



Número: 5001022-16.2024.4.03.6121

Classe: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Órgão julgador: 2ª Vara Federal de Taubaté

Última distribuição : 24/06/2024

085/2022-17

Assuntos: **Dispensa**

Nível de Sigilo: 0 (Público)

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (AUTOR)	
VALERIA DOS SANTOS (REU)	
PEDRO CIPRIANO DA SILVA JUNIOR (REU)	
ISABEL DOMINGUES (REU)	
	ROBERTA RODRIGUES DA SILVA (ADVOGADO)
INSTITUTO ESPERANCA (REU)	

Outros participantes	
UNIÃO FEDERAL (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
341021262	17/10/2024 18:57	Sentença	Sentença



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64) Nº 5001022-16.2024.4.03.6121 / 2ª Vara Federal de Taubaté
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP
REU: VALERIA DOS SANTOS, ISRAEL DOMINGUES, PEDRO CIPRIANO DA SILVA JUNIOR, INSTITUTO ESPERANCA

Vistos, etc.

O Ministério Público Federal ajuizou ação civil por ato de improbidade administrativa contra Israel Domingues, Prefeito do Município de Pindamonhangaba, Valéria dos Santos, servidora pública, Pedro Cipriano da Silva Júnior, militar reformado e Instituto Esperança, pessoa jurídica de direito privado, objetivando a condenação dos requeridos nas sanções previstas no artigo 12, inciso I da Lei 8.429/1992 e, subsidiariamente, nas sanções previstas no artigo 12, incisos II ou III, da referida lei; e a condenação dos requeridos à obrigação de pagar ao Fundo Federal de Direitos Difusos, a título de indenização por danos morais coletivos, o montante a ser arbitrado pelo Juízo, não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Requer ainda o autor a) a concessão de medida liminar para a decretação da indisponibilidade de bens dos requeridos; b) o recebimento da ação e citação dos requeridos; c) a intimação da União, para que, querendo, ingresse no polo ativo do processo, na condição de litisconsorte (art. 17, § 14, da Lei 8.429/1992 e art. 6º da Lei 4.717/1965);

Aduz o MPF que a ação destina-se a responsabilização dos demandados *“pela prática de atos de improbidade identificados no âmbito da Dispensa de Licitação nº 019/2020 (Processo Administrativo nº 1902/2020), que resultou no Contrato Administrativo nº 046/2020, firmado em 07/04/2020 entre o Município de Pindamonhangaba/SP.”*

Alega o MPF que a ação *“está lastreada nas investigações realizadas no bojo do Inquérito Civil 1.34.018.000085/2022-17 instaurado a partir representação recebida via SAC, por meio da qual o interessado remeteu cópia da publicação no Diário Oficial do Estado de São Paulo, de 26 de fevereiro de 2022, do Acórdão proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no bojo do TC-020203.989.20-7, julgando irregulares a dispensa de licitação, o contrato e os dois termos de aditamentos, referentes à prestação de serviços de gestão, operacionalização e execução de serviços de saúde para enfrentamento da COVID-19 no Município de Pindamonhangaba/SP”.*

Alega também o MPF que a dispensa de licitação nº 019/20, resultou no contrato nº 047/2020, no valor de R\$ 1.953.863,94 e que foram efetuados dois termos aditivos em 03/07/2020 e 04/08/2020.

Argumenta o MPF que, em prejuízo do fato de que os recursos despendidos originaram de repasses efetuados pela União, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo julgou irregular a dispensa de licitação, o contrato e dois termos de aditamento, em razão das irregularidades que relaciona.



Alega ainda o MPF que da análise dos documentos obtidos junto à Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba observa-se que a origem dos recursos do contrato em questão são de fonte federal e municipal, constando das notas de empenho "Transferências e Convênios Federais – Vinculados", e que ao menos para o valor do contrato originário, sem considerar os aditivos, os pagamentos partiram exclusivamente de dotações de origem federal, conforme cláusula quarta, item 4.1, pg. 152.

Sustenta o autor a dispensa indevida do processo licitatório, por ausência de especificação adequada do objeto a ser contratado; ilegalidade na forma de ajuste entre o IESP e o Município de Pindamonhangaba; direcionamento da contratação do Instituto Esperança – IESP.

