



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
4ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 6º andar, Ala Norte - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395 - Fone: (51)3214-9145 - Email: rspoa04@jfrs.gov.br

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 5086017-54.2014.4.04.7100/RS

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: MARIA DA GRACA PIVA

SENTENÇA

O **Ministério Público Federal** propôs a presente ação de improbidade administrativa em face de **Maria da Graça Piva**, pretendendo a condenação cumulativa da ré nas penas fixadas nos incisos II e III do art. 12 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), além do ressarcimento integral do dano, através da restituição do valor de R\$ 85.000,00, atualizado monetariamente, por ter contratado, na condição de Presidente do Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul – COREN/RS, sem licitação, prestação de serviço artístico desvinculado das finalidades institucionais da autarquia federal.

Segundo narrado na inicial, o contrato foi celebrado com a sociedade empresarial *Behasi Representações Artísticas Ltda.*, em 28.2.2011, para a realização de dezessete apresentações do artista André Silva Damasceno Ferreira, em eventos promovidos pela autarquia federal em Porto Alegre e em outras dezesseis cidades do interior do Estado do Rio Grande do Sul. Cada apresentação custou R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), totalizando, portanto, a quantia de R\$ 85.000,00 (oitenta e cinco mil reais), efetivamente empenhada. Além dos valores gastos com as apresentações, também ficou a cargo do COREN/RS providenciar equipamentos de sonorização, fornecer hospedagem e alimentação nas ocasiões em que o artista não retornaria a Porto Alegre no mesmo dia do show, assim como realizar o traslado do contratado através de veículo próprio com motorista até o local da apresentação. A autorização da contratação direta teve como fundamento legal o art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, pois se trata de profissional consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, porém não foi acompanhada da devida motivação por meio da demonstração da finalidade e utilidade públicas da avença, a teor do que prevê o art. 26, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. O ato, ao contrário, não se coadunou com qualquer atividade-fim ou mesmo atividade-meio da autarquia, à luz do respectivo regimento interno, apresentando, em verdade, nítido caráter “eleitoreiro”, já que realizado para promoção pessoal da ré, que concorria à reeleição naquele ano eleitoral. Todas as apresentações se realizaram antes de 11.9.2011, data marcada para a votação (que apenas não se realizou por força de ordem judicial). Assim, o que se sustenta é a inadequação da contratação, no contexto em que foi celebrada, em relação aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, em especial os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, economicidade e moralidade. Além dessas considerações, não houve parecer da assessoria jurídica do COREN/RS aprovando a minuta do contrato, violando o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93; a assessoria jurídica não teve acesso à minuta do contrato, não examinando o mérito da contratação; além de haverem desaparecido os autos originais do processo administrativo que deram origem à contratação. Houve, ainda, por parte do Tribunal de Contas da União, instauração de Tomada de Contas Especial para identificação do débito e dos seus responsáveis. Foram, por fim, citados os depoimentos de testemunhas ouvidas no inquérito

administrativo em que apurados os fatos, concluindo-se haver a ré incorrido nas condutas de improbidade administrativa descritas no art. 10, *caput* e incisos VIII e IX, e no art. 11, *caput* e inciso I, ambos da Lei nº 8.429/92, combinado com o art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal. O autor requereu a produção de prova testemunhal, arrolando testemunhas. Juntou os autos do inquérito civil (ev. 1).

Notificada, a ré apresentou manifestação preliminar (ev. 9), alegando que a contratação dos eventos artísticos deu-se no âmbito de uma administração voltada a promover a aproximação entre os profissionais e o Conselho Regional, tal como faz o Conselho Federal, tendo em vista o fim último de reverter o alto índice de inadimplência. Daí a iniciativa de promover uma agenda de programação cultural para atrair a presença do maior número de profissionais, especialmente por não ser possível realizar seminários, congressos ou workshops voltados apenas para um dos três níveis da categoria (enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem). Inexistente, portanto, a finalidade política. Além disso: (a) a ré não foi ouvida no inquérito administrativo; (b) as testemunhas ouvidas no inquérito administrativo foram induzidas pela inquirição; (c) a ré promoveu a contratação de eventos artísticos em outros anos, e não apenas no ano eleitoral; (d) a regra do art. 25, III, da Lei nº 8.429/92 é suficiente, por si só, para autorizar a contratação realizada; (e) a lei orçamentária anual exclui os Conselhos de Profissão da sua aplicação; (f) não houve prejuízo ao erário, pois o serviço contratado foi efetivamente prestado; e (g) não houve dolo. Não juntou documentos.

A inicial foi recebida (ev. 24).

A ré contestou a ação, reiterando os termos da manifestação preliminar e arrolando testemunhas, sem juntar documentos (ev. 30).

O Ministério Público Federal ofertou réplica (ev. 35). Reforçou, ainda, o pedido de produção de prova testemunhal e requereu a expedição de ofício ao COREN/RS e ao TCU, para que informasse sobre a Tomada de Contas Especial (ev. 39).

Intimada, a ré reduziu o rol de testemunhas para o número de seis, requerendo, ainda, o seu depoimento pessoal (ev. 41 a 46).

Determinada a expedição dos ofícios requeridos pelo *Parquet* Federal (ev. 48).

Realizadas as diligências para intimação das testemunhas, foram inicialmente colhidos os depoimentos da ré, assim como das Sras. Carmen Roseli Ben Savaris, Cláudia Tatiana Lima dos Santos, Daniela Vieira Justino e do Sr. João Carlos Barbieri, testemunhas arroladas pelo autor, e colhidos os depoimentos das Sras. Clarissa Carello, Helena Zabluk e dos Srs. Cláudio Cardoso da Cunha e Edson Thomáz Spies, testemunhas arroladas pela ré. Deixaram de comparecer as testemunhas Fernanda da Cunha Barth, do autor, e André Damasceno, da ré (ev. 121 e 122). Os depoimentos dessas testemunhas foram colhidos em momento posterior, assim como o de Carlos Rodrigo Tanajura Barret, este testemunha da parte autora, ouvido por videoconferência (ev. 168). Declarou-se encerrada a instrução (ev. 171).

Vieram aos autos informações prestadas pelo TCU, em atendimento ao ofício expedido (ev. 182).

Após manifestar-se no sentido da desnecessidade da resposta ao ofício expedido ao COREN/RS (ev. 187), o Ministério Público Federal ofertou memoriais (ev. 192), deixando a ré transcorrer *in albis* o prazo para a realização do ato (ev. 189 e 193).

Juntadas aos autos as informações prestadas pelo COREN/RS (ev. 195). Oportunizada a vista às partes, manifestou-se apenas o MPF (ev. 200).

Por fim, vieram os autos conclusos para sentença.

Decido.

Trata-se de ação de conhecimento em que se busca a condenação da ré por ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), sob a acusação de valer-se do cargo de Presidente do COREN/RS e de recursos públicos para lograr proveito pessoal na disputa eleitoral pela reeleição no ano de 2011.

De acordo com o artigo 37 da Constituição da República,

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância dos princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 22ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 803).

Em nível infraconstitucional, a Lei nº 8.429/1992 “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”. De acordo com o art. 1º,

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Conforme o art. 2º, “reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”. As disposições da Lei aplicam-se, no que couber, ao particular que tenha concorrido para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma, direta ou indiretamente, nos termos do art. 3º. Em qualquer caso, porém, é necessário que figure pelo menos um agente público no polo passivo da ação de improbidade, que não pode ser direcionada apenas contra particulares (STJ, REsp 1155992/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/03/2010, DJe 01/07/2010).

