



**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**Seção Judiciária do Acre**

Processo : 2008.30.00.000800-3/1ª Vara  
Classe : 7300 – Ação civil pública de improbidade administrativa  
Requerente : Município de Marechal Thaumaturgo  
Requerido : Itamar Pereira de Sá

**SENTENÇA**

I

O Município de Marechal Thaumaturgo ajuizou ação de improbidade administrativa em face de Itamar Pereira de Sá, objetivando que seja condenado nas sanções do artigo 12, incisos I e II, da Lei 8.429/92. Requereu, ainda, a concessão de medida cautelar de indisponibilidade de bens do réu.

2. Narrou que o Município de Marechal Thaumaturgo/AC, sob a gestão do requerido, celebrou com o Ministério da Integração Nacional o Convênio 81/00, que previu o repasse de R\$124.341,88 de verbas federais para obras de pavimentação de vias públicas naquele Município. Contudo, alegou o requerente, o órgão concedente verificou diversas irregularidades na execução do aludido convênio, razão pela qual instou o autor a devolver a quantia relativa às parcelas não concluídas das obras previstas no plano de trabalho, no montante de R\$75.488,09, e inscrevendo o Município autor no Siafi e no Cadin.

3. Decisão de fls. 48/49 indeferindo o pedido de indisponibilidade cautelar de bens do requerido.

4. A União manifestou interesse em intervir no feito, à fl. 57, tendo sido deferida sua inclusão como assistente do autor, à fl. 58.

5. Notificado (fls. 63/64), o requerido deixou de apresentar manifestação prévia (fl. 67).

6. Decisão de fl. 70 admitindo o processamento da presente ação de improbidade administrativa.

7. Citado (fls. 79/80), o requerido ofereceu contestação, às fls. 82/95, na qual arguiu que o plano de trabalho foi elaborado pela Associação de Municípios do Acre, cujo corpo técnico ignora, em detalhes, as características específicas das vias integrantes dos Municípios acreanos, de sorte que o projeto básico dimensionou as ruas a serem pavimentadas de forma equivocada. Não obstante, a parcela excedente dos recursos foi utilizada para pavimentar outras vias, ou trechos diversos da mesma rua, tendo sido integralmente vertidos no fim a que se destinavam. No que tange à rua José Ananias, afirmou que, embora já tivesse ocorrido a celebração de convênio para a sua pavimentação, tal circunstância ocorreu em gestão diversa daquela por si exercida, sendo certo o fato de que, no início de seu mandato, referida via não era pavimentada, empregando os recursos repassados pelo

Ministério da Integração, por força do convênio n. 81/00, na pavimentação desse logradouro. Assim, em linhas gerais, a glosa realizada pelo órgão concedente não ocorreu em virtude da inexecução do objeto conveniado, mas por força da aplicação dos recursos para pavimentação de vias diversas daquelas prevista no plano de trabalho, prática que não caracteriza ato de improbidade administrativa.

8. Réplica apresentada pelo autor, às fls. 124/127, na qual não foi formulado pedido de produção de provas. O réu, instado, também deixou de requerer dilação probatória.

9. Despacho de fl. 149 determinando a juntada, pela União, de todos os procedimentos instaurados no âmbito do Ministério da Integração Nacional, Controladoria-Geral da União ou Tribunal de Contas da União relacionados ao convênio n. 81/00, bem como instando o Ministério Público Federal a especificar as provas que pretendesse produzir.

10. A União promoveu a juntada dos documentos mencionados no despacho de fl. 149, às fls. 150/162.

11. Tendo o Município autor abandonado a causa, determinou este Juízo a intimação do Ministério Público Federal para assumir a titularidade ativa da demanda (fl. 178), o que foi satisfeito às fls. 179/182.

12. Decisão de fl. 188 determinando a redistribuição do presente feito à Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul, tendo aquele Juízo suscitado conflito negativo de competência, conforme decisão de fls. 195/196. Remetido o feito ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, declarou-se a competência deste Juízo para processar e julgar o presente feito, conforme decisão de fls. 212/216.

13. É o relatório. Decido.

## II

14. O convênio n. 81/00 (fl. 3/22 e 77, do vol. apenso) destinou-se ao repasse de verbas pelo Ministério da Integração Nacional ao Município de Marechal Thaumaturgo, com a finalidade de promover a pavimentação das Ruas José Ananias e Fernando Guapindaia, em 220m e 444m de comprimento, respectivamente, totalizando 4.628m<sup>2</sup>, com sarjeta, meio fio e passeio público.

