



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor de Helder Zahluth Barbalho, Manoel Carlos Antunes, Paulo Sérgio de Melo Gomes, Osmar da Silva Nascimento, EIT – Empresa Industrial Técnica, Contécnica Consultoria Técnica e Caixa Econômica Federal, objetivando a condenação dos réus por atos de improbidade administrativa com base nos fatos a seguir expostos:

O Inquérito Civil Público nº. 1.23.000.001433/2012-74, em anexo, foi instaurado para apurar a ocorrência de supostas irregularidades em relação às obras do programa ProMoradia, pertencente ao Programa de Aceleração ao Crescimento - PAC, com vistas à urbanização e à regularização do assentamento precário das Comunidades Nova Esperança e 28 de Agosto, no município de Ananindeua/PA.

Para possibilitar a realização das obras, em 24.06.2008 o Município de Ananindeua firmou com Caixa Econômica Federal o contrato de financiamento nº. 229.060-68, sendo R\$ 18.145.000,00 (dezoito milhões, cento e quarenta e cinco mil reais) desembolsado pela CEF e R\$ 955.000,00 (novecentos e cinquenta e cinco mil reais) a título de contrapartida pela municipalidade.

Realizada licitação para execução das obras do Programa, fora firmado o contrato nº. 025/2008 – SESAM/PMA entre a Secretaria de Saneamento e Infra-Estrutura do Município de Ananindeua e a empresa EIT – Empresa Industrial Técnica S/A (contrato às fls. 181-191).

Havendo notícia de que o projeto não estaria sendo executado e, objetivando obter informações a respeito do andamento das obras, foi oficiado à CEF, à Prefeitura de Ananindeua e à empresa Contécnica, esta última responsável pela fiscalização da obra, para que esclarecessem o estágio em que se encontrava a mesma.

Conforme ofício 245/2012/GIDUR/BE encaminhado pela Caixa Econômica Federal (fls. 91-92) em **23.02.2012**, já havia sido executado 54,53% da obra. Já a Prefeitura de Ananindeua, através do ofício 275/2011 -SESAN/GAB (fl. 84-85), e a empresa Contécnica, através do Ofício 028/2012 (fl. 95), por sua vez, afirmaram que as obras encontravam-se



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

com 56,38% do total dos serviços executados. Os moradores das comunidades do Jardim Nova Esperança e 28 de Agosto contestaram veementemente as informações prestadas, conforme documento acostado às fls. 99-100, alegando que, as informações prestadas pela CEF, Prefeitura e empresa Contécnica, não conferiam com a realidade.

Em **01.11.2012**, (fls. 117-118) a CEF informou que o contrato possuía 53,89% de obra executada, estando compatível com os valores liberados, e que todas as liberações foram realizadas após vistoria por engenheiro da Caixa. Os moradores da comunidade, novamente, questionaram tal informação, comunicando que as obras estavam paradas desde janeiro de 2012 (fl. 120).

À fl. 149, através do ofício 0945/2013/GIDUR/BE, datado de **27.11.2013** (mais de um ano após a comunicação mencionada no parágrafo anterior) a CEF informou que a obra estava em andamento e apresentava 59,67% de serviços executados, ou seja, teria evoluído em torno de 6%, informação essa novamente contestada pelos representantes da comunidade em reunião nesta procuradoria da República em 06.06.2014 (fl. 155), uma vez que as obras continuariam paradas desde de janeiro de 2012.

Considerando as divergências entre as informações prestadas pela Caixa Econômica Federal e os moradores das comunidades afetadas, foi determinada inspeção in loco a ser realizada pelo Núcleo Pericial deste órgão ministerial.

Realizada a perícia em 08.07.2014, o Relatório nº. 21/2014 – NUPER (fl. 157-164) constatou, em síntese, o que segue:

“No trabalho in loco inspecionam-se as áreas consideradas mais degradadas das obras e serviços de saneamento na Comunidade Nova Esperança. Os representantes da comunidade indicaram as seguintes áreas: Av. 28 de Agosto, Av. Santa Luzia, Rua São Jorge, Rua Ayrton Senna e Rua 08 de Outubro, além de outras vias que não contavam placas de identificação.