Conforme, ainda, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, “a ação de improbidade administrativa, de matriz constitucional (art. 37, § 4º e disciplinada na Lei 8.429/92), tem natureza especialíssima, qualificada pela singularidade do seu objeto, que é o de aplicar penalidades a administradores ímprobos e a outras pessoas - físicas ou jurídicas - que com eles se acumpliciam para atuar contra a Administração ou que se beneficiam com o ato de improbidade. Portanto, se trata de uma ação de caráter repressivo, semelhante à ação penal, diferente das outras ações com matriz constitucional, como a Ação Popular (CF, art.

5º, LXXIII, disciplinada na Lei 4.717/65), cujo objeto típico é de natureza essencialmente desconstitutiva (anulação de atos administrativos ilegítimos) e a Ação Civil Pública para a tutela do patrimônio público (CF, art. 129, III e Lei 7.347/85), cujo objeto típico é de natureza preventiva, desconstitutiva ou reparatória” (REsp 827445/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/02/2010, DJe 08/03/2010). Embora semelhante à ação penal, como referido, trata-se de ação civil, tanto que o § 4º do art. 37 expressamente ressalva a possibilidade de concomitante ação penal, sem prejuízo, ainda, do competente processo administrativo.

Quanto à similitude observada, a questão a ser ressaltada é que “*não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente*” (STJ, AgRg no REsp 1352541/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/02/2013, DJe 14/02/2013). A própria Lei cuidou de relacionar, exemplificativamente, os atos que constituem improbidade administrativa, dividindo entre atos que comportam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Veja-se:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV - celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

A leitura do *caput* de cada um dos artigos evidencia a diferença de tratamento em relação ao elemento subjetivo do agente. Somente no art. 10 fala-se em ação ou omissão dolosa ou culposa. Refletindo sobre a diferenciação, Di Pietro afirma que *“é difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento”* (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 22^a Ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 823).

Em estudo sobre o tema, após referir a oscilação de entendimento no Superior Tribunal de Justiça, Adriane Battisti esclarece que *“a doutrina é pacífica no sentido de que há necessidade de se perquirir acerca da conduta do agente público para fins de caracterização do ato de improbidade administrativa, que seria em regra dolosa - correspondente ao mínimo de má-fé salientado no parágrafo anterior, podendo ser culposa no caso do art. 10 da Lei nº 8.429/92”* (BATTISTI, Adriane. *Improbidade Administrativa*. In: *Curso Modular de Direito Administrativo*. Vaz, Paulo Afonso Brum; Pereira, Ricardo Teixeira do Valle, orgs. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 356).

Seja como for, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está hoje pacificada no sentido de que é necessária a demonstração de dolo, nos casos dos artigos 9º e 11, sendo suficiente a demonstração apenas de culpa na hipótese prevista no art. 10. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. PRÁTICA DE ATO VIOLADOR DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. RECONHECIMENTO DE DOLO GENÉRICO. PENALIDADE APLICADA. PROPORCIONALIDADE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10. 2. Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8429/92, como visto, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. 3. Na hipótese dos autos, o Tribunal a quo, embora tenha consignado que era prescindível a demonstração de dolo ou culpa do agente, reconheceu expressamente ser “flagrante a inobservância da regra de provimento dos cargos públicos por meio de concurso público, conforme previsto na Carta Magna, deve ser reconhecida a ilegalidade na contratação”, daí porque não há que se falar na inexistência do elemento doloso. 4. No que concerne à apontada violação ao art. 12 da Lei 8429/92, a análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a consequente reversão do entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em sede de

recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. 5. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1500812/SE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 28/05/2015) (Grifei.)

Quanto à qualidade do dolo, a Corte Superior firmou tese no sentido de que “o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico”. Nesse sentido: AgRg no REsp 1500812/SE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 28/05/2015; AgRg no AREsp 562250/GO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2015, DJe 05/08/2015; AgRg no REsp 1337757/DF, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 13/05/2015; REsp 1275469/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/02/2015, DJe 09/03/2015; AgRg no AREsp 560613/ES, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/11/2014, DJe 09/12/2014; MS 012660/DF, Rel. Ministra MARILZA MAYNARD (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/SE), TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/08/2014, DJe 22/08/2014; AgRg nos EDcl no AREsp 033898/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/05/2013, DJe 09/05/2013.

Relativamente às sanções, a Lei também as estabelece para cada uma das diversas hipóteses já referidas:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Sobre o tema foi firmada a seguinte tese pelo Superior Tribunal de Justiça: “o magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração”. Nesse sentido: AgRg no AREsp 538656/SE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 05/08/2015; AgRg no AREsp 239300/BA, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2015, DJe 01/07/2015; REsp 1091420/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/10/2014, DJe 05/11/2014; REsp 1416406/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS,

SEGUNDA TURMA, julgado em 14/10/2014, DJE 24/10/2014; REsp 1324418/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2014, DJE 25/09/2014; REsp 1280973/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJE 07/05/2014; AgRg no REsp 1305243/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2013, DJE 22/05/2013; AgRg nos EDcl no AREsp 033898/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/05/2013, DJE 09/05/2013.

Por fim, ressalto que o ressarcimento integral do dano não é sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado, de modo que deve vir acompanhada, em caso de condenação, de pelo menos uma das sanções previstas. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. DANO AO ERÁRIO. CULPA. IMPROBIDADE CONFIGURADA. RESSARCIMENTO. INSUFICIÊNCIA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PROPRIAMENTE DITAS. NECESSIDADE. DOSIMETRIA A CARGO DO JULGADOR ORDINÁRIO. 1. Cuidam os autos de Ação de Improbidade Administrativa movida contra ex-prefeita do Município de Rio Formoso/PE, com base em apuração feita pelo Tribunal de Contas das seguintes irregularidades: não-aplicação de material adquirido para saneamento básico e recuperação das vias públicas; dispêndios representados pelo excedente embutido nos custos globais de obras; aquisição de insumos por preços maiores que os praticados no mercado na recuperação de casas populares e escolas; e gastos com material de construção e serviços sem destinação definida. 2. A instância ordinária julgou o pedido procedente em parte para condenar a ré ao ressarcimento do Erário no valor de R\$ 25.000,00, deixando, porém, de lhe impor sanções pela prática de improbidade administrativa, ao fundamento de não ter havido comprovação de dolo, mas apenas negligência. 3. O art. 10 da Lei 8.429/1992, que censura as condutas ímprobas por dano ao Erário, admite a modalidade culposa. Precedentes do STJ. 4. O ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações. Precedentes do STJ. 5. A repercussão do dano, o elemento subjetivo do agente e outras particularidades do caso concreto devem ser avaliados e ponderados pelo julgador ordinário na dosimetria das sanções, aplicáveis cumulativamente ou não, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. 6. Recurso Especial provido, com o retorno do processo ao Tribunal de origem. (REsp 1184897/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/06/2010, DJe 27/04/2011) (Grifei.)

Feitas as considerações gerais sobre a ação civil de improbidade administrativa, **passo a analisar o caso concreto.**

Como restará demonstrado, as provas produzidas em juízo foram suficientes para demonstrar a prática de ato de improbidade administrativa pela ex-Presidente do COREN/RS.

Colaciono, desde logo, o teor dos depoimentos colhidos durante a instrução da demanda.

