do nexo de causalidade entre as citadas transferências e as despesas previstas no objeto do Convênio 806001/2007 e no respectivo plano de trabalho;**

**1.8.1.1.3. transferência de recursos da conta específica do convênio para contas bancárias de titularidade do Governo do Estado do Piauí (R\$ 5.496.497,73, R\$ 5.186.405,59 e R\$ 5.731.356,90), cuja aplicação no objeto do convênio não restou comprovada pelo Governo do Estado do Piauí, impossibilitando o estabelecimento do nexo de causalidade entre as citadas transferências e as despesas previstas no objeto do Convênio 806001/2007 e no respectivo plano de trabalho;**

**1.8.1.1.4. pagamentos constantes nas relações de pagamentos referentes à 1ª e 2ª parcelas do convênio que não possuem débitos**

***correspondentes nos extratos bancários da conta específica (R\$ 6.483.678,81 em 30/4/2009 e R\$ 8.807,56 em 26/11/2009), impossibilitando o estabelecimento do nexo de causalidade entre as citadas transferências e as despesas previstas no objeto do Convênio 806001/2007 e no respectivo plano de trabalho;***

***1.8.1.2. as ações 1.A, 1.B, 1.D, 1.H, 1.J e 1.K do plano de trabalho do 13º termo aditivo;”***

Dessas graves inconsistências, como se vê na fl. 667 e no procedimento de fl. 669, o FNDE reconheceu apenas, e com base em comprovação apresentada somente em abril de 2019, a realização **de uma parte** de cursos previstos em um aditivo do convênio (*total de R\$ 306.598,00, ainda pendente de comprovação R\$ 60.080,00, conforme documentos anexos*). **Nada acerca das graves inconsistências apontadas pelo TCU restou negado ou explicado na análise das contas do convênio pelo FNDE (fls. 667 e 669).**

Cabe enfatizar, ademais, que a despeito das referidas falhas consignadas nos acórdãos do TCU, o FNDE, em análise documental anterior – *i.e., mesmo desconsiderando, em parte, as graves falhas referentes à incompatibilidade da movimentação dos recursos federais na conta específica do convênio com as despesas afirmadas pela SEDUC/PI* —, registrou um dano ao erário no montante nominal de **R\$ 861.351,47**, dos quais nada menos do que **R\$ 854.446,46** estão sendo exigidos administrativamente do requerido (ver fls. 609/634).

Por fim, registre-se novamente que, em relação aos recursos do FUNDEF/FUNDEB, a petição inicial, transcrevendo trechos de relatórios do TCE/PI acostados aos autos, **indica os valores que restaram simplesmente não comprovados pelo ora requerido ao longo dos anos de 2003 (fls. 05/06), 2004 (fls. 06/08), 2005 (fls. 08/09), 2008 (fls. 09/10) e 2009 (fls. 10/11)** - tudo em razão da mesma conduta reiterada de movimentar indevidamente as verbas do FUNDEB/FUNDEF fora das contas específicas dos fundos, o que impossibilitou a Corte de Contas Estadual de realizar o devido cotejo apto a evidenciar a legitimidade e a legalidade dos gastos efetuados.

De resto, repita-se, o pedido formulado a respeito dos danos ao erário na petição inicial é claro quanto ao parâmetro de aferição dos prejuízos divisados pelo Ministério Público Federal (ver item 2.1, na fl. 31). Ou seja, conforme a

petição inicial, o memorial de fls. 557/570, a petição de fls. 601/656 e a presente manifestação, estão evidenciados os danos afirmados pelo Ministério Público Federal e ratificados pelas provas produzidas na instrução processual.

Em suma, o requerido, dolosamente, como gestor público de verbas federais da educação, sucessivamente movimentou os recursos de maneira indevida, retirando-os das contas vinculadas específicas; fazendo com que, em razão dessas operações financeiras ilícitas, se tornasse impossível a devida comprovação da real aplicação dos recursos nas finalidades legais para os quais estavam destinados.