Sustenta também o MPF a competência da Justiça Federal, ao argumento de que *"a presente demanda trata de fraude sobre processo de dispensa de licitação envolvendo recursos federais vinculados ao Ministério da Saúde e que tinham como destino exclusivo o enfrentamento da pandemia da Covid-19"* e que *"tais recursos estão sujeitos à prestação de contas junto ao órgão repassador e também à fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU)"*.

Pelo despacho Num. 329600133, foi determinada a intimação da União Federal para manifestação, nos termos do artigo 17, § 14 da Lei 8.429/1992.

A União manifestou-se pela petição Num. 337905084, informando que não possui interesse na lide. Argumenta que as intervenções da União em ações civis públicas não devem ser decididas com base apenas no interesse genérico da União, mas deve existir interesse específico, assim considerado aquele que, objetivamente demonstrado, agregue utilidade à solução jurisdicional pleiteada.

O requerido ISRAEL DOMINGUES compareceu espontaneamente no feito, arguindo incompetência do Juízo com base nas Súmulas 208 e 209 do Superior Tribunal de Justiça, e litispendência em razão do processo 1002611-29.2023.8.26.0445 em trâmite pelo Juízo de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Pindamonhangaba/SP.

É o relatório.

Fundamento e decido.

Da competência da Justiça Federal: assinalo, de início, que a presença do Ministério Público Federal como autor da ação firma a competência da Justiça Federal.

Com efeito, o Ministério Público Federal é órgão da União, nos termos do artigo 128, inciso I, alínea "a" da Constituição Federal. Portanto, a mera presença do *Parquet* Federal como autor da ação civil pública já firma a competência da Justiça Federal, nos termos do artigo 109, inciso I, da Carta.

Nesse sentido situa-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. ART. 2º DA LEI Nº 7.347/85. O dispositivo contido na parte final do § 3º do art. 109 da Constituição é dirigido ao legislador ordinário, autorizando-o a atribuir competência (*rectius* jurisdição) ao Juízo Estadual do foro do domicílio da outra parte ou do lugar do ato ou fato que deu origem à demanda, desde que não seja sede de Varas da Justiça Federal, para causas específicas dentre as previstas no inciso I do referido artigo 109. No caso em tela, a permissão não foi utilizada pelo legislador que, ao revés, se limitou, no art. 2º da Lei nº 7.347/85, a estabelecer que as ações nele previstas "serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa". Considerando que o Juiz Federal também tem competência territorial e funcional sobre o local de qualquer dano, impõe-se a conclusão de que o afastamento da jurisdição federal, no caso, somente poderia dar-se por meio de referência



expressa à Justiça Estadual, como a que fez o constituinte na primeira parte do mencionado § 3º em relação às causas de natureza previdenciária, o que no caso não ocorreu. Recurso conhecido e provido.

(STF, RE 228955, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 10/02/2000, DJ 24-03-2001 PP-00070 EMENT VOL-01984-04 PP-00842 REPUBLICAÇÃO: DJ 14-04-2000 PP-00056 RTJ VOL-00172-03 PP-00992)

DIREITOS SANCIONADOR E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR QUE, EM JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE, FEZ INCIDIR À PRESENTE DEMANDA A INTELIGÊNCIA DA SÚMULA 168/STJ, À CONSIDERAÇÃO DE QUE AS CONCLUSÕES ASSEVERADAS NO JULGADO EMBARGADO NÃO SE APARTAM DA COMPREENSÃO FIRMADA POR ESTA CORTE SUPERIOR EM NUMEROSOS PRECEDENTES. A ARGUMENTAÇÃO INSERTA NO AGRAVO REGIMENTAL, CONDUCENTE À TESE DE QUE A COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DEFINIRIA A ATRIBUIÇÃO PRÓPRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, NÃO COMPÕE A BASE DIALÉTICA NECESSÁRIA E SUFICIENTE PARA INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA, JUSTAMENTE POR NÃO DEMONSTRAR QUE A ASSERTIVA REPRESENTA O ESTADO DA ARTE DO ENTENDIMENTO DESTA SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO TEMA, RAZÃO PELA QUAL DEVE SER MANTIDO JUÍZO NEGATIVO DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO FUNDADO EM DIVERGÊNCIA DE JULGADOS, DISSONÂNCIA ESTA QUE SE REPUTA INEXISTENTE NA ESPÉCIE. AGRAVO REGIMENTAL DA PARTE IMPLICADA DESPROVIDO.