Depoimento pessoal da ré (ev. 121):

Na sua gestão, que perdurou ao longo de três mandatos consecutivos (de 2002 a 2011), promoveu a ampliação da atuação fiscalizatória. Verificou-se, então, que a grande maioria dos profissionais cometia erros por ignorar informações a respeito do uso de medicamentos. Diante disso, a Plenária decidiu primar pela capacitação dos 150 mil profissionais do Estado do Rio Grande do Sul. O treinamento ocorreu nos municípios de maior porte do interior do Estado e se deu por meio de palestras sobre temas técnicos e éticos. Os palestrantes e os conselheiros participavam gratuitamente. Mas, uma vez por ano, a gestão oferecia um evento especial aos profissionais, de natureza lúdica, realizado juntamente com o evento científico, para motivá-los, integrá-los e oportunizar-lhes lazer. Escolhiam-se épocas especiais, como, por exemplo, a semana da

enfermagem. Eventos artísticos foram promovidos não apenas em 2011, mas também em anos anterior, inclusive na forma de circuito, com várias apresentações do mesmo artista. Por exemplo, foram contratadas 12 apresentações do *Guri de Uruguaiana* em um determinado ano anterior. Com a aproximação ocorrida entre o Conselho e os profissionais, a arrecadação foi ampliada em 20 vezes, em comparação às gestões anteriores, além de um maior número de profissionais mostrou interesse em participar da capacitação. Todos os eventos realizados estão registrados. A participação era muito grande. Os auditórios eram lotados. Comparando com os eventos exclusivamente técnicos, a participação dos profissionais era maior naqueles que eram seguidos da apresentação artística. A depoente declarou que nunca decidiu nada sozinha, tudo era decidido em reunião, de acordo com o orçamento formulado por outro membro da administração. A escolha do contratado no ano de 2011 deu-se exclusivamente em razão do valor, com base em três orçamentos apresentados. O artista manteve contato somente com a assessoria de imprensa do Conselho e não teve qualquer relação com o órgão momento anterior. O COREN/RS sempre foi fiscalizado pelo COFEN em fevereiro de cada ano e nunca sofreu reprovação das contas na gestão da depoente. Com relação à questão levantada nos autos, soube que havia três Conselheiros federais apoiando profissionais que pretendiam fazer parte da nova gestão do Conselho Regional através de chapa diversa. No entanto, mesmo na nova gestão, o COREN/RS não instaurou processo para apurar a responsabilidade da depoente, que, inclusive, foi convidada pelos novos administradores para trabalhar como organizadora de eventos.

Testemunhas arroladas pelo autor

Testemunha Carmen Roseli Ben Savaris (ev. 121):

Foi Conselheira do COREN/RS na gestão 2012/2014. Ocupava o cargo no momento do depoimento. Não participava do Conselho em 2011. Tem conhecimento a respeito da contratação de André Damasceno, pois participou da sindicância instaurada pela gestão seguinte. Nesta sindicância, concluiu-se pela irregularidade dos eventos por ausência de justificativa para a contratação, tendo em vista que não se adequava à finalidade institucional do Conselho Regional. Acredita, embora sem certeza, que este foi o primeiro artista a ser contratado pelo COREN/RS e que, nos anos anteriores a 2011, não foram contratados outros artistas pelo Conselho. Já participou de um evento do Conselho Federal, no qual havia apresentações artísticas. Tratava-se de um congresso, que se encerrou com um show musical. Quanto aos eventos promovidos pelo COREN/RS com as apresentações de André Damasceno, não participou de nenhum. Acredita que, na gestão da ré, foram promovidos eventos voltados ao aperfeiçoamento técnico e com finalidade motivacional, pelo que sabe de notícia veiculada em meios de comunicação, mas não participou de nenhum. Não tem conhecimento de quais matérias eram tratadas nos eventos que precediam os shows de André Damasceno. Em 2011 participou de chapa de oposição à da ré, ambas as chapas estavam em campanha eleitoral naquele ano. A ré não foi impedida de se candidatar a reeleição por força de ordem judicial. A chapa da depoente foi vencedora. Não se sentiu constrangida ao participar da sindicância, pois foi convocada pelo Presidente.

Testemunha Daniela Vieira Justino (ev. 121):

Trabalhou 9,5 anos no COREN/RS, até dezembro de 2014. Em 2011, era secretária da assessoria jurídica, auxiliando na montagem dos processos, inclusive o referente à contratação de André Damasceno. Sabe que o artista foi contratado para realizar apresentações em alguns eventos do Conselho, relacionados à enfermagem. Houve a contratação de outros artistas pelo COREN/RS. Embora não se recorde do ano, lembra-se da contratação do Guri

de Uruguaiana, que se apresentou na FIERGS. Não soube dizer com que frequência essas contratações ocorriam, mas reafirmou ter havido algumas. Não soube dizer se alguma vez um artista foi contratado para se apresentar em mais de um evento. Nem todos os processos referentes a contratações passavam pela depoente para montagem. Soube, a partir do que falavam os profissionais participantes dos eventos, que o público era bem grande naqueles que eram encerrados com apresentações artísticas. Acredita que a realização desses eventos não tinha como finalidade a promoção pessoal de Maria da Graça. Quem organizava os eventos no COREN/RS era a Cláudia, que, para tanto, tinha uma equipe de funcionários. Havia eventos que não eram acompanhados de apresentações artísticas, sendo exclusivamente técnicos. Foi elaborado um parecer jurídico no processo de contratação de André Damasceno, mas não teve conhecimento do seu teor. Sabe que o COFEN contratava artistas para os seus eventos, pois a Cláudia, que participava desses encontros, comentava a respeito. Ricardo (Presidente que sucedeu Maria da Graça) participou da gestão da ré, inclusive como membro da Comissão de Ética. Outros eventos foram realizados em Porto Alegre e no interior do Estado exclusivamente técnicos, sem participação de artista, na gestão de Maria da Graça. Não conhece o palestrante motivacional de nome Giezi. Não sabe dizer quantas outras apresentações artísticas foram contratadas pelo COREN/RS na gestão da ré.

Testemunha João Carlos Barbieri (ev. 121):

Foi contador do COREN/RS no período de 2006 a 2012. Teve conhecimento acerca da contratação de André Damasceno. Outros artistas foram contratados pelo COREN/RS em outras ocasiões, mas não soube precisar os nomes. Não participou de nenhum evento. Ocorriam eventos de grande porte em poucas ocasiões, e eventos de pequeno porte em várias oportunidades. A participação de artistas era eventual, ocorria nos eventos de grande porte. E geralmente esses artistas eram contratados para se apresentarem em eventos pontuais, ou seja, apenas em um único evento, e não em vários, como ocorreu com o contrato de André Damasceno. Todos os eventos eram técnicos, buscando a promoção cultural e educacional da categoria. Não se recorda da contratação de Giezi. Embora não tenha participado dos eventos, não percebeu que as apresentações de André Damasceno tenham sido contratadas para fins de promover a reeleição de Maria da Graça. Não era característico da ré promover esse tipo de promoção pessoal. Participou de todos os eventos promovidos e patrocinados pelo COFEN, nos quais havia apresentações artísticas – *“grandes shows, inclusive”*, com apresentações de *“Elba Ramalho, Zezé de Camargo”*. Sua participação deu-se por meio de convocação, enquanto integrante das Comissões técnicas. Os CORENs, ao participarem desses eventos promovidos pelo Conselho Federal, mantinham estandes e eles próprios ofereciam eventos de academia, massagens, reiki, bem como shows artísticos. Houve uma decisão judicial que impediu, temporariamente, que Maria da Graça disputasse a reeleição. Maria da Graça terminou o mandato em dezembro de 2011, quando assumiu uma junta interventiva. Voltando aos eventos promovidos pelo COREN/RS, disse saber que, no interior do Estado, cerca de 300 a 500 pessoas participavam de cada encontro. Ouvia dizer que os participantes apreciavam bastante esses eventos, havendo, inclusive, um pouco de reflexo na cobrança das anuidades, pois os profissionais adquiriram maior consciência de que o Conselho prestava outros serviços, e não existia apenas para cobrar as anuidades. A arrecadação anual do COREN/RS no ano em que finalizada a gestão de Maria da Graça ficou em torno de quinze milhões de reais.

