



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

**PROCESSO:** 0004201-87.2011.4.01.3200

**CLASSE:** AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

**AUTOR:** MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, SUFRAMA

**RÉU:** ANDERSON JOSE DE SOUZA, CONSTRUTORA PARICA LTDA, LUIZ GERALDO FREITAS DIAS

---

**SENTENÇA**

**1. RELATÓRIO:**

Trata-se de Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face de **Anderson José de Souza, Construtora Paricá Ltda. e Luiz Geraldo Freitas Dias**, objetivando, em síntese, a condenação dos Requeridos nas sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/92, com fundamento nos arts. 10 e 11 c/c o art. 3º da mesma Lei.

Trata-se de imputação de atos de improbidade administrativa em virtude de irregularidades detectadas na execução do Convênio nº 054/2005, celebrado entre o Município de Rio Preto da Eva/AM e a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

A Municipalidade de Rio Preto da Eva recebeu da SUFRAMA recursos no importe de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para a construção de um complexo turístico na localidade, na gestão do ex-prefeito do Município, ora Requerido. Com isso, firmou contrato com a Construtora Paricá Ltda., vencedora do certame licitatório, cuja prestação de contas foi reprovada por falta de documentos financeiros e a prefeitura foi instada a sanar as irregularidades apontadas.



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

Notícia que as obras não foram realizadas na sua totalidade, tendo a fiscalização culminado na elaboração do Laudo Técnico nº 037/COFAP/2010, feito pelo órgão de fiscalização e controle da SUFRAMA, que relatou o total abandono do empreendimento, subtração do material, depredação da obra, serviços inacabados, entre outras irregularidades.

Aduz que o prejuízo, originalmente, foi no importe de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Decisão deferindo o bloqueio de bens da Construtora Paricá às fls. 339/343.

Petição da SUFRAMA manifestando interesse em integrar a lide na qualidade de litisconsorte ativo e solicitando que o ressarcimento requerido na inicial seja revertido em favor daquele órgão (fl. 361). Com a petição, foram juntados o Ofício nº 3932/2011-EBL/PF/SUFRAMA e Nota Técnica nº 19/2011-COFAP/CGDER/SUFRAMA (fls. 362/604).

Certidão de notificação do Réu Luiz Geraldo Freitas Dias à fl. 616-v.

Intimação do Município de Rio Preto da Eva à fl. 625-v.

Certidão de notificação do Réu Anderson José de Souza à fl. 363-v.

Requerimento da Construtora Paricá Ltda. para juntada da procuração à fl. 639 e posterior requerimento informando novo endereço à fl. 642.

Certidão de transcurso do prazo sem manifestação dos Réus à fl. 644.

Interposição de Agravo de Instrumento por parte da Construtora Paricá Ltda. às fls. 661/679.

Decisão recebendo a inicial e determinando a citação dos Réus às fls. 684/686.



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

Contestação apresentada pela Construtora Paricá Ltda. às fls. 706/727, em que alega, em suma, a ausência de fundamentação e dos requisitos necessários para o decreto de indisponibilidade de bens e a necessidade da individualização das condutas lesivas ao erário.

Às fls. 760/1670, a SUFRAMA requer a juntada de cópias dos autos do Processo Administrativo de Tomada de Contas Especial nº 52710.000187/2012-81, referente à execução do Convênio nº 54/2005.

Contestação do Réu Luiz Geraldo Freitas Dias às fls. 1679/1696 requerendo a denúncia à lide do sócio Renato Araújo de Queiroz, pois o mesmo possuía, de igual forma, poder de gestão. Conseqüentemente pede o reconhecimento da sua ilegitimidade passiva *ad causam*. Disse, ainda, que faltava o tipo objetivo e subjetivo dos delitos imputados aos requeridos e que seria impossível que tivesse incorrido no ato de beneficiamento de ato ímprobo.