15. Após a prestação de contas final apresentada pelo Município de Marechal Thaumaturgo, o órgão concedente promoveu a averiguação da execução física das obras previstas no plano de trabalho, produzindo o relatório de fls. 163/169, do vol. apenso, elaborado em 7.11.2001, no qual ficou consignado que:

05. Da vistoria dos locais de obras destacamos o seguinte:

05.01 Rua Fernando Guapindaia. Foi medida a parte construída, que alcançou o total de 301,6 metros, sendo construída em pavimento de tijolo com canteiro central. Esta dimensão não confere com o objeto do contrato, que previa que a extensão da mesma seria de 444 m e a única explicação da

alteração, fornecidas após solicitação, foram os altos custos de transporte do material. Atente-se para o fato das explicações citadas serem verbais, não tendo sido apresentada nenhuma documentação nem de solicitação nem de autorização de alteração do objeto. As especificações quanto à largura, base e tipo de pavimento foram cumpridas. Os cortes, transportes de materiais, aterros e compactação que estavam previstos para serem realizados mecanicamente foram executados de forma manual (fl. 164, vol. apenso).

05.02 Rua José Ananias. Foi medida toda a pavimentação desta via, sendo que a mesma alcançou somente 60 metros lineares, sendo que estavam previstos 220 m. Contém as mesmas falhas na execução citadas na Rua Fernando Guapindaia, devido a troca do serviço mecanizado pelo manual e também a não execução dos serviços na totalidade, o que não foi justificado neste caso (fl. 165, vol. apenso).

06. Na consulta à documentação da Prefeitura foi identificado um segundo convênio para pavimentação da Rua José Ananias, que incluía ainda as ruas 5 de Novembro e Amônia, firmado com a Caixa Econômica Federal, referente ao PRÓ-INFRA, no valor de R\$52.074,00, objetivando a pavimentação de 2.262,80m<sup>2</sup> em tijolo maciço, execução de 646,80 m de guias de concreto e de 646,80 m de sarjetas de concreto. 664 m de vias, sendo 323,40 m lineares no total e 133,40 m na Rua José Ananias. Isto comprova que a mesma rua foi usada para justificar os gastos de dois recursos independentes. Ressalte-se que a citada Rua tem apenas 60 m de extensão, o que não atende nem um nem outro convênio, conforme relatado no Relatório de Fiscalização nº 060339/2001 (fl. 166, vol. apenso).

Dos 664 metros lineares previstos para pavimentação, guias e sarjetas, estimamos que foram executados apenas 361,4 metros, o que foi justificado apenas de forma verbal, a esta equipe, citando os altos custos de transporte da região (fl. 167, vol. apenso).

A localização da obra está compatível, bem como a maioria das especificações, excetuando a extensão da mesma (664 metros programados contra 361,4 metros construídos) e a compactação (mecânica na programação contra manual na realização) (fl. 168, vol. apenso).

16. Em inspeção realizada em 2.12.2003, o técnico incumbido da vistoria elaborou a planilha de fl. 181, do vol. apenso, apontando a inexecução de 56,02% da obra, o que corresponde a R\$69.651,57. De acordo com a mencionada planilha a inexecução indicada se refere à ausência de compactação mecanizada e à menor extensão das vias pavimentadas em relação ao plano de trabalho.

17. O relatório de fiscalização das obras realizadas por intermédio de recursos repassados pela Caixa Econômica Federal, por meio do contrato n. 61673-87/98, juntado às fls. 217/225, do vol. apenso, foi elaborado a partir de vistoria realizada também em 2001, no qual se constatou a execução do serviço de pavimentação da rua José Ananias, na extensão de 60m (fl. 268, vol. apenso). Naquele relatório ficou registrada, outrossim, a necessidade de notificação do Ministério da Integração Nacional a respeito da sobreposição de convênios sobre o

mesmo objeto - a pavimentação da rua José Ananias -, tendo o instrumento objeto dos presentes autos sido celebrado em momento posterior.