Carlos Rodrigo Tanajura Barret (ev. 168):

Foi Procurador-Geral do COREN/RS de janeiro a abril de 2012, período em que a junta governativa administrou o Conselho Regional. Após a eleição da nova gestão, a junta foi dissolvida, mas o depoente permaneceu como advogado da fiscalização. Não consistiu exatamente em uma intervenção do COFEN. A junta governativa teve de atuar porque as eleições deveriam ter ocorrido no ano de 2011, mas foram suspensas duas vezes por força de ordem judicial, no âmbito de um litígio jurídico entre as duas chapas em disputa. Como o mandato de Maria da Graça encerrou-se em 2011, e não havia novos gestores eleitos, a junta governativa foi enviada pelo COFEN. A intenção principal da junta era realizar as eleições. Com o passar do tempo, contudo, percebeu irregularidades formais em diversos processos. Como o período da atuação da junta foi muito curto, não foi possível realizar uma apuração aprofundada, daí porque foi realizado um memorial descritivo para que a gestão seguinte assumisse as investigações. Foi o que aconteceu, com a instauração da sindicância, não para fins de punição, mas sim para instruir a nova gestão a respeito de que medida tomar, judicializando ou não o caso, ou denunciando-o no TCU. O depoente não participou da sindicância. No entanto, teve conhecimento dos fatos, lembrando-se de que a questão girava em torno da adequação da contratação dos shows humorísticos com a finalidade do COREN/RS, um órgão que atua precipuamente como polícia administrativa, bem como da eficiência administrativa, pois se questionou acerca do custo-benefício da contratação. Quanto à questão de ter havido intenção eleitoral, não tem como precisar, conforme afirmou, à época, à Polícia Federal, pois não participou da sindicância. A análise feita pela junta foi estritamente formal, o aprofundamento ficaria a cargo da sindicância. Quanto ao desaparecimento de parte dos autos da sindicância, não foi apurado se foi provocado de forma dolosa. De todo modo, ainda que as cópias originais não constassem da autuação, a reconstituição dos autos seria possível, já que todos os documentos que compunham a sindicância foram registrados no memorial descritivo, que restou intacto. Não soube informar se outros artistas foram contratados pelo COREN/RS para se apresentarem, nem se as apresentações humorísticas eram precedidas ou seguidas de eventos técnicos ou profissionais.

Testemunha Fernanda da Cunha Barth (ev. 168):

Trabalhou no COREN/RS até novembro de 2013. Exerceu, em um determinado período, o cargo de Coordenação de Comunicação, não para Maria da Graça, e sim para o outro Presidente. Declarou que só podia afirmar que houve especulações dentro do COREN/RS de que Maria da Graça promoveu as apresentações de André Damasceno para fins eleitorais. Pessoalmente, nunca viu ou teve qualquer documento na mão que o comprovasse, mas falava-se muito. É extremamente subjetiva a questão de ter ou não a ver com o propósito do Conselho. Mas, uma das questões mais importantes dentro do Conselho de Enfermagem, detectadas pela depoente após ter realizado um amplo diagnóstico de comunicação, trata-se do sentimento de desmotivação e desvalorização da categoria profissional. Embora aí se entre no campo subjetivo, muito além de fiscalizar, regulamentar e fornecer carteirinha, o COREN/RS, em determinado momento, tem de assumir uma posição de tornar um pouco mais leve o dia-a-dia dos profissionais. Na gestão do Conselheiro Ricardo, visitaram-se mais de cem municípios, vivia-se praticamente na estrada, para ouvir os profissionais nos hospitais e postos de saúde, porque se sentiam completamente distantes do Conselho. Alguns achavam que pagavam anuidades para nada. Então fizeram todo um trabalho de reaproximação entre os profissionais e o Conselho. A própria depoente pensou em levar uma atração para esses profissionais, porque eram pessoas que estavam extremamente debilitadas em decorrência da sobrecarga do trabalho. Assim, não se sentiu na condição de julgar ou não se as apresentações eram pertinentes ou não, mas legalmente nunca percebeu nada que desabonasse a contratação. Não soube dizer se outras gestões lançaram mão

de instrumentos semelhantes, ainda que para fins motivacionais, dizendo apenas que a gestão do Presidente Ricardo realizou uma série de outras ações, como a ação chamada de “*Conselheiros na estrada*”, que levava os Conselheiros para conhecer os profissionais no interior do Estado, a ação “*encontros com o Presidente*”, na qual o Presidente do Conselho explicava sobre os direitos e deveres bem como as questões da prática da enfermagem, e, ainda, uma estranha ação relacionada à produção de chás em um horto florestal localizado em uma sede campestre com acesso exclusivo pelos Conselheiros (ação esta iniciada na gestão anterior, à qual se deu continuidade em razão da existência de toda uma estrutura já montada). Mas shows artísticos ou palestras motivacionais não foram promovidas. Na sua opinião, ofereceria essas atrações aos profissionais, por conta do estado em que se encontravam, mas desde que fossem vinculadas a outra ação ou serviço de que necessitassem os associados. Perguntada se uma apresentação de Damasceno seria um atrativo para que os profissionais comparecessem a uma palestra profissional, afirmou que sim, certamente, e que se trata de uma prática muito usada, especialmente quando os profissionais estão distantes do Conselho e sentem certa antipatia em relação ao mesmo, como era o caso dos profissionais da enfermagem. Participou de encontros anuais do COFEN, como convidada, nos quais eram oferecidas atrações artísticas, para cuja realização o Conselho Federal despendia quantias muito superiores à discutida nos autos. Fazem algo luxuoso, do tipo um encontro em uma praia do Nordeste com duração de uma semana e oferta de shows de bandas de pagode ou de axé, que se apresentam à noite. Mas durante o dia todo há oficinas, workshops, reciclagem, apresentação de trabalhos universitários, atividades científicas.

Testemunhas arroladas pela ré

Testemunha Clarissa Carello (ev. 121):

Ingressou no COREN/RS em dezembro de 2007, como funcionária, e foi desligada em abril de 2012. Era assessora jurídica. Não teve participação na contratação de André Damasceno, pois trabalhava apenas com as execuções fiscais e assessorava as comissões de ética, mas não tinha envolvimento com processos licitatórios. Quanto à contratação discutida, havia a Dra. Letícia Voltz, coordenadora do setor jurídico, e o Dr. Rodrigo, os procuradores que lidavam com as licitações do COREN/RS. Embora não tenha participado, sabe que houve a contratação de André Damasceno, que se realizou em virtude de atividades do próprio Conselho. Perguntada se conhecia ter havido contratação de artistas pelo COREN/RS em outros anos, disse que era sabido ser comum a contratação de artistas pelo COFEN, para entretenimento por ocasião da realização do Congresso Brasileiro de Enfermagem, patrocinado pelo Conselho Federal ou mesmo pelos Conselhos Regionais. Especificamente sobre o COREN/RS, tem impressão de que outras contratações de artistas ocorreram em anos anteriores, mas não sabe dizer com certeza. Eram realizados eventos técnicos pelo COREN/RS, como capacitações para os enfermeiros responsáveis técnicos dos hospitais de Porto Alegre, da Região Metropolitana e no interior, especialmente na semana da enfermagem. Não se tratava de uma exclusividade do COREN/RS, pois era uma prática também dos demais Conselhos Regionais, voltada a prestigiar a categoria profissional e congregar os profissionais. Havia eventos maiores e eventos menores. Dependendo do porte, os eventos eram realizados no Conselho ou na própria instituição de saúde, como a Santa Casa. Alguns eventos ocorriam pelo menos uma vez por semana, inclusive com a participação da depoente como palestrante da temática ética. Os eventos ocorriam conforme a demanda. Às vezes a demanda vinha do setor de fiscalização, quando os enfermeiros fiscais detectavam alguma carência – por exemplo, a prática de erros decorrentes de imperícia, imprudência ou negligência –, o que gerava a realização de eventos de treinamento e