De resto, desde a petição inicial as condutas do requerido foram enquadradas pelo Ministério Público Federal, *sucessivamente*, nas modalidades dos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/1992. A modalidade do art. 11 da Lei 8.429/1992, no caso (*e conforme doutrina e jurisprudência na matéria*), servem como “tipo” subsidiário —*incidente ainda que se pudesse negar a ocorrência de danos*, ante a comprovada conduta dolosa do réu de movimentar recursos federais, em larga escala, em desacordo com as normas próprias, prejudicando e impossibilitando o devido acompanhamento da regularidade das despesas públicas.

Anote-se, novamente, o que já decidiu o e. Tribunal Regional Federal da 1ª Região em casos similares:

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DESLOCAMENTO DE RECURSO FEDERAL DE CONTA ESPECÍFICA DE CONVÊNIO PARA CONTAS ESTADUAIS DIVERSAS - CONFUSÃO DE RECURSOS - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL - INTERESSE DA UNIÃO CONFIGURADO (CF, ART. 109, I) - SÚMULA 150/STJ - NÃO-DEMONSTRAÇÃO DA REGULAR DESTINAÇÃO DAS VERBAS, CONDUTA QUE CONTRARIA O DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (CF, ART. 70, PARÁGRAFO ÚNICO, DECRETO-LEI 200/1967, ART. 93) E DE HONESTIDADE - INDÍCIO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA -- INDISPONIBILIDADE DE BENS - REQUISITOS CUMULATIVOS - FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA - PRECEDENTES DO STJ E TRF/1ª REGIÃO - AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO.**

I—A absorção das verbas federais pela conta única do Estado e do próprio DER/RR, por si só, fundidos os recursos portanto, já inclui, proporcionalmente, verba federal nos pagamentos, lícitos ou não. Isso bastaria para materializar, em caso de pagamentos ilícitos, o interesse da União na lide, sendo competente a Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição Federal. **Entre outras razões, a lógica e experiência públicas fizeram constar dos instrumentos de convênio a obrigação de o conveniente manter a verba federal repassada em conta bancária específica, conforme expresso no citado art. 20 da IN 01/1997-STN, para evitar confusão de recursos e viabilizar eficiente fiscalização pelo TCU.**

II - "Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas". (Súmula 150 do STJ.)

**III - A transferência de recursos federais depositados em conta especialmente aberta para pagamentos relativos à execução do convênio para outras contas é uma irregularidade gravíssima. A não-demonstração da regular destinação desses recursos, que contraria o dever de prestação de contas (CF, art. 70, parágrafo único, Decreto-Lei 200/1967, art. 93) e de honestidade, constitui indício de improbidade administrativa, se há desvio ou aplicação irregular, a respectiva sanção é mais severa.**

IV - É inafastável o periculum in mora para decretação de medida acautelatória de indisponibilidade de bens, nas ações de improbidade administrativa. A configuração do risco dá-se, como expresso no art. 798 do CPC, "quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação". O perigo da demora, assim, não pode ser presumido.

V - "A medida prevista no art. 7º da Lei 8.429/92 é atinente ao poder geral de cautela do Juiz, previsto no art. 798 do Código de Processo Civil, pelo que seu deferimento exige a presença dos requisitos do fumus boni iuris e periculum in mora. O periculum in mora significa o fundado temor de que, enquanto se aguarda a tutela definitiva, venham a ocorrer fatos que prejudiquem a apreciação da ação principal. A hipótese de dano deve ser provável, no sentido de caminhar em direção à certeza, não bastando eventual possibilidade, assentada em meras conjecturas da parte interessada." (REsp 821720/DF, 2ª Turma, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 30/11/2007, pág. 423.)

VI - Agravo parcialmente provido. A Turma deu parcial provimento ao agravo de instrumento, por unanimidade.