O Réu Anderson José de Souza apresentou contestação às fls. 1723/1732. Alegou, preliminarmente, a inépcia da inicial. No mérito, afirmou que não teria responsabilidade pela não apresentação de contas; ausência de ofensa aos princípios da Administração Pública; cerceamento de defesa; que não haveria fundamentos para solidificar a exordial, não estaria comprovado de forma individual o dano causado por cada um dos réus.

Manifestação do Ministério Público Federal (MPF) às fls. 1736/1738.

Manifestação da SUFRAMA às fls. 1744/1754-v.

É o relatório necessário.



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAPÁ

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 PRELIMINARES

#### 2.1.1 DA INÉPCIA DA INICIAL:

O Réu Anderson José de Souza, em sua peça de bloqueio (fls. 1723/1732), aduziu a inépcia da inicial sob o fundamento de que o complexo turístico está totalmente construído, haja vista que no último Parecer Técnico de nº 585/2009 foi atestada a conclusão de 93,96% do empreendimento.

Todavia, petição inicial inepta é aquela considerada não apta a produzir efeitos jurídicos em decorrência de vícios que a tornem confusa, contraditória, absurda ou incoerente, ou, ainda, por lhe faltarem os requisitos exigidos pela lei.

Segundo o ensinamento de Vicente Greco, *“A inépcia do libelo é um defeito do conteúdo lógico da inicial. O pedido não se revela claro ou mesmo não existe, de modo que é impossível se desenvolver atividade jurisdicional sobre algo indefinido ou inexistente. Como o objeto do processo é o pedido do autor, é evidente que deve ser certo e definido, a fim de que a decisão corresponda a um verdadeiro bem jurídico, solucionando o conflito definido. O defeito expressional ou lógico impede a compreensão e o efeito natural que a inicial deveria produzir, qual seja, dar início à atividade processual.”*

À luz disso, entendo que a fundamentação aduzida pelo Réu – conclusão total do empreendimento – não se circunscreve à inépcia ou não da exordial, mas sim à própria análise do mérito da causa, isso porque não foi apontado qualquer vício ou mácula processual na peça instauradora da presente demanda (petição inicial), mas sim é trazido,



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

sob esta tese defensiva (inépcia da inicial) defesa de fundo (mérito) que tem momento processual adequado para a sua perquirição e análise. Por conseguinte, afasto a preliminar alegada por entender que não se encaixa nos preceitos da inépcia da inicial.

**2.1.2 DA DENUNCIÇÃO DA LIDE E LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM:**

O Réu Luiz Geraldo Freitas Dias, em sua contestação de fls. 1679/1696, requereu a denúncia à lide do sócio Renato Araújo de Queiroz, pois o mesmo possuía, de igual forma, poder de gestão e, também, o reconhecimento da sua ilegitimidade passiva *ad causam*.

A denúncia da lide constitui modalidade de intervenção forçada de terceiro em que ao mesmo tempo em se noticia a existência de determinado litígio a terceiro, propõe-se nova ação eventual de regresso contra o interveniente.

De primeiro, diga-se que se encontra sedimentado o entendimento de que, nas ações civis públicas e de improbidade, não se admite intervenção de terceiros, como o chamamento ao processo e a denúncia à lide. Além disso, inexistente, na Lei de Improbidade, previsão legal de formação de litisconsórcio necessário entre o suposto autor do ato de improbidade e eventuais coautores ou beneficiários, tampouco havendo relação jurídica entre as partes a obrigar o magistrado a decidir de modo uniforme a demanda.

Nesse sentido é o entendimento esposado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO LINCOLN ROSSI DA SILVA VIGUINI em 11/07/2017, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.  
A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 12935953200219.