conscientização dos profissionais. Isso ocorria no interior também. As palestras eram realizadas, às vezes, pela própria Presidente, por alguns Conselheiros, por membros da Comissão de Ética, dependendo do evento. A depoente participou de um evento realizado na PUC/RS, encerrado pela apresentação de André Damasceno, mas não participou dos eventos realizados no interior do Estado em 2011. Acredita que houve incremento de participação de profissionais nos eventos técnicos que seriam encerrados pela apresentação artística. Acredita que a contratação de André Damasceno não se deu em 2011 por ser um ano eleitoral, até porque a Presidente não comparecia em todos os eventos com encerramento artístico. Especificamente em relação ao evento na PUC/RS, no qual participou, não presenciou conduta de campanha eleitoral por parte da então Presidente, ou qualquer pessoa, tampouco pelo contratado. Quanto ao número de participantes nos eventos em que palestrou, a quantidade variava de acordo com o porte do evento: em um evento realizado na Santa Casa, instituição de grande porte, participaram cerca de 200 profissionais; no Grupo Conceição, 150 profissionais; em outra oportunidade, 30 ou 40 profissionais. No interior, normalmente há maior adesão, mas como o contingente de enfermeiros é menor, não se consegue reunir tantas pessoas, chegando a 30 ou 40 profissionais, mas dependia da cidade. Embora não atuasse no setor de licitação, trabalhava na mesma sala da coordenadora do setor jurídico, de forma que sabe que há a necessidade de haver um parecer jurídico a respeito de cada contratação. Perguntada se participou de uma palestra motivacional do Sr. Giezi, disse que havia uma pessoa que fazia algumas palestras motivacionais, sim, mas não se recorda de ter participado, embora não lhe seja estranho o nome mencionado. Perguntada sobre quando se deram as eleições que resultaram na vitória de Ricardo, disse que o processo eleitoral iniciou em 2011, mas a votação ocorreu em março ou abril de 2012.

Testemunha Cláudia Tatiana Lima dos Santos (ev. 121):

Trabalhou no COREN/RS durante 18 anos, tendo sido dele desligada há 3 anos. Na época da contratação de André Damasceno trabalhava no setor de eventos, tendo se envolvido diretamente com o processo. Fizeram orçamentos para a contratação para eventos do Conselho. A contratação de artistas pelo Conselho já tinha ocorrido outras vezes, quando solicitado para alguns eventos. Mas não se recorda de quais. Sabe, contudo, que nessas ocasiões passadas, os artistas eram contratados para se apresentarem uma única vez, em eventos isolados. A primeira vez que um artista foi contratado para se apresentar várias vezes deu-se na contratação de André Damasceno. Perguntada se todos os anos havia contratação de artistas pelo COREN/RS, disse que as contratações ocorriam na medida em que eram solicitadas, mas não tem ideia da frequência com que isso ocorreu. Não participava dos eventos no interior, somente participava do processo de contratação. Especificamente quanto à contratação de André Damasceno, suas apresentações se davam sempre após um evento técnico, sempre estava vinculada à realização de um evento técnico que a precedia. Não sabe dizer se a participação dos profissionais nos eventos era maior quando eram seguidos das apresentações artísticas. A contratação de artista para finalizar um evento técnico era prática habitual no COFEN. Especificando, agora, sobre quais outros artistas foram contratados pelo COREN/RS em anos anteriores, citou o Guri de Uruguaiana, que se apresentou na FIERGS após o encerramento da palestra técnica/motivacional. Que Ricardo e Valdir, da gestão iniciada em 2012, participaram da gestão de Maria da Graça em alguma comissão, mas não sabe precisar até que data. Perguntada se chegou a escolher o artista que seria contratado, disse que fazia buscas para elaborar as cotações. Os eventos de capacitação realizavam-se, às vezes, mensalmente, inclusive no interior e em Porto Alegre. A média de eventos girava em torno de 15 a 20 por ano na gestão de Maria da Graça. A contratação do artista tinha finalidade motivacional, para “agregar o evento”, e não necessariamente, pelo menos em

princípio, para atrair maior número de participantes. Participou de congressos de enfermagem realizados em vários Estados, promovidos pelo COFEN, nas quais havia a apresentação de artistas.

Testemunha Cláudio Cardoso da Cunha (ev. 121):

Foi Procurador-Geral do COREN/RS, na gestão que sucedeu a de Maria da Graça Piva na Presidência do Conselho. Atuou por 5 (cinco) meses no COREN/RS, desligando-se do Conselho após desentendimento com os gestores. No período que antecedeu essa gestão, houve uma intervenção do Conselho Federal, pois o mandato anterior encerrou-se e, em razão da acefalia do Conselho Regional, o Conselho Federal nomeou uma junta governativa. Essa junta fez um levantamento referente à última gestão, e, com base nos dados levantados, a gestão seguinte, na qual o depoente era o Procurador-Geral, solicitou que fosse realizada uma série de investigações para apurar irregularidades apontadas pela junta do COFEN. Foram instauradas sindicâncias, que não eram processos administrativos disciplinares... trabalhava-se numa lógica *in dubio pro societate*. Várias dessas sindicâncias passaram pelo depoente, embora não se recorde de detalhes. Uma delas tratava de um artista famoso, cujo nome não se recorda com precisão. Lembra-se de que desapareceram documentos dos autos dessa sindicância, referentes à contratação do artista, embora o acesso aos autos fosse restrito. Notou comportamento dúbio por parte da coordenadora do setor jurídico. Após ameaçar denunciar o caso na Polícia Federal, os autos reapareceram. Especificamente quanto à contratação de Damasceno, disse que não havia vício no contrato em si, nem na sua execução, pois o serviço contratado foi prestado. Mas havia a questão finalística do Conselho, pois que regido pelo Direito Público. Perguntado se, na época, foi aventada a hipótese de finalidade eleitoral da contratação, iniciou dizendo que as disputas políticas havidas no âmbito do COREN/RS são de baixo nível e funcionam dentro de uma lógica de satanizar o adversário e santificar os companheiros de chapa. Por isso, na época da sindicância, o Conselho afirmava que a contratação se deu com fins eleitoreiros. Tratava-se da acusação, nada de concreto nesse sentido foi apurado. Perguntado pelo procurador da ré se havia uma atividade persecutória por parte do Presidente da gestão seguinte contra Maria da Graça, disse que ficou sabendo que havia desavenças pessoais entre ambos. Não se recorda se na gestão da Maria da Graça o COREN/RS contratou outros artistas em outros anos. Foi uma gestão contemporânea à transição de entendimento a respeito da natureza jurídica dos Conselhos Profissionais, de entidade regida pelo Direito Privado (conforme norma legal editada no Governo FHC) a entidade regida pelo Direito Público (conforme entendimento final do STF). A gestão caracterizava-se pela organização, no que diz respeito à contabilidade, à guarda de processos etc.