1. Esta Corte Superior firmou a compreensão, já plasmada no enunciado 168 da Súmula de Jurisprudência, de que não cabem embargos de divergência quando a jurisprudência do tribunal se firmou no sentido do acórdão embargado.

2. Na espécie, verifica-se que inúmeros julgados desta Corte Superior - submetidos à crítica científica de experientados julgadores e por ela forjados - apontam para a compreensão de que a presença do Ministério Público Federal, órgão da União, na relação jurídica processual como autor faz competente a Justiça Federal para o processo e julgamento da ação (competência *ratione personae*), afirmação contrariada pela parte agravante pelo argumento de que a competência jurisdicional definiria a atribuição própria do Ministério Público e não o contrário (fls. 2.298), sem demonstrar que a assertiva representa o estado da arte das conclusões deste Tribunal Superior no tema.

3. Se, pelas circunstâncias dos autos, a iniciativa judicial foi promovida pelo Ministério Público Federal, dúvida não há de que a competência automaticamente se define, uma vez que somente a Justiça Federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença que vincule tal órgão, ainda que seja sentença negando a sua legitimação ativa (CC 40534/RJ, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASKI, DJ de 17.05.04).

4. No acórdão embargado, registra-se aspecto conducente ao fato de que a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa foi ajuizada pelo Ministério Público Federal, o que, nos termos dos precedentes desta Corte Superior, é suficiente para firmar a competência da Justiça Federal (fls. 1.301). Como dito, referido entendimento não se aparta dos julgados desta Corte Superior, circunstância pela qual incide à hipótese, sem dúvida alguma, o mencionado verbete sumular.

5. Agravo Regimental da parte implicada desprovido.

(STJ, AgRg nos EREsp 1249118/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, CORTE ESPECIAL, julgado em 05/04/2017, DJe 19/04/2017)

No mesmo sentido: STF, RE 822816 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 08/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 14-06-2016 PUBLIC 15-06-2016; STJ, CC 40.534/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/04/2004, DJ 17/05/2004, p. 100).

Evidentemente, não se está aqui a dizer que tem o Ministério Público Federal legitimidade para propor a ação de improbidade administrativa, em razão da matéria nela deduzida, questão que será adiante examinada. Contudo, a sua presença basta para justificar a competência da Justiça Federal, até para dizer da sua legitimidade ativa, nos termos do entendimento consagrado na Súmula 150 do Superior Tribunal de Justiça.



Da ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal: não obstante a simples presença do MPF no polo ativo da ação civil de improbidade administrativa implique na competência da Justiça Federal, cabe ao Juízo Federal decidir sobre a sua legitimidade. Nesse sentido aponto precedente do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS. MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA. REPARTIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. DISTINÇÃO ENTRE COMPETÊNCIA E LEGITIMAÇÃO ATIVA. CRITÉRIOS.

1. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho". Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal.

3. Não se confunde competência com legitimidade das partes. A questão competencial é logicamente antecedente e, eventualmente, prejudicial à da legitimidade. Fixada a competência, cumpre ao juiz apreciar a legitimação ativa do Ministério Público Federal para promover a demanda, consideradas as suas características, as suas finalidades e os bens jurídicos envolvidos.

4. À luz do sistema e dos princípios constitucionais, nomeadamente o princípio federativo, é atribuição do Ministério Público da União promover as ações civis públicas de interesse federal e ao Ministério Público Estadual as demais. Considera-se que há interesse federal nas ações civis públicas que (a) envolvam matéria de competência da Justiça Especializada da União (Justiça do Trabalho e Eleitoral); (b) devam ser legitimamente promovidas perante os órgãos Judiciários da União (Tribunais Superiores) e da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais); (c) sejam da competência federal em razão da matéria — as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (CF, art. 109, III) e as que envolvam disputa sobre direitos indígenas (CF, art. 109, XI); (d) sejam da competência federal em razão da pessoa — as que devam ser propostas contra a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais, ou em que uma dessas entidades figure entre os substituídos processuais no pólo ativo (CF, art. 109, I); e (e) as demais causas que envolvam interesses federais em razão da natureza dos bens e dos valores jurídicos que se visa tutelar.