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DENÚNCIAÇÃO À LIDE. NÃO CABIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. PESSOA JURÍDICA. MÁ SITUAÇÃO FINANCEIRA NÃO COMPROVADA. 1. **A ação civil pública não admite intervenção de terceiros, como o chamamento ao processo e a denúncia à lide. A denúncia à lide não constitui forma de correção de eventual ilegitimidade passiva ad causam, consoante já decidiu o STJ (RESp nº 526.524-AM, Rel. Min. César Rocha, DJU/I de 13/03/2003, p. 372).** 2. Não é possível a denúncia à lide, pois a pessoa jurídica tem personalidade jurídica e patrimônio próprio distintos da dos seus sócios, de modo que não se pode admitir a ampliação da demanda para incluir ex-mandatário com a finalidade de responsabilizá-lo patrimonialmente, pois haveria a instauração de lide paralela que não guarda relação com a pretensão buscada na ação de improbidade, mas apenas interesse patrimonial de um dos réus. 3. Conforme o art. 130, caput, do CPC, o juiz tem o poder de indeferir as provas que julgar inúteis ou protelatórias ao feito. Não há cerceamento de defesa quando o indeferimento de prova encontra-se devidamente justificado, eis que ao julgador cabe avaliar a sua necessidade com vistas a firmar o seu convencimento. 4. Somente é possível a concessão do benefício da assistência judiciária gratuita prevista na Lei nº 1.060/50 para as pessoas jurídicas quando demonstrada, mediante provas, a impossibilidade de arcar com as despesas processuais sem prejuízo de sua manutenção, com exceção das entidades de fins manifestamente não lucrativos e/ou filantrópicas. Não comprovação, no caso, da hipossuficiência financeira da pessoa jurídica. (AG 0074724-87.2012.4.01.0000 / BA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL TOURINHO NETO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.300 de 05/04/2013) (grifei).

Nesse mesmo sentido e à luz do entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça, não há que se falar em formação de litisconsórcio passivo necessário entre eventuais réus e as pessoas participantes ou beneficiárias das supostas fraudes e irregularidades nas ações civis públicas movidas para o fim de apurar e punir atos de improbidade administrativa, pois não há, na Lei de Improbidade, previsão legal de formação de litisconsórcio entre o suposto autor do ato de improbidade e eventuais beneficiários, tampouco havendo relação jurídica entre as partes a obrigar o magistrado a decidir de modo uniforme a demanda, o que afasta a incidência do art. 47 do CPC" (AgRg



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

no REsp 759.646/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 30/03/2010).

Como se tais argumentos não bastassem, é preciso relembrar, em aplicação analógica ao processo penal, que ao Ministério Público não se aplica o princípio da indivisibilidade, podendo o Órgão Ministerial, como *dominus litis*, aditar a inicial, até a sentença final, para a inclusão de novos réus, ou ainda deflagrar nova relação processual, dentro do prazo prescricional, para o processamento de novos investigados/imputados.

Por sua vez, no que toca à suposta ausência de legitimidade passiva *ad causam*, entendo que a matéria, neste momento processual (sentença), passou a integrar o próprio mérito da causa, pois aqui que será analisada a participação do Réu Luiz Geraldo Freitas Dias nos supostos atos de improbidade administrativa.

### **2.1.3 PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO:**

Os atos de improbidade administrativa, assim como ocorre com as infrações penais, também estão sujeitos à prescrição. Logo, se os legitimados ativos demorarem muito tempo para ajuizarem a ação de improbidade contra o responsável pelo ato haverá a prescrição e a consequente perda do direito de punir.

Os prazos prescricionais para a propositura da ação de improbidade estão previstos no art. 23 da Lei n.º 8.492/92. Confira

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;





0 0 0 4 2 0 1 8 7 2 0 1 1 4 0 1 3 2 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014\)](#) [\(Vigência\)](#)

Como visto, no caso dos detentores de mandato eletivo – *v.g* prefeitos municipais – o prazo prescricional quinquenal somente se inicia ao término do mandato. *In casu*, o Réu Anderson José de Souza (ex-prefeito) esteve à frente da Administração municipal no período de 01/01/2005 a 20/05/2008, sendo esta última data o prazo *a quo* para a contagem da prescrição. Desse modo, e tendo por base que a presente ação fora iniciada em 18/03/2011 (data do protocolo), não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva.