Testemunha Edson Thomáz Spies (ev. 121):

Era Conselheiro do COREN/RS em 2011. Com relação à contratação de André Damasceno, toda a Plenária do Conselho a aprovou. A finalidade da contratação era promover a enfermagem, aproximá-la do Conselho e proporcionar momentos culturais e educativos aos profissionais. Outros artistas foram contratados pelo COREN/RS em outros momentos, para participação em eventos que atingissem o maior número de profissionais possíveis. Um deles foi o Giezi, que foi convidado a realizar alguns eventos. O depoente participou dos eventos realizados no interior, nos quais sempre havia a parte técnica, informativa, educacional, sendo apenas o encerramento de cunho artístico, para que fosse proporcionado um momento diferente aos participantes. Também ocorreram eventos sem a participação de artistas, mesmo no ano de 2011. Perguntado se houve incremento de público nos eventos com apresentações de André Damasceno, disse que o artista era convidado para momentos que

tivessem o maior número de pessoas possível, nas macrorregiões do Estado, em que fosse possível atingir o maior número de profissionais da área. Não pôde afirmar se tal iniciativa refletiu no pagamento de mensalidades ao Conselho, mas houve reflexo na aproximação entre os profissionais e o Conselho. Em 2011, participava da chapa de Maria da Graça. A contratação não se deu para fins eleitorais. Participou de alguns dos eventos em que se apresentou André Damasceno, e neles em nenhum momento foi abordado o tema eleição. O processo eleitoral iniciou-se em fevereiro ou março de 2011, sendo concluído no final de 2011/início de 2012. Participou de eventos promovidos pelo COFEN, nos quais sempre havia participações artísticas (bandas, teatros, animações, participação de escolas de samba), para promover os eventos da enfermagem. Nas apresentações de André Damasceno, havia em torno de 300 a 500 participantes, dependendo da região e do espaço físico.

Testemunha Helena Zabluk (ev. 121):

Trabalhou no COREN/RS por 11 anos. Em 2011, exercia a função de Coordenadora do Departamento de Inscrição e Cadastro. Não teve participação na contratação de André Damasceno, mas participou de alguns eventos em que o artista se apresentou, inclusive no interior do Estado. Em todos esses eventos, havia atividade educacional, além do show. Não houve finalidade eleitoral. Participava da Comissão de Licitações, que também era composta por advogados, que faziam elaboravam os pareceres sobre os processos licitatórios em curso, inclusive o relativo à contratação de André Damasceno. Houve a contratação de outros artistas em outras oportunidades, para fins de motivação dos profissionais, algo de que a enfermagem carece. Em todo final de ano sempre se realizaram eventos grandes, com apresentações artísticas. No curso do ano, os eventos eram técnicos, direcionados à capacitação. Nos eventos do COFEN em que participou, sempre havia a apresentação de artistas. Confirmou a contratação do palestrante motivacional Giezi pelo COREN/RS, cujas apresentações não eram seguidas de show artístico.

Testemunha André Damasceno (ev. 168):

Quando contratado pelo COREN/RS, não houve nenhum pedido para que as apresentações fossem voltadas para beneficiar a candidatura de Maria da Graça. Está acostumado a fazer esse tipo de apresentação, como fez para o Sicredi, para o Banco do Brasil, para a Dimedi. Especificamente sobre as apresentações contratadas pelo COREN/RS, não se recorda se outra atividade, de cunho técnico profissional, era realizada no evento. No show, propriamente, falava da importância do riso, do bom humor, do otimismo, pois, segundo a opinião especializada, bastam 3 minutos de riso intensivo para neutralizar 4 semanas de stress. Então, a intenção era essa. Perguntado se já foi contratado por algum órgão da administração pública, disse que provavelmente sim, mas não se recorda de qual, com exatidão, pois no Estado do Rio Grande do Sul já fez cerca de 2 mil shows. Lembrou-se do CREA/RS, que o contratou para um show específico, e não para a sequência de shows contratada pelo COREN/RS. Para fazer uma sequência de shows, somente foi contratado pelo COREN/RS.

Adentrando na análise das teses defensivas, cabe assentar inicialmente que, no que diz respeito às alegações de que não fora ouvida no inquérito administrativo e de que as testemunhas lá inquiridas foram induzidas pelas perguntas, é firme o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no sentido da desnecessidade de observância, no inquérito civil, dos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o procedimento apresenta natureza administrativa e caráter pré-processual, somente se destinando à colheita de informações para a propositura da ação civil pública ou da ação de improbidade. Nesse sentido:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA NO INQUÉRITO CIVIL DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 481.955-ED, Rel. Min. Carmen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 10.5.2011)

Com efeito, os elementos colhidos pelo Ministério Público Federal na condução do inquérito civil nº 1.29.000.002559/2012-42 (ev. 1, PROCADM2) somente serão utilizados para o julgamento da presente demanda, se necessário, caso sejam favoráveis à ré ou tenham sido reproduzidos em contraditório judicial.

Sobre o mérito propriamente dito, foi possível concluir dos fatos trazidos aos autos que, embora a ré tenha presidido o Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul por nove anos, somando três mandatos consecutivos (2002-2011), somente no último ano teve a iniciativa de contratar uma longa sequência de 17 (dezesete) apresentações artísticas do humorista André Silva Damasceno Ferreira. O caráter inédito da contratação revelou-se não apenas em relação à autarquia contratante, como também para o próprio artista contratado, conforme declarado em seu depoimento, o que evidencia não se tratar de prática comum, seja por parte do COREN/RS, seja por parte dos demais Conselhos de classe profissionais, ou mesmo por parte de empresas privadas.

Além da referida declaração, outros elementos de prova conduzem a esta conclusão, conforme a seguir exposto.

Embora a ré, em seu depoimento pessoal, tenha alegado que, durante sua gestão, também foram contratadas pelo COREN/RS 12 (doze) apresentações do *Guri de Uruguai* em um determinado ano anterior a 2011, que não foi especificado, a afirmação não foi confirmada por quaisquer das testemunhas, algumas das quais, no máximo, limitaram-se a declarar que houve *uma* apresentação do referido artista na FIERGS (testemunhas Daniela Vieira Justino e Cláudia Tatiana Lima dos Santos). Outras testemunhas referiram-se apenas a algumas apresentações artísticas ocorridas em anos anteriores, sem recordar os nomes dos artistas, a época e a frequência dos shows (testemunhas João Carlos Barbieri, Clarissa Carello, Cláudia Tatiana Lima dos Santos e Edson Thomáz Spies). Além disso, embora a ré tenha assegurado manter registrados todos os contratos celebrados pelo COREN/RS durante a sua gestão, não apresentou qualquer documentação em juízo para comprovar a alegação.

Buscou-se demonstrar ter havido a contratação do palestrante motivacional de nome Giezi, a qual teria por objeto várias apresentações, assim como a de Damasceno. Embora algumas testemunhas tenham confirmado a contratação (Edson Thomáz Spies, Helena Zabluke Clarissa Carello), não restou esclarecida a quantidade de palestras contratadas, nem o ano da sua realização, dados relevantes para fins de reconhecimento ou não da similitude entre esta situação e a trazida a julgamento, com o efeito de se afastar o caráter inédito da longa sequência de apresentações de André Damasceno. É possível depreender-se dos depoimentos que, ao contrário, as palestras motivacionais não se realizaram em número expressivo a ponto de merecer citação ou mesmo permanecer na memória dos depoentes. Além disso, não se tratava de palestra de natureza artística/humorística.