Constatou-se a presença de obras de saneamento e infraestrutura na área, mas inacabadas e algumas com funcionamento comprometido; vias em condições precárias, algumas inacessíveis a veículos, devido aos serviços iniciados e paralisados. A presença de lixo acumulado em componentes da obra provavelmente deverá prejudicar o seu funcionamento.



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

As condições atuais, devido às obras inacabadas, proporcionam risco de acidentes e exposição a vetores de doenças, pois o ambiente é propício à proliferação de insetos e roedores. Como apenas parte das obras é visível (a maioria é enterrada), houve dificuldade de se constatar a real implantação das mesmas, mas pelo que se pôde observar, **tanto o material empregado como o processo construtivo foram inadequados.**

(...)

O que se pode afirmar da situação encontrada é que ainda não há saneamento básico na área, pois a maioria dos moradores não conta com água potável e o sistema de a drenagem de águas pluviais é precário. Quanto ao sistema de esgotamento sanitário, a rede de esgoto encontra-se instalada em algumas áreas, mas a destinação de dejetos encontra-se comprometida, pois a estação de tratamento de esgoto (ETE) não foi construída.”

Na oportunidade, insta frisar que, em 16.06.2014, ou seja, ANTES da realização da perícia, a CEF informou que a obra contava com percentual de 60,69% de conclusão, situação que não se coaduna com o que fora atestado no relatório. Nesta esteira, as fotos que acompanham o relatório (fls. 160-166) não deixam dúvidas a respeito da precariedade das ruas que estavam abrangidas pelo projeto, havendo péssimas condições de saneamento, infraestrutura e habitação, confirmando as declarações dos moradores das comunidades.

A vistoria mencionada gerou o parecer pericial nº. 32/2014 (fls. 342-345) o qual descreveu inúmeros problemas detectados ao longo das vias abrangidas pelo programa.

Desta feita, à fl. 93/94 a Caixa Econômica Federal apresentou lista contendo quais **ruas seriam beneficiadas pelo programa**, dentre outras, encontram-se: **Passagem Santa Luzia, Rua São Jorge, Rua 8 de Outubro, Rua Airton Senna, Av. 28 de Agosto.** Nesta oportunidade, destaca-se parte do laudo pericial oriundo da inspeção in loco:

5.Foram observados inúmeros problemas técnicos e executivos ao longo das vias, tais como:

Av. 28 de Agosto



0 0 2 5 1 9 7 6 7 2 0 1 6 4 0 1 3 9 0 0

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

- Avenida não asfaltada (F06, F09, F15 e F16);
- Ausência de valas para escoamento da água (F03,04 e 07);
- Presença de poças de água (F16);
- As bocas de lobo estão entupidas por entulhos, e a água acaba transbordando pelo encanamento e alagando as vias. (Boca de lobo -são dispositivos de captações das águas das sarjetas) (F18 e F20);
- Ausência de grelha nas bocas de lobo (F10, F11, F20 e F30);
- Alagamento e acúmulo de lixo nas vias, decorrentes das bocas de lobo entupidas e ausência de valas (F18 e F20);
- Bocas de lobo mal executadas e desniveladas (utilização de alvenaria ao invés do concreto, tampas quebradas, ausência de puxadores para realização das inspeções quando necessárias) (F20, F22, F32, F33 e F35);
- Presença de calçadas em nível mais baixo ou mesmo nível que o aterramento realizado na via, possibilitando que a pista fique mais alta quando asfaltada (F03, F04 e F07);
- Caixas de esgoto mal-executadas e desniveladas (tampas quebradas ou ausentes, ausência de puxadores para realização das inspeções quando necessárias) (F29,F31,F33, F36 e F37);
- Caixas de esgoto completamente obstruídas (F34);
- Rede de drenagem e esgoto sem funcionamento;
- Má execução e ausência de meio fio (F03,F07 e F15); · Caixas de esgoto e bocas de lobo completamente abertas e sem sinalização (F22 e F29).