Em relação aos terceiros que não detém a qualidade de agente público, incide também a norma do art. 23 da Lei nº 8.429/1992 para efeito de aferição do termo inicial do prazo prescricional, aplicando-se a mesma regra que é franqueada ao detentor de poder. Assim, no caso em que há vários corréus, o prazo prescricional quinquenal descrito no artigo 23, I, da Lei nº 8.429/1992, somente começa a fluir após ter o último réu se desligado do serviço público, alcançando assim a norma a maior eficácia possível, viabilizando a repressão aos atos de improbidade administrativa" (REsp 1.071.939/PR, Primeira Turma, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe de 22/04/2009).

Afasto todas as preliminares e questões prejudiciais, passando ao mérito da causa.





00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAPÁ

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

## **2.2. MÉRITO:**

### **2.2.1 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSAM PREJUÍZOS AO ERÁRIO.**

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa, portanto, consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa, cuidando-se, em verdade, de uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem (...). *in* José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

O art. 10 da Lei nº 8.429/92 trata dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário. Nos termos do *caput* do referido artigo, os atos ímprobos constituem-se em qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres dos sujeitos passivos da improbidade administrativa.

Vale ressaltar, ainda, que os incisos do referido dispositivo também indicam um elenco exemplificativo de atos de improbidade classificados nessa modalidade.

O prejuízo ao erário é elemento essencial para a configuração do ato de



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

improbidade administrativa descrito no art. 10 da Lei nº 8.429/92. Nesse sentido ensina Emerson Garcia: *“sempre será necessária a ocorrência de lesão ao patrimônio público para a incidência do art. 10 da Lei nº 8.429/92, o que é constatado pelo teor do caput deste preceito e pelo disposto no art. 12, II, o qual fala em ‘ressarcimento integral do dano’, na hipótese do art. 10, enquanto que nos demais casos de improbidade tem-se o dever de ‘ressarcimento integral do dano, quando houver’”* (GARCIA. Emerson. Improbidade Administrativa. 7 ed. São Paulo. Saraiva, 2013. p. 382).

O STJ vem perfilando entendimento no mesmo sentido. In verbis:

**DIREITO ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSE LESÃO AO ERÁRIO.**

**Para a configuração dos atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992), é indispensável a comprovação de efetivo prejuízo aos cofres públicos.** Precedentes citados: REsp 1.233.502-MG, Segunda Turma, DJe 23/8/2012; e REsp 1.206.741-SP, Primeira Turma, DJe 23/5/2012. [REsp 1.173.677-MG](#), Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 20/8/2013. (INFORMATIVO nº 528 do STJ).

Ademais, o ônus probatório da ocorrência de prejuízo ao erário recai sobre o Autor da ação de improbidade administrativa, não sendo possível, a princípio, a inversão do ônus probatório. Preceitua Antonio Lisbôa Neiva que *“é indispensável, para adequação da conduta neste dispositivo legal, que tenha ocorrido a efetiva lesão ao erário, sendo ônus do Autor da ação civil de improbidade administrativa fazer a prova do dano e do nexo de causal com uma conduta dolosa ou excepcionalmente culposa, equiparável ao dolo em razão de sua gravidade, nos termos destacados anteriormente”* (NEIVA, José Antonio Lisbôa. Improbidade



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência. 5 ed. Impetus, 2013. p. 122).

Nessa senda, dos elementos de convicção trazidos aos autos, identifiquei a existência de sérios prejuízos suportados pelo patrimônio da Estado (SUFRAMA). No Parecer da Tomada de Contas Especial, do processo nº 52710.000187/2012-81, foi constatado a não operacionalidade do projeto “Construção do Complexo Turístico” – objeto do Convênio nº 054/2005, atestando a não execução da totalidade do objeto pactuado.