Segundo o depoimento de Cláudia Tatiana Lima dos Santos, que trabalhava no setor de eventos do CREA/RS na época da contratação de André Damasceno e atuava no Conselho há 18 (dezoito) anos, a média de eventos realizados na gestão da ré girava em torno de 15 a 20 por ano. Pelo que foi dado conhecer a partir dos depoimentos de João Carlos Barbieri e de Helena Zabluk, desses 15/20 eventos anuais, apenas um era acompanhado de apresentação artística, os demais eram eventos menores de cunho exclusivamente técnico/profissional. Ao ano, portanto, ocorria apenas um evento de maior porte, em época especial para a categoria, como a semana da enfermagem, o qual era acompanhado de apresentação artística. Essa prática, contudo, foi alterada no ano de 2011, quando, pela primeira vez, houve a contratação de apresentações artísticas a serem realizadas em 17 (dezesete) eventos promovidos pelo CREA/RS, número que abrangia, senão todos os

eventos patrocinados naquele ano, pelo menos a sua grande maioria. Conforme declarado por Cláudia, testemunha arrolada pela ré, responsável pelo setor de eventos na época, esta foi a primeira vez que um artista foi contratado pelo CREA/RS para prestar uma sequência de apresentações em um único ano, declaração que corrobora com o depoimento do próprio artista prestado em juízo.

A tentativa de parametrizar as 17 apresentações de André Damasceno com aquelas oferecidas pelo Conselho Federal de Enfermagem é inócua, pois, pelo que foi possível extrair dos depoimentos colhidos em juízo, as apresentações artísticas patrocinadas pelo COFEN ocorriam apenas em eventos anuais, e, mesmo que assim não fosse, a contratação de apresentações humorísticas em série pelo COREN/RS não poderia encontrar respaldo em práticas suntuosas provavelmente patrocinadas por meio do emprego de vultosas quantias de recursos federais, ainda que promovidas por órgão de hierarquia superior, pois que também submetido à observância da Lei nº 5.905/1973 (que dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem).

Com efeito, a prática noticiada nos autos como adotada pelo Conselho Federal não gera, por si só, presunção de legitimidade autorizativa de sua reprodução pelos órgãos regionais, pois não tem o condão de afastar a subordinação das autarquias federais aos preceitos legais que regem a sua atuação. O excesso, a desmesura, o supérfluo não podem caracterizar a decisão do administrador público, cuja atuação encontra limites na eficiência, na moralidade e no interesse público, entre outros princípios norteadores da Administração Pública. Assim, ainda que se possa, por mera hipótese, vislumbrar no princípio da eficiência e na finalidade disciplinatória do Conselho Regional (art. 2º da Lei nº 5.905/1973) a autorização para a promoção de shows artísticos com o intuito de atrair a participação do maior número de profissionais nos eventos de aperfeiçoamento profissional (como um meio para o alcance do fim estabelecido na lei), a proporcionalidade deve orientar a decisão administrativa, sob pena de nulificar e neutralizar a realização da própria eficiência supostamente buscada.

Nessa linha de raciocínio, a contratação de 17 apresentações humorísticas, ainda que de cunho motivacional ou de saúde emocional (conforme depoimento do artista contratado) e de preço adequado com o praticado no mercado à época dos fatos (de acordo com o depoimento prestado por Carmen Savaris no inquérito civil - ev. 1, PROCADM2, p.230), desvia-se, por sua quantidade, da razoabilidade e proporção que se esperado administrador público.

Nesse particular, registre-se que a afirmação da ré no sentido de que a arrecadação foi ampliada em vinte vezes na sua gestão limita-se a mera alegação, já que nenhum documento comprova o fato alegado, sendo preciso também ponderar que se está falando de um período de nove anos, não se podendo, portanto, descartar a possibilidade de o incremento arrecadatário, se realmente verificado nesse período, ter resultado de uma conjugação de diversos outros fatores, tais como o natural crescimento do número de profissionais inscritos. A declaração da testemunha João Carlos Barbieri no sentido de que foram arrecadados pelo COREN/RS quinze milhões de reais em anuidades no último ano de gestão da ré não é suficiente para comprovar a relação direta de causa e efeito com a realização dos shows humorísticos, até mesmo porque não foi demonstrada, por exemplo, a cifra arrecadada nos anos anteriores para que fosse possível comparar os períodos.

O dolo, portanto, resta caracterizado, na medida em que, para fins de incidência do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, basta o dolo genérico, informado na adesão do agente público à conduta que sabe ou deveria saber ser ilícita. Nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE A VEREADORES. DOLO GENÉRICO. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. ABRANDAMENTO. 1. Em virtude da perfeita compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/92, não há falar em inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa a vereadores. Precedentes. 2. A compra de bens sem o procedimento licitatório, o qual foi dispensado indevidamente, configura o ato ilegal, enquadrando-se no conceito de improbidade

administrativa. Tal conduta viola os princípios norteadores da Administração Pública, em especial o da estrita legalidade. 3. **O dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa reflete-se na simples vontade consciente de aderir à conduta descrita no tipo, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas.** Precedentes. 4. Tem-se claro, diante da análise do acórdão recorrido, que houve bem descrita a conduta típica, cuja realização do tipo exige ex professo a culpabilidade. Dito de outro modo, violar princípios é agir ilicitamente. Como bem expresso pela Corte estadual, a culpabilidade é insita à própria conduta ímproba. 5. **In casu, a má-fé do administrador público é patente, sobretudo quando se constata que, na condição de Presidente da Câmara Municipal, nem sequer formalizou os procedimentos de dispensa de licitação.** 6. Ressalvou, o Tribunal a quo, entretanto, que deveriam ser impostas "penalidades mínimas, de modo razoável ao contexto e proporcional à extensão da improbidade constatada". Desse modo, mostra-se um contrassenso arredar a penalidade de perda de função pública, e, ao mesmo tempo, manter a suspensão de direitos políticos - também extremamente gravosa. 7. Deve-se, portanto, excluir a penalidade de suspensão de direitos políticos, mantendo-se as demais. Agravo regimental parcialmente provido. (AgRg no REsp 1214254/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/02/2011, DJe 22/02/2011) (Grifei.)

Entendo, de todo modo, que mesmo o dolo específico pode ser visualizado na situação fática demonstrada nos autos. Como já destacado, a contratação de uma grande sequência de shows refletiu uma inovação da gestão da então Presidente após nove anos administrando o Conselho Regional, alteração esta havida no contexto de uma disputa eleitoral que nascia com a formação da chapa opositora, constituída por gestores dissidentes da situação. A novidade consistiu não apenas na quantidade de apresentações contratadas de uma só vez, mas também na sua abrangência geográfica, já que a atração foi oferecida nas macrorregiões do Estado do Rio Grande do Sul, para abranger o maior público votante. Antes do ano de 2011, nada semelhante foi ofertado a esses profissionais, como se pôde concluir da prova oral produzida em juízo. Nesse contexto, resta evidenciado que a contratação discutida nos autos fez parte da estratégia eleitoral da candidata à reeleição. Não se vislumbra outra justificativa para tal iniciativa, até mesmo porque a contratação não foi objeto de explícita motivação, devida em razão dos moldes como foi celebrada, através do apontamento não só dos fundamentos de direito, como dos fundamentos de fato, notadamente por resultar de ato discricionário da administradora pública.