Av. Santa Luzia

- Avenida não asfaltada (F46);



0 0 2 5 1 9 7 6 7 2 0 1 6 4 0 1 3 9 0 0

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

- Ausência de valas para escoamento da água (F46 e F51);
- As bocas de lobo estão entupidadas por entulhos, e a água acaba transbordando pelo encanamento e alagando as vias. (Boca de lobo -são dispositivos de captações das águas das sarjetas) (F45);
- Rede de drenagem e esgoto sem funcionamento;
- Ausência de grelha nas bocas de lobo (F49, F50 e F69);
- Caixas de esgoto mal executadas e desniveladas (tampas quebradas ou ausentes, ausência de puxadores para realização das inspeções quando necessárias) (F47, F53 e F62);
- Presença de poças de água ao longo de sua extensão (F36,F44 e F46);
- Ausência de meio fio e calçadas (F46);
- Caixas de esgoto acima do nível da calçada (F62);
- Caixas de esgoto na direção das valas (F53 e F67);
- Bocas de lobo completamente abertas e sem sinalização (F63);
- Caixas de esgoto obstruídas (F56).

Rua São Jorge

- Má execução e ausência de meio fio (F75 e F76);
- Asfalto deteriorado, buracos, ondulações e os chamados “borrachudos” (F77, F89, F90, F93 e F94);
- Bocas de lobo entupidadas pelo lixo (F102)
- Bocas de lobo entupidadas pelo lixo (F102)
- Caixas de esgoto completamente obstruídas (F85);



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

- Caixas de esgoto entupidadas (F97);
- Rede de drenagem e esgoto sem funcionamento;
- Proteção da boca de lobo com pedaços de telha e estrados de madeira (intervenção realizada pela população para evitar o entupimento) (F91 e F92);
- Caixas de esgoto no meio das vias, mal-executados e sem tampa (F79, F80, F81, F82 e F96);
- Afloramento de água devido ao provável rompimento de da tubulação da rede de drenagem de água (F88 e F103).
- Caixas de esgoto e bocas de lobo completamente abertas e sem sinalização (F81, F80, F86, F96, F97 e F98).

Rua Ayrton Senna

- Rua não asfaltada (F104 e F105);
- Ausência de valas para escoamento da água (F104, F105 e F108);
- Presença de poças de água (F104, F105 e F112));
- Ausência de boca de lobo em certa extensão da via;
- Ausência de grelha nas bocas de lobo (F106);
- Caixas de esgoto mal-executadas e desniveladas (tampas quebradas ou ausentes, ausência de puxadores) (F107 e F110);
- Caixas de esgoto obstruídas com depósito de lixo (F109);
- Boca de lobo mal-executadas e desniveladas (utilização de alvenaria ao invés do concreto, tampas quebradas, ausência de puxadores) (F106);

Rua 8 de outubro



0 0 2 5 1 9 7 6 7 2 0 1 6 4 0 1 3 9 0 0

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

- Avenida não asfaltada (F115);
- Ausência de valas para escoamento da água (F115);
- Presença de poças de água (F115);
- Caixas de esgoto mal executadas (tampas danificadas ou ausentes) (F107 e F110);

Corroborando o exposto, diante da drástica situação, os moradores recorreram, também, à mídia, oportunidade em que se destaca matéria jornalística datada de 01.11.2013 (fl. 363) na qual consta o que segue:

Os moradores da comunidade 28 de agosto reclamam da obra que não foi concluída. Em um trecho da passagem Dr. Osório, a tubulação do esgoto encerra na metade da rua e o esgoto não tem para onde escorrer. “Aqui, quando chove alaga tudo. Se a gente quiser melhoria, a gente mesmo que tem que fazer, a gente que capina. Aqui não tem saneamento básico”, reclama a cozinheira Eliana da Anunciação. **Ainda de acordo com a população, a obra estaria parada há dois anos e quase todas as ruas da comunidade estão sem pavimentação. Na rua São Pedro, o esgoto está entupido e quem mora no local diz que a situação prejudica até mesmo a passagem de veículos.** A pensionista Maria Jacirene ainda está tentando recuperar os movimentos do braço depois de sofrer uma queda. Ela afirma que foi prejudicada devido à demora em receber ajuda. “Eu estava passando por aqui e estava chovendo muito, eu escorreguei e caí. Foi muito difícil para a ambulância conseguir chegar, porque não passa carro por aqui”, conta. “A gente paga imposto e a gente quer ver o resultado desses impostos, mas nunca chega”, reclama a moradora Karliane Pinto. (grifo nosso)

Enfatiza-se, ainda, que **em consulta ao contrato de financiamento no endereço eletrônico da CEF (fl. 364), foi possível constatar que a situação da obra consta como paralisada, tendo a última medição ocorrido em 26/08/2014.**

Há de se concluir, portanto, pela não realização total das obras, obras inacabadas e descaso com as comunidades afetadas e interesse público envolvido, situação que se arrasta desde 2008 até a presente data.