Quanto ao cálculo do dano, foi destacado que, em conformidade com o descrito no Processo TC-001.547/2010-0, que faz parte do Acórdão nº 970/2011 – TCU – 2ª Câmara, há jurisprudência no TCU no sentido de que o débito pode ser cobrado integralmente, no caso de o objeto do convênio, pela sua execução parcial, não atingir o fim para o qual deveria ser destinado”, e no item “CONCLUSÃO E PROPOSTA” encontra-se o seguinte: A vasta jurisprudência desta Casa é no sentido de que o débito pode ser cobrado integralmente, em caso de o objeto do convênio ter sido parcialmente executado, e que não sirva ao propósito inicial – a obra está inacabada e interdita.

Assim, a Comissão de Tomada de Contas Especial – COTEC excluiu o valor de R\$ 161.204,44 (cento e sessenta e um mil duzentos e quatro reais e quarenta e quatro centavos), devolvidos à Conta Única do Tesouro Nacional, de acordo com o Registro de Arrecadação nº 2010RA015008, que foi confirmado pela Coordenado de Contabilidade e Custos – COTAC no memorando nº 13/2010 – COTAC/CGORF.

No mais, a última medição, que atestou 93,96% dos serviços executados, Laudo



0 0 0 4 2 0 1 8 7 2 0 1 1 4 0 1 3 2 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

Técnico de Fiscalização nº 016/08 de 03/03/2008, após 02 (dois) anos de inspeção, ficou prejudicada em razão das constatações de serviços desfeitos, depredados e subtraídos, sendo constatado que os serviços deveriam ser refeitos e/ou repostos no intuito de concluir a obra e atender o seu objetivo do Ajuste (fl. 1454).

Neste mesmo sentido, o resultado da Fiscalização, Laudo Técnico de Fiscalização nº 037/COFAP/2010, relatou o total abandono do empreendimento, subtração de material e depredação da obra (fl. 1464).

Portanto, a verificação de que a obra já se encontrava com 93,96% de conclusão, à época, não elide a constatação de dano ao erário. Primeiro porque foram verificados serviços desfeitos, depredados e subtraídos, o que, por via de consequência, reclamam novos investimentos públicos para adequá-los à finalidade proposta. Segundo porque, muito embora tenha havido a constatação de que 93,96% dos serviços já estariam concluídos, foi demonstrado, através de amplo manancial probatório carreado aos autos, notadamente das fotografias e das conclusões das fiscalizações, que a obra não atende em nada ao fim proposto. Ou seja, o Estado (aqui representado pela SUFRAMA) repassou recursos financeiros, através do Convênio nº 054/2005, para a construção de um complexo turístico no Município de Rio Preto da Eva/AM, no montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), sendo que a contrapartida, isto é, a entrega da obra pronta e acabada para a consecução da finalidade proposta, não ocorreu. Pior, foi constatada a necessidade de novos investimentos para recuperar a obra parcialmente entregue.

Portanto, penso ser de todo irrelevante a constatação de que 93,96% da obra já



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

estaria concluída, vez que ela não atende à finalidade para a qual foi celebrado o Convênio, sendo atestado, inclusive, que o projeto em tela está completamente abandonado (fl. 229).

Verifica-se, portanto, que o repasse dos recursos pelo Estado (SUFRAMA), para a consecução da finalidade pública, foi devidamente cumprido, sem, contudo, a conclusão total da obra, sendo constatado, inclusive, o estado de abandono e sucateamento do empreendimento. Nesse sentido, a Comissão de Tomada de Contas Especial – COTCE concluiu que o prejuízo experimentado pelos cofres públicos foram de R\$ 945.062,23 (novecentos e quarenta e cinco mil sessenta e dois reais e vinte e três centavos), que atualizados pelo Sistema de Débito do Tribunal de Contas da União, perfazem um total de R\$ 1.921.636,70 (um milhão novecentos e vinte e um mil seiscentos e trinta e seis reais e setenta centavos) – fl. 1661.

À luz do exposto, resta clara a comprovação da materialidade (dano ao erário). Passo agora a individualização da autoria.