18. Com fundamento nessas informações, foi elaborado o parecer técnico final de fls. 228/230 (vol. apenso), no qual foi sugerido o reconhecimento da (a) inexecução da integralidade dos recursos destinados à pavimentação da rua José Ananias, em virtude da sobreposição de convênios sobre o mesmo objeto, o que corresponde a R\$42.343,59. Além disso, sugeriu a (b) glosa parcial da execução da rua Fernando Guapindaia, em virtude da menor extensão pavimentada, na proporção de 32% (embora, o relatório se refira a 0,32%, trata-se de mero erro material, pois a inexecução de 301,6 de 444m equivale, precisamente, a 32%), o que equivale a R\$26.298,50. Por fim, com base na planilha integrante do relatório de inspeção de fl. 181, reconheceu o técnico parecerista a (c) inexecução de diversos serviços integrantes da pavimentação da rua Fernando Guapindaia, relacionados, sobretudo, à ausência de mecanização dos serviços de corte, aterro, transporte e compactação, aplicando-os apenas sobre a parcela efetivamente executada, conforme planilha de fl. 230 (vol. apenso). Assim, apurou a ausência de regular aplicação dos recursos conveniados no montante de R\$75.488,09.

19. Cumpre destacar que, de acordo com os relatórios técnicos produzidos pelo órgão concedente, a ausência de mecanização dos serviços de corte, aterro, transporte e compactação resultou em prejuízo para a qualidade da obra, conforme legenda às fotografias de fl. 165, na qual consta a degeneração do passeio público em virtude da compactação de má qualidade.

20. O requerido não apresentou qualquer justificativa ao órgão concedente para a inexecução parcial do objeto conveniado. Na contestação, limitou-se a afirmar que a rua Fernando Guapindaia possui uma continuação, não verificada pelo engenheiro civil responsável pelas medições, que foi integralmente pavimentada, inclusive em proporção superior à metragem conveniada. Quanto à rua José Ananias, asseverou que, embora sua pavimentação tenha sido objeto de repasse anterior, não possuía qualquer revestimento no momento em que o requerido assumiu a gestão municipal, tendo vertido a integralidade dos recursos conveniados nessa tarefa.

21. Apesar de o requerido não ter produzido qualquer prova que corroborasse essas alegações, a questão relativa à sobreposição de repasses para pavimentação da rua José Ananias, em virtude da celebração do convênio n. 81/00, com o Ministério da Integração Nacional, e do contrato n. 61673-87/98, celebrado com a Caixa Econômica Federal, exige a solução do seguinte problema: considerando que os relatórios que apuraram a execução parcial da referida rua são contemporâneos, porquanto ambos foram elaborados em 2001, aliado ao fato de que os recursos foram liberados em gestões distintas, a quem cabe a prova de que mencionada via estava efetivamente pavimentada quando da assunção, pelo requerido, da administração do Município de

Marechal Thaumaturgo?

22. As regras de distribuição do ônus probatório determinam, primordialmente, a imputação àquele que alega do dever de provar os fatos por si suscitados. Em ações de improbidade administrativa, com acentuado caráter punitivo, referida regra adquire especial conotação, impondo ao autor da demanda o ônus de provar a prática dos atos ímprobos, de sorte que a persistência de dúvida deve beneficiar o réu.

23. Assim, os fatos relacionados à inexecução parcial das ruas José Ananias e Fernando Guapindaia estão fartamente provados, conforme relatórios técnicos produzidos pelo órgão concedente, mas a existência de pavimentação prévia da rua José Guapindaia, em virtude da utilização de recursos oriundos de instrumentos diversos, não está cabalmente demonstrada, de modo que circunscreverei a análise da eventual prática de improbidade administrativa à parcial execução das multicitadas vias.

24. O relatório de fls. 180/181 expõe, precisamente, a diferença entre a parcela prevista e a efetivamente executada, sem considerar a sobreposição de recursos para a execução da rua José Ananias. Ali, apurou-se a inexecução de 56,02% do objeto conveniado, considerando a diferença de extensão das ruas entre o projetado e o executado, além da inexecução dos serviços de corte, aterro transporte e compactação mecanizados, resultando em lesão ao erário no valor de R\$69.651,57. Não se logrou demonstrar, contudo, a existência do evidente intento de dilapidar recursos públicos, tampouco o efetivo enriquecimento do réu em virtude dos mencionados fatos.

25. Nesse sentido, a Lei n. 8.429/92 estatui, no art. 10, que:

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

26. As sanções às condutas que se amoldem ao quanto descrito no art. 10 são aquelas insculpidas no art. 12, II, da mesma lei, cuja dicção é a que segue:

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:  
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;

27. A conduta prevista no art. 10, da Lei n. 8.429/92, corresponde à prática de atos dos quais decorra prejuízo ao erário. Trata-se da única hipótese delineada pela aludida lei que admite sua perfectibilização independente de dolo, bastando, para tanto, a evidência de que o agente se houve com culpa.