(AG 00361881720064010000, DESEMBARGADORA FEDERAL ASSUETE MAGALHÃES, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 DATA:21/08/2009 PAGINA:79.)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE

**ADMINISTRATIVA - CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA, O ESTADO DE RORAIMA E O DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DE RORAIMA - DER/RR - REPASSE DE RECURSOS DESTINADOS À PAVIMENTAÇÃO DE TRECHO DA RODOVIA RR 319 - POSTERIOR TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS, DA CONTA ESPECÍFICA DO CONVÊNIO PARA CONTAS BANCÁRIAS A ELE ESTRANHAS - DESVIO DE FINALIDADE - PRÁTICA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DEFINIDO PELO ART. 11, I, DA LEI 8.429/92 - APLICAÇÃO DOS AFORISMOS DA MIHI FACTUM, DABO TIBI JUS E JURA NOVIT CURIA - PRESENÇA DE DOLO - CONDENAÇÃO DOS RÉUS.**

I - Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal contra os então Secretário de Estado da Fazenda e Governador do Estado de Roraima, em decorrência do Convênio 123/99, celebrado, em 30/12/99, entre a Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, o Estado de Roraima e o Departamento de Estradas de Rodagem de Roraima - DER/RR, por meio do qual fora repassada a importância de R\$ 2.600.000,00, para a pavimentação da Rodovia RR 319, no trecho BR 174/Rio Surumu, com 21 km de extensão, além da participação do Estado de Roraima, no importe de R\$ 260.000,00, totalizando a obra o valor de R\$ 2.860.000,00.

**II - Prática de ato de improbidade administrativa, decorrente do fato de a importância de R\$ 2.600.000,00 ter sido depositada em conta específica, mantida para o Convênio, sendo constatada, pela Comissão de Tomada de Contas Especial da SUFRAMA, posterior transferência de R\$ 2.000.000,00 para conta única de movimento do DER/RR, no Banco do Brasil, e de R\$ 600.000,00 para conta corrente mantida junto ao Banco da Amazônia, ambas mediante ordens bancárias subscritas pelos réus, Neudo Ribeiro Campos e Roberto Leonel Vieira, sem qualquer informação sobre o destino dos recursos, dificultando a fiscalização e a comprovação de que teriam sido aplicados, efetivamente, no objeto do Convênio.**

III - A conduta atribuída aos réus, correspondente à descrita no art. 10, XI, da Lei 8.429/92 - liberação de verba pública sem observância das normas pertinentes - não corresponde à conduta efetivamente praticada, uma vez que liberação (de verba), na acepção da legislação financeira, significa disponibilizar a verba pública para alguém, originariamente, e não em momento posterior. In casu, a liberação dos recursos ocorreu no momento em que a SUFRAMA depositou o valor de R\$ 2.600.000,00, na conta específica do Convênio em apreço, e não quando os réus, em afronta à cláusula 8ª do Convênio 123/99, repassaram o numerário, da conta específica do aludido Convênio, para outras contas bancárias, em momento posterior. Inteligência dos aforismos Da mihi factum, dabo tibi jus e Jura novit curia, porquanto a tipificação do ato de

**improbidade administrativa em apreço amolda-se ao comportamento definido pelo art. 11, I, da Lei 8.429/92 ("praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência").**

**IV - Ilicitude que se encontra "configurada pela ausência dos extratos bancários da conta específica, o que impossibilitou à Administração meios para o controle e fiscalização da destinação dada aos recursos públicos. Em se tratando de dinheiro público, é imperioso que o administrador permita a aferição do destino dado ao recurso, pois, ao contrário, está latente o desvio de finalidade"** (TRF/1ª Região, AC 2004.43.00.001414-7/TO, Relatora Juíza Federal Convocada Rosimayre Gonçalves de Carvalho, 4ª Turma, unânime, e-DJF1 de 04/11/2008, p. 590).

**V - A irregularidade não residiu em mera formalidade, mas na vontade de colocar os recursos do Convênio a salvo da fiscalização, impossibilitando a apuração de sua regular aplicação, na efetiva execução da obra que constitui seu objeto. Agiram os réus, dessa forma, com o propósito de encobrir futuro desvio de finalidade, imbuídos de má-fé,** mesmo porque o Convênio 123/99 foi assinado por Neudo Ribeiro Campos, tendo ele ciência do disposto em sua cláusula 8ª. Não se trata, ademais, de um caso isolado, porque é sabido que várias práticas de tal natureza ocorreram no Governo de Roraima, com transferência de recursos federais de convênios, que deveriam permanecer em conta bancária específica, para outras contas, inclusive do DER/RR, permitindo o desvio de recursos federais para o pagamento de servidores fictícios, no que se intitulou "Escândalo dos Gafanhotos", conforme apurado em vários Inquéritos Policiais e Ações Penais, apreciados originariamente ou em competência recursal, pelo TRF/1ª Região.