A responsabilidade/autoria do Sr. Anderson José de Souza salta aos olhos na medida em que foi o Réu que se comprometeu a executar o objeto conveniado – construção de um complexo turístico –, cujos recursos foram repassados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

Portanto é inegável que o Requerido – ex-prefeito da Municipalidade –, na condição de ordenador de despesas e gestor do citado projeto, tinha o dever de zelar pela regularidade no seu desenvolvimento. Em outras palavras, o prefeito, na qualidade de



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

agente principal da Administração Municipal, tem o dever de fiscalizar e zelar pela coisa pública, sendo responsável pela fiel execução dos programas que assume, mormente porque ostenta a condição de ordenador de despesas, sendo sua conduta de descaso e desrespeito às regras jurídicas suficientes à configuração da improbidade.

Quanto ao elemento subjetivo, sua verificação decorre do flagrante desrespeito às regras do Convênio nº 054/2005. Como visto, houve uma violação conjunta e maciça de diversos dispositivos legais que trilham o agir administrativo. É possível perceber, assim, que a conduta apurada destoa da mera ilegalidade/irregularidade, tendo contorno e carga suficiente à valoração frente aos institutos desenhados pela Lei nº 8.429/92. O Relatório de fls. 243/249, por sua vez, constatou uma série de materiais que “supostamente” foram subtraídos e serviços que devem ter sido objeto de roubo ou mesmo depredados, apontado gravíssimas irregularidades e descaso com a coisa pública. Isso, por si só, demonstra a responsabilidade do Réu – ex-prefeito da Municipalidade – tendo em vista que era a autoridade responsável, com competência administrativa, pela consecução e fiscalização do objeto conveniado. Todavia, o que se demonstrou, das provas produzidas, foi o total desleixo com a coisa pública, de forma consciente e voluntária. Concluo, desse modo, que o dolo está devidamente comprovado.

Aqui, é possível aplicar, inclusive, a teoria da cegueira deliberada (Willfull Blindness Doctrine), por vezes também denominada de "doutrina do ato de ignorância consciente" ou "teoria das instruções de avestruz" -, o agente finge não enxergar a possibilidade de ilicitude. O dolo configurado, nesse caso, é o dolo eventual: o agente,



0 0 0 4 2 0 1 8 7 2 0 1 1 4 0 1 3 2 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

sabendo ou suspeitando fortemente que ele está envolvido em negócios escusos ou ilícitos, e, portanto, prevendo o resultado lesivo de sua conduta, toma medidas para se certificar que ele não vai adquirir o pleno conhecimento ou a exata natureza das transações realizadas para um intuito criminoso, não se importando com o resultado.

A aplicação deste instituto se dá na medida em que o Administrador, sobretudo nos pequenos Municípios Brasileiros, como é o caso dos autos, tem o ônus ainda maior de acompanhar de perto todos os projetos da Municipalidade, vez que há maior centralidade de poder em suas mãos – diferentemente dos grandes centros em que há a delegação das atribuições – o que, por via de consequência, lhe incumbe de acompanhar de perto todos os tramites administrativo.

Mas não é só. Ainda por amor ao debate, consigno que os atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário se perfazem com a culpa grave, não sendo necessária a presença do dolo. Nessa senda, ainda que não se vislumbre a atividade consciente e voluntária do Réu (dolosa), é inegável que seu agir demonstra culpa grave, na perspectiva da negligência na condução/fiscalização do projeto assumido junto à SUFRAMA e à sociedade Brasileira.

Por sua vez, a autoria da Ré Construtora Paricá Ltda. também se encontra demonstrada. Isso porque, a empresa Requerida, de forma livre e voluntária, executou de forma incompleta a obra pública a que se comprometeu realizar por meio do contrato celebrado com o Município de Rio Preto da Eva/AM. Nesse diapasão, é inegável que a Ré concorreu para a prática dos atos de improbidade administrativa, notadamente para a





00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

lesão ao erário e a não consecução da finalidade pública do projeto.