28. Demonstrada a lesão ao erário, cumpre, então, perquirir a existência de culpa por parte do requerido em sua ocorrência. Nesse passo, o gestor público, porque administra recursos que não lhes são próprios, não tem a liberdade de destinar os bens e valores que recebe como bem lhe aprouver. Possui ele o dever de aplicar regularmente, nas destinações previstas e concertadas com o Poder Legislativo e, quando não se trata de recurso próprio, com o órgão concedente, os valores que lhes são confiados, explicitando, com transparência, a forma como os empregou, justificando eventuais impossibilidades de fazê-lo a contento. A quebra da cadeia de confiança, resultante do desmazelo na aplicação ou na comprovação do emprego dos recursos, bens e valores que administra, perfaz ato de improbidade administrativa, na modalidade culposa, quando resulta em lesão ao erário. E foi isso que se presenciou na presente demanda.

29. Com efeito, colhe-se do acervo probatório integrante do volume apenso que o requerido, na gestão de Município carente de recursos, cuja população vive em situação de semi-isolamento, recebeu recursos para pavimentação de vias públicas que possuíam menor extensão que a prevista no plano de trabalho, não restituindo ao órgão concedente o valor soçobrante. Além disso, empregou técnicas inadequadas, manuais, embora o plano de trabalho previsse a utilização de maquinário, circunstância que propiciou a degeneração da obra em reduzido espaço de tempo. Portanto, agiu o então prefeito com culpa, ao deixar de adotar as cautelas mínimas, a fiscalização necessária, a diligência recomendada ao gestor, para evitar o malbaramento de recursos públicos que lhe foram confiados, ensejando lesão no montante de R\$69.651,57, que deverão ser ressarcidos ao erário.

30. Considerando a inexecução de 56,02% do objeto conveniado, resultante da diferença de extensão das ruas entre o projetado e o executado, além da inexecução dos serviços de corte, aterro transporte e compactação mecanizados, entendo que o dano é de mediana monta, razão pela qual fixo a multa civil em R\$100.000,00 (cem mil reais) atualizados até a data da publicação desta sentença, cominando, ainda, as sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de seis anos, 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

31. Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido formulado nesta ação de improbidade administrativa ajuizada, para CONDENAR o requerido ITAMAR PEREIRA DE SÁ nas sanções previstas no art. 12, II, da Lei n. 8.429/92, a saber:

a. ressarcimento integral do dano no valor de R\$69.651,57 (sessenta e nove mil, seiscentos e cinquenta e um reais e cinquenta e sete centavos), sobre o qual incidirão juros moratórios<sup>1</sup> e correção monetária desde a data do último pagamento, em 29.8.2001 (fl. 120, vol. apenso), de acordo com os índices definidos no Manual de Cálculos da Justiça Federal;

b. pagamento de multa civil no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) atualizados até a data da publicação desta sentença, a serem atualizados a partir de referida data de acordo com os índices constantes do Manual de Cálculos da Justiça Federal;

c. perda da função pública eventualmente ocupada;

d. suspensão dos direitos políticos pelo prazo de seis anos;

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.

32. CONDENO, ainda, o requerido ao pagamento das custas processuais, bem como de honorários advocatício, no valor de R\$16.965,15 (83, § 3º, I, do Código de Processo Civil).

33. Com o trânsito em julgado, oficie-se ao e. Tribunal Regional Eleitoral, comunicando sobre a suspensão dos direitos políticos do requerido ITAMAR PEREIRA DE SÁ.

34. Igualmente depois do trânsito em julgado e cumprimento de todas as determinações desta sentença, inclusive pagamento dos valores a que foi condenado o requerido, ao arquivo, mediante baixa.

35. P. R. I.

Rio Branco/AC, 4 de abril de 2017.

  
NÁIBEI PONTES DE ALMEIDA  
Juiz Federal da 1ª Vara/AC

<sup>1</sup> Consoante dispõe o art. 398, do Código Civil, bem como a súmula n. 54, do STJ e decidido pela mesma Corte no AgRg no AREsp 601.266/RS; Rel. Min. Herman Benjamin; Segunda Turma; DJe de 2.6.2016.