Nesse sentido, oportuna a referência à doutrina:

[O princípio da motivação] implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes ea providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.

A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato. Em algumas hipóteses de atos vinculados, isto é, naqueles em que há aplicação quase automática da lei, por não existir campo para interferências de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra de Direito aplicanda pode ser suficiente, por estar implícita a motivação. Naqueloutros, todavia, em que existe discricionariedade administrativa ou em que a prática do ato vinculado depende de aturada apreciação e sopesamento dos fatos e das regras jurídicas em causa, é imprescindível motivação detalhada. É o que sucede, por exemplo, na tomada de decisões em procedimentos nos quais exista uma situação contenciosa no chamado processo administrativo disciplinar. Idem em certos procedimentos em que vários interessados concorrem a um mesmo objeto, como nas licitações.

O fundamento constitucional da obrigação de motivar está – como se esclarece de seguida – implícito tanto no art. 1º, II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do povo, como ainda no art. 5º, XXXV, que assegura o direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão a direito. É que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do “porquê” das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, que como direito individual a não se assujeitem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas às leis.

(...)

De outra parte, não haveria como assegurar confiavelmente o contraste judicial eficaz das condutas administrativas com os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade se não fosse contemporaneamente a elas conhecidos e explicados os motivos que permitiriam reconhecer seu afinamento ou desafinamento com aqueles mesmos princípios. Assim, o administrado, para insurgir-se ou para ter elementos de insurgência contra atos que o afetem pessoalmente, necessita conhecer as razões de tais atos na ocasião em que são expedidos. Igualmente, o Judiciário não poderia conferir-lhes a real justeza se a Administração se omitisse em enunciá-las quando da prática do ato. É que, se fosse dado ao Poder Público aduzi-los apenas serodiantemente, depois de impugnada a conduta em juízo, poderia fabricar razões ad hoc, “construir” motivos que jamais ou dificilmente se saberia se eram realmente existentes e/ou se foram deveras sopesados à época em que se expediu o ato questionado.

Assim, atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário toda vez que sua fundamentação tardia, apresentada apenas depois de impugnados em juízo, não possa oferecer segurança e certeza de que os motivos aduzidos efetivamente existiam ou foram aqueles que embasaram a providência contestada. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, 27ª ed., 2010, p. 112/113)

Ao deixar de motivar a contratação, à época em que realizada, deixou a ré de demonstrar o ajuste da medida com os princípios reitores da conduta administrativa, dever que, no caso específico, exigiria, de todo modo, consistente argumentação fundada em fatos extraordinários suficientes a afastar conclusões no sentido da intenção eleitoreira que naturalmente exsurgiria do contexto fático em que celebrada a avença.

Com efeito, ante a ausência de exposição dos motivos que levaram à contratação, tenho que os fatos revelados nos autos falam por si: a oferta da série de atrações humorísticas teve por escopo angariar apoio eleitoral dos participantes dos eventos daquele ano em favor da chapa da situação, ainda que de forma indireta, sem pedidos explícitos de votos. A ausência da candidata à reeleição em um ou outro evento não infirma esta conclusão, na medida em que outros conhecimentos não poderiam ter os participantes dos eventos que não fosse o de que as atrações estavam sendo oferecidas pela gestão contemporânea aos fatos. Nesse sentido, a oferta de diversão ocupou implicitamente o lugar do pedido direto e explícito de votos.

Agindo assim, incorreu a ré nas condutas descritas no inciso IX do art. 10 da Lei nº 8.429/92 (“ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”) e no inciso I do art. 11 da mesma Lei (“praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência”).

Tenho que não houve propriamente infração ao disposto no inciso VIII do art. 10 (“frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente”, na redação vigente à época dos fatos), pois a contratação sequer poderia ter sido celebrada mesmo que precedida de regular processo licitatório, uma vez que este não afastaria a inadequação da oferta das atrações contratadas no contexto fático em que havidas, conforme exposto. Além disso, incidiu no caso o disposto no art. 25, III, da Lei nº 8.666/93, conforme o próprio Ministério Público Federal reconheceu na inicial. O vício, conforme referido, consiste, em suma, no emprego de verba federal visando à realização de interesse particular de perpetuação da ré na gerência da autarquia.

Evidenciada a materialidade do ato de improbidade, passo à fixação da sanção.

Registre-se, antes, que a intensidade das reprimendas previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 deve ser diferenciada de acordo com a classificação e o grau de reprovabilidade do ato ímprobo. Ou seja, deve ser maior nos atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito, média nas hipóteses que causam lesão ao Erário, e menor nos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da

Administração Pública (PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada - Aspectos Constitucionais, Administrativos, Cíveis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal*, 3ª ed., 2007, p. 147).

Assim, para os atos de improbidade praticados pela ré, de acordo com a previsão contida no art. 12, incisos II e III da Lei nº 8.429/92, e em conformidade com o entendimento jurisprudencial segundo o qual o ressarcimento integral do dano não é sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado, tenho que os fatos e os balizamentos legais conduzem à aplicação das penas de **(a)** ressarcimento integral do dano, no valor atualizado de R\$ 85.000,00; **(b)** suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos.

Quanto ao termo inicial da correção monetária do valor a ser ressarcido, impõe-se a observância da Súmula do Superior Tribunal de Justiça: Súmula 43 - *Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo*; Súmula 54 - *Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual*.

Tenha-se que a quantia de R\$ 85.000,00 foi paga em seis parcelas, consoante o Ofício 11/2016-TCU/Secex-RS (ev. 182, p. 8): R\$ 15.000,00 em 16.3.2011; R\$ 10.000,00 em 19.4.2011; R\$ 15.000,00 em 10.5.2011; R\$ 15.000,00 em 8.7.2011; R\$ 20.000,00 em 29.6.2011; R\$ 10.000,00 em 10.8.2011, de forma que deverão ser observadas as diferentes datas como termo inicial da correção monetária e dos juros de mora incidentes sobre as respectivas quantias, até o efetivo pagamento.

Ante o exposto, julgo PROCEDENTE a ação, resolvendo o mérito na forma do art. 487, I, do Código de Processo Civil, para condenar a ré Maria da Graça Piva pela prática das condutas descritas no art. 10, inciso XI, e no art. 11, inciso I, ambos da Lei nº 8.429/92, às seguintes penalidades previstas no art. 12 da mesma Lei:

a) ressarcimento integral do dano patrimonial, a ser revertido em favor do COREN/RS (art. 18 da Lei nº 8.429/92), no valor de **R\$ 85.000,00** (oitenta e cinco mil reais), corrigido pela variação do IPCA-E e acrescido de juros de 1% ao ano, na forma da fundamentação; e

b) suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos.

Condeno a ré, outrossim, ao pagamento das custas e honorários advocatícios, estes arbitrados em 10% sobre o valor da condenação, com fulcro no art. 85, § 2º, do CPC. Esse montante deverá ser atualizado, a partir da data desta sentença até o efetivo pagamento, consoante a variação do IPCA-E ou outro índice legal que venha a substituí-lo.

Interposta(s) apelação(ões), dê-se vista à(s) parte(s) contrária(s) para contrarrazões e, após, remetam-se os autos ao TRF/4 (art. 1.010 do CPC).

Publique-se. Intimem-se.

Documento eletrônico assinado por **LUIZ CLÓVIS NUNES BRAGA, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710003219655v17** e do código CRC **514fa7b0**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): LUIZ CLÓVIS NUNES BRAGA

Data e Hora: 28/10/2016 12:23:22

5086017-54.2014.4.04.7100

710003219655.V17 UPP© UPP