Nessa senda, é possível consignar, com espeque no relatório de fls. 245/248: a ausência da placa inaugural em aço inoxidável; troca das divisórias em mármore por outro material; serviço de cerâmica de baixa qualidade, tanto que está caindo quase em sua totalidade; não houve acabamento do serviço de cerâmica no banheiro; não execução do serviço de telhado metálico; serviço de rufo metálico não executado; quadro elétrico não executado; alimentação geral de força e luz não executada; ponto de tomada enterrada não executada; exaustor, inclusive eletrodutos, caixa, conexões, não executado; instalação de luminária fluorescente não executada; malha de aterramento não executado; luminária do tipo arandela não executada; luminária do tipo pendente não executada; caixa d'água em fibra não executada; canelleta em alvenaria não executada; extintor não executado; reservatório de água em concreto com infiltração; impermeabilização do reservatório de água não executado; tampa de visita não executada; bomba de sucção para incêndio não executada; caixa de incêndio com mangueira não executada; central de alarme não executado; luminária de emergência não executada; mictório em inox serviço não executado; porta papel em inox serviço não executado; saboneteira em inox serviço não executado; cabine em inox serviço não executado; piso de alta resistência, houve demolição por conta de infiltração; piso em concreto em total descascamento; pintura em resina acrílica serviço não executado; programa visual, serviço não executado; meio fio e sarjeta serviço não executado. Comprovada, de forma clara e pormenorizada, a autoria da Empresa.



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

Por fim, no que tange à responsabilidade do Réu Luiz Geraldo Freitas Dias, entendo não existir provas suficientes para a condenação. Explico. A condenação do acusado por ato de improbidade administrativa impõe a demonstração de elementos probatórios robustos que baseiem a materialidade do ato ímprobo e comprovem a autoria. Assim, a mera posição hierárquica do Réu na titularidade da empresa, sem a descrição da sua contribuição para a configuração da improbidade administrativa, que evidencie vontade e consciência própria na empreitada ilícita, impossibilita a condenação.

*In casu*, pretende o Ministério Público Federal (MPF) obter decreto condenatório pelo simples fato de o Réu Luiz Geraldo Freitas Dias ocupar a posição de sócio administrador da Empresa Ré, sem, contudo, demonstrar, de forma precisa e indubitosa, qual seria a atitude do Requerido que contribuiu para a configuração da improbidade. Sendo assim, a absolvição é medida que se impõe.

**2.2.2 DO CARÁTER RESIDUAL OU SUBSIDIÁRIO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**

Os atos de improbidade administrativa que atentam contra os Princípios da Administração Pública têm caráter subsidiário ou residual, sendo normalmente denominadas pela doutrina especializada de “norma de reserva”. Esse caráter subsidiário ou residual significa que as condutas que firam os princípios da Administração somente serão enquadradas no art. 11 da Lei 8.429/92 quando não puderem ser subsumidas nos arts. 9 e 10 da Lei.



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

No mesmo sentido assevera Emerson Garcia que: “o art. 11 da Lei 8.429/92 é normalmente intitulado de ‘norma de reserva’, o que é justificável, pois ainda que a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou acarretado o enriquecimento ilícito do agente, será possível a configuração da improbidade sempre que restar demonstrada a inobservância dos princípios regentes da atividades estatal (GARCIA. Emerson. Improbidade Administrativa. 7ª Ed. São Paulo. Saraiva, 2013. p. 392/393).

Como visto, as condutas imputadas aos réus no presente caso se subsumem aos atos tipificados no art. 10 da Lei 8.429/92 (dano ao erário), o que, por óbvio, afasta a incidência do art. 11, tendo em vista o seu já ressaltado caráter subsidiário/residual.

**3. DISPOSITIVO:**

Ante o exposto, afasto as preliminares aduzidas, julgando **PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido para:

- a) **CONDENAR** o Réu Anderson José de Souza, nos termos do art. 487, I, do NCPC, por ato de improbidade administrativa (dano ao erário), com fulcro no art. 10 da Lei nº 8.429/92, cujas sanções serão adiante estabelecidas, nos termos do art. 12, II, da mencionada Lei;
- b) **CONDENAR** a Ré Construtora Paricá Ltda., nos termos do art. 487, I, do NCPC, por ato de improbidade administrativa (dano ao erário), com fulcro no art. 10 da Lei nº 8.429/92, cujas sanções serão adiante estabelecidas, nos termos do art. 12, II, da mencionada Lei;
- c) **ABSOLVER** o Réu Luiz Geraldo Freitas Dias, nos termos do art. 487, I, do NCPC.