6. No caso dos autos, a causa é da competência da Justiça Federal, porque nela figura como autor o Ministério Público Federal, órgão [REDACTED], que está legitimado a promovê-la, porque visa a tutelar bens e interesses nitidamente federais, e não estaduais, a saber: o meio ambiente em área de manguezal, situada em terrenos de marinha e seus acrescidos, que são bens da União (CF, art. 20, VII), sujeitos ao poder de polícia de autarquia federal, o IBAMA (Leis 6.938/81, art.18, e 7.735/89, art. 4º).

7. Recurso especial provido.

(STJ, REsp 440.002/SE, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/11/2004, DJ 06/12/2004, p. 195)

No caso dos autos, contudo, em razão da matéria deduzida na petição inicial, forçoso é concluir pela ilegitimidade do Ministério Público Federal para ajuizar a presente ação civil pública.

A ação tem por objeto a Dispensa de Licitação nº 019/2020, que resultou no Contrato Administrativo nº 04/2020, firmado em 07/04/2020 entre o MUNICÍPIO DE PINDAMONHANGABA/SP e o INSTITUTO ESPERANÇA.

Com a devida vênia, o argumento do MPF de que os recursos para pagamento do referido contrato decorrem de dotações de origem federal e sujeitos à prestação de contas ao órgão repassador e também do TCU – Tribunal de Contas da União, não procedem.

Como se verifica da cláusula quarta, item 4.1 do contrato em questão, inclusive invocada pelo MPF, os recursos para pagamento decorrem de dotação do orçamento do Município de Pindamonhangaba (Contrato 46/2020, Num. 329551402 - Pág. 151/154):



CLÁUSULA QUARTA – DO VALOR, DOS RECURSOS E DO PAGAMENTO

4.1. O valor total do presente contrato é de R\$ 1.933.863,95 (um milhão, novecentos e cinquenta e três mil, oitocentas e sessenta e três reais e noventa e cinco centavos), e onerará os recursos reservados nos elementos de despesa do orçamento da CONTRATANTE na dotação nº 01.10.30.10.302.0014.2057.3.3.90.39.99.95, ficha 1104 e empenhos nº 3751/2020 e 3857/2020.

Embora parte de tais recursos orçamentários municipais tenha origem federal, foram efetivamente incorporados ao patrimônio e ao orçamento do município.

E, novamente com a devida vênia, ao contrário do que alega o MPF, e apesar das referências genéricas constantes das Notas de Empenho mencionadas, não há nos autos sequer notícia de algum convênio celebrado entre o Município e a União (Ministério da Saúde) com relação aos recursos utilizados para o pagamento do contrato objeto da ação.

E também não há nos autos sequer notícia de alguma fiscalização que tenha sido exercida pelo União, através do Ministério da Saúde, nem tampouco do TCU – Tribunal de Contas da União.

Ao contrário, da própria petição inicial consta expressamente que os fatos relatados, inclusive as irregularidades e ilegalidades na dispensa de licitação e contrato objetos da ação, foram apuradas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (processos TC-015399.989.20-1 (dispensa de licitação e contrato) e TC-00020158.989.20-2 TC-020203.989.20-7 (aditivos)).

Acrescento que este Magistrado determinou a intimação da União para os fins do artigo 17, §14 da Lei 8.429/1992 e a União manifestou-se expressamente no sentido de não ter interesse no processo.

Dessa forma, é de ser aplicado o entendimento já consagrado pelo Superior Tribunal de Justiça, nas Súmulas 208 (*a contrario sensu*) e 209:

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

STJ Súmula 208

Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.

STJ Súmula 209

Com efeito, no caso dos autos, ainda que os recursos para pagamento do contrato em questão tenham origem em repasses federais, foram incorporados ao orçamento do município e NÃO estão sujeitos à prestação de contas perante qualquer órgão federal.