VI - Ao julgar a Tomada de Contas Especial instaurada pela SUFRAMA, em decorrência de irregularidades na execução do Convênio em tela, o Plenário do Tribunal de Contas da União julgou irregulares as contas, condenando os subscritores da avença ao pagamento da quantia de R\$ 2.000.000,00 e de multa individual de R\$ 5.000.000,00 (Acórdão nº 1.058/2005).

**VII - Presença de dolo dos agentes, por isso que praticaram a conduta de forma deliberada, livre e consciente, atentando contra os princípios da Administração Pública e violando os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições.**

VIII - Condenação dos réus ao pagamento de multa civil, equivalente a R\$ 260.000,00, atualizado; na proibição de contratarem com o Poder Público, ou receberem benefícios/incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de três anos; na suspensão dos direitos políticos, por cinco anos; e na perda da função pública.

IX - Preliminares rejeitadas. Apelações parcialmente providas.A

Turma deu parcial provimento às apelações, por maioria.  
(AC 00023546720054014200, DESEMBARGADORA  
FEDERAL ASSUSETE MAGALHÃES, TRF1 - TERCEIRA  
TURMA, e-DJF1 DATA:14/09/2012 PAGINA:374.)

AGRAVO REGIMENTAL. REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. ANÁLISE RESTRITA. **RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDEB E SUS. VEDAÇÃO DE TRANSFERÊNCIA PARA CONTA ÚNICA DO ESTADO. DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM A PREVISÃO LEGAL. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA.** AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO.

1. Na medida de contracautela prevista no art 4º da Lei 8.437/1992 e no art. 15 da Lei 12.016/2009 não cabe, em regra, pelo menos de forma exauriente, o exame das questões de mérito envolvidas no processo principal, relativamente ao acerto ou desacerto jurídico da decisão, na perspectiva da ordem jurídica, matéria que deve ser tratada nas vias recursais ordinárias. Admite-se apenas, a título de delibação ou de descrição do cenário maior do caso, para aferição da razoabilidade do deferimento ou do indeferimento do pedido, um juízo mínimo a respeito da questão jurídica deduzida na ação principal.

**2. A determinação de que os recursos repassados pela União ou entidades da Administração Indireta Federal a outros entes federativos sejam movimentados exclusivamente por meio de conta específica aberta para tal fim, bem como de que tais recursos somente podem ser aplicados no fim objeto da avença que culminou na transferência advém de uma série de determinações legais e infralegais.**

3. Para o deferimento de suspensão requerido ao presidente do tribunal, a requerente deve demonstrar cabalmente os danos que poderá advir do cumprimento da decisão que se quer suspender, uma vez que tais danos não podem ser tidos como presumidos. 4. Não demonstrado de que modo os depósitos do SUS e do FUNDEB em contas especiais, como manda a lei, possam inviabilizar a confecção das folhas de pagamento dos servidores das áreas de educação e saúde ou atrasar o pagamentos daqueles servidores, frágil se torna o argumento para sustentar a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

**5. A manutenção de "conta única" pelo Estado inviabiliza a fiscalização dos recursos repassados pela União, por força de convênios firmados para a consecução de projetos de interesses comuns da União e do Estado.**

6. Agravo regimental desprovido. A Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental.  
(AGRSLT 00721607220114010000, DESEMBARGADOR  
FEDERAL MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, TRF1 - CORTE  
ESPECIAL, e-DJF1 DATA:04/09/2012 PAGINA:3.)

**III**

**Diante do exposto**, o Ministério Público Federal, quanto às informações do FNDE de fls. 667/669, pede a juntada dos documentos (novos) anexos e reitera em todos os seus termos a petição inicial, o memorial de fls. 547/570 e a peça de fls. 601/656, pedindo a condenação do requerido na forma do art. 12, incisos II e III, da Lei 8.429/1992.

Teresina, 16 de outubro de 2019

**Marco Aurélio Adão**  
**Procurador da República**