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

### INDIVIDUALIZAÇÃO DA SANÇÃO:

Quanto às sanções, transcrevo o art. 12 da Lei nº 8.429/92:

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.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016\)](#)

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.



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

*In casu*, os atos praticados pelos Réus condenados se subsumem ao art. 12, II, da Lei.  
Assim, fixo as seguintes sanções de forma individual.

**RÉU ANDERSON JOSÉ DE SOUZA:**

- a) O ressarcimento integral do dano, no valor de R\$ 945.062,23 (novecentos e quarenta e cinco mil sessenta e dois reais e vinte e três centavos), que atualizados pelo Sistema de Débito do Tribunal de Contas da União, perfazem um total de R\$ 1.921.636,70 (um milhão novecentos e vinte e um mil seiscentos e trinta e seis reais e setenta centavos) – fl. 1661;
- b) Não há que se falar em perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, pois não demonstrada esta circunstância;
- c) Decreto a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos, tendo em vista que o Requerido demonstrou não reunir condições ao bom desempenho do seu *mister* na qualidade de Gestor da Municipalidade, ocasionado um prejuízo aos cofres públicos de quase dois milhões de reais;
- d) Condeneo ao pagamento de multa cível no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Valor este adequado/proporcional aos fins pedagógicos das sanções previstas na Lei de Improbidade, garantindo a punição no patamar ideal e evitando o efeito confiscatório;
- e) Determino a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco (05) anos, eis que indispensável à conscientização de que no Estado Democrático de Direito deve vigorar os ditames da legalidade e probidade;

**RÉ CONSTRUTORA PARICÁ LTDA:**

- a) O ressarcimento integral do dano, no valor de R\$ 945.062,23 (novecentos e quarenta e cinco mil sessenta e dois reais e vinte e três centavos), que atualizados pelo Sistema de Débito do Tribunal de Contas da União, perfazem um total de R\$ 1.921.636,70 (um milhão novecentos e vinte e um mil seiscentos e trinta e seis reais e setenta centavos) – fl. 1661;
- b) Não há que se falar em perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, pois não demonstrada esta circunstância;
- c) Impossibilidade de se aplicar a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos, tendo em vista a natureza jurídica da condenada (pessoa jurídica de direito privado);
- d) Condeno ao pagamento de multa cível no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Valor este adequado/proporcional aos fins pedagógicos das sanções previstas na Lei de Improbidade, garantindo a punição no patamar ideal e evitando o efeito confiscatório;
- e) Determino a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio



00042018720114013200

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

Processo Nº 0004201-87.2011.4.01.3200 - 1ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00160.2017.00013200.2.00764/00128

de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco (05) anos, eis que indispensável à conscientização de que no Estado Democrático de Direito deve vigorar os ditames da legalidade e probidade;

Oficie ao Tribunal Regional Eleitoral – TER/AM com cópia desta Sentença, quando do trânsito em julgado ou com decisão proferida por órgão colegiado.

Oficie à Junta Comercial do Estado do Amazonas, às Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas e do Município de Manaus e do Município de Coari/AM, para ciência da presente decisão.

Custas pelo Condenado.

Interposta eventual apelação, intime-se a parte contrária para apresentar contrarrazões e remetam-se os autos ao TRF da 1ª Região.

Após o trânsito em julgado e executadas as penas, archive-se os autos.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Manaus, 11 de julho de 2017

*(assinado digitalmente)*

**LINCOLN ROSSI DA SILVA VIGUINI**

Juiz Federal Substituto da 1ª Vara Federal de Manaus/AM