Tanto assim é que o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - MPSP** ajuizou ação de improbidade administrativa contra **ISABEL DOMINGUES, VALÉRIA DOS SANTOS, PEDRO CIPRIANO DA SILVA JÚNIOR (representante legal do INSTITUTO ESPERANÇA)** e contra o **INSTITUTO ESPERANÇA**, processo **1002611-29.2023.8.26.0445**, tendo objeto idêntico ao da presente ação, como se verifica do pedido constante da cópia da petição inicial acostada em Num. 329552726 - Pág. 456/484:



3 – seja o pedido julgado procedente para, reconhecendo a prática de ato de improbidade administrativa, em condutas eivadas de desvio de finalidade, declare a nulidade do processo administrativo justificador de Dispensa de Licitação nº 019/2020 (Processo Administrativo nº 1902/2020) e Contrato Administrativo firmado a partir dele, de nº 046/2020, e, via de consequência, demais termos aditivos;

4 – seja o pedido julgado procedente para, reconhecendo a prática de ato de improbidade administrativa, condenar os demandados nas penas legais:

4.1 – os agentes públicos, Israel Domingues (Prefeito) e Valéria (então Secretária Municipal de Saúde) às seguintes sanções: (a) ressarcimento integral do dano e perda dos bens acrescidos ilicitamente aos seus patrimônios, em valores a serem liquidados; (b) perda das funções públicas, se for o caso; (c) suspensão dos direitos políticos por até 12 anos; (d) pagamento da multa civil equivalente ao dano, podendo ser duplicada; e (e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que através de pessoa jurídica, pelo prazo máximo de 12 anos

4.2 – em relação ao particular, Pedro Cipriano da Silva Júnior, às sanções

cabíveis, dentre as quais tem-se: (a) ressarcimento integral do dano e perda dos bens acrescidos ilicitamente aos seus patrimônios, em valores a serem liquidados; (b) suspensão dos direitos políticos por até 12 anos; (c) pagamento da multa civil equivalente ao dano, podendo ser duplicada; e (d) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que através de pessoa jurídica, pelo prazo máximo de 12 anos.

4.3 – o Instituto Esperança, Associação Privada, nas penas legais na forma antes discriminada, mas adequadas à sua natureza, notadamente o (a) ressarcimento integral do dano e perda dos bens acrescidos ilicitamente aos seus patrimônios, em valores a serem liquidados; (b) pagamento da multa civil equivalente ao dano, podendo ser duplicada; e (c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que através de pessoa jurídica controlada, pelo prazo máximo de 12 anos;

5 – a condenação dos réus ao pagamento de danos morais coletivos, em montante a ser arbitrado por esse D. Juízo, assentando-se responsabilidade solidária.

Referida ação de improbidade 1002611-29.2023.8.26.0445 encontra-se em tramitação perante o DD. Juízo de Direito da 2ª Vara Cível da Justiça Estadual Comarca de Pindamonhagaba/SP, conforme consulta feita por este Magistrado no sítio do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nesta data.

Anoto por fim que a ação de improbidade 1002611-29.2023.8.26.0445 ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo tendo o mesmo objeto desta ação sequer é mencionada pelo Ministério Público Federal na petição inicial deste processo, embora dela conhecimento tivesse, como se verifica da manifestação Num. 329552726 - Pág. 489 e da cópia da petição inicial da ação ajuizada pelo MPSP que a acompanhou.

Mais uma vez com a devida vênia, caberia ao Ministério Público Federal, ciente da existência de ação de improbidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com o mesmo objeto desta ação, suscitado conflito de atribuições perante o Supremo Tribunal Federal.

Pelo exposto, **indefiro a petição inicial e julgo extinto o processo, sem resolução do mérito, por ilegitimidade ativa**, com fundamento no artigo 17, §6º-B da Lei 8.249/1992 e artigos 330, inciso II, e 485, incisos I e VI, ambos do Código de Processo Civil – CPC/2015. P.R.I.

Taubaté, 17 de outubro de 2024

Márcio Satalino Mesquita

Juiz Federal