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

Assim, os gestores públicos, em companhia das empresas requeridas e da Caixa Econômica Federal, devem ser responsabilizados pelos atos de improbidade praticados, além de obrigação de fazer consistente na finalização das obras paralisadas e inacabadas. [*sic*] [destaques originais]

Ordenada a notificação dos requeridos (fl. 15), eles manifestação prévia às fls. 44/52, 97/116, 199/218, 268/289, 340/354 e 370/391 respectivamente.

É o relatório. **DECIDO.**

Não deve ser recebida a petição inicial de uma ação de improbidade, quando o Juiz estiver “convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.” (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992):

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 8º, DA LEI Nº 8.429/92. INDÍCIOS DE PRÁTICA E DE AUTORIA DE ATOS DE IMPROBIDADE. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. RECURSO PROVIDO. 1. O reconhecimento da existência de indícios da prática de atos de improbidade, em casos como o presente, não reclama o reexame de fatos ou provas. O juízo que se impõe restringe-se ao enquadramento jurídico, ou seja, à consequência que o Direito atribui aos fatos e provas que, tal como delineados no acórdão, dão suporte (ou não) ao recebimento da inicial. 2. A jurisprudência desta Corte tem asseverado que “é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria, para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público” (REsp 1.197.406/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013). 3. Como deflui da expressa dicção do § 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, somente será possível a pronta rejeição da ação, pelo magistrado, caso resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. 4. Na espécie, entretanto, em momento algum o acórdão local concluiu pela existência de provas hábeis e suficientes para o precoce trancamento da ação. 5. Com efeito, somente após a regular instrução processual é que se poderá, *in casu*, concluir pela existência de: (I) eventual dano ou prejuízo a ser reparado e a delimitação do respectivo montante; (II) efetiva lesão a



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

princípios da Administração Pública; (III) elemento subjetivo apto a caracterizar o suposto ato ímprobo. 6. Recurso especial provido, para que a ação tenha regular trâmite. (REsp 1192758/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 04/09/2014, DJe 15/10/2014)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDÍCIOS DE CONDUTA ÍMPROBA. EXISTÊNCIA. QUESTÕES PRELIMINARES E EXAME DE MÉRITO. MOMENTO PROCESSUAL IMPRÓPRIO. RECEBIMENTO DE PETIÇÃO INICIAL. FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. PRECEDENTES DO STJ E DESTA CORTE. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Preconiza o art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, com a redação dada pela MP 2.225-45/2001, que o magistrado somente poderá rejeitar a inicial da ação de improbidade administrativa se cabalmente demonstrada a impropriedade da ação, a inexistência do ato de improbidade administrativa ou a inadequação da via eleita. 2. O momento processual do recebimento da inicial não é o próprio para o esgotamento das questões de mérito. Nele são analisadas, sumariamente, as alegações das partes e a probabilidade da ocorrência de atos de improbidade. 3. A análise acerca da existência ou não de dolo é incabível por ocasião do recebimento da petição inicial, pois tal elemento deve ser objeto de prova ao longo da instrução, sendo a sentença o momento adequado para a formação de juízo a respeito desse dado, após o contraditório e a ampla defesa. 4. A decisão que recebe a ação de improbidade não precisa ser extensa, mas é necessário que tenha um mínimo de fundamentação, ainda que concisa, como estabelece o art. 93, IX da Constituição da República. Precedentes do STJ e desta Corte. 5. “O Superior Tribunal de Justiça entende que, existindo indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/1992, vale o princípio do ‘*in dubio pro societate*’, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público” (STJ. AGARESP 691.459, Segunda Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJE de 03/02/2016). 6. *In casu*, há indícios de que o requerido, ora agravante, tenha violado princípios basilares da Administração Pública, tais como a publicidade, a legalidade, a moralidade e a impessoalidade, o que aponta para a possível prática de atos de improbidade administrativa, consistentes “na inobservância do disposto no inciso III, art. 9º, da Lei nº. 8.080/90 - pois em vez de tais verbas terem sido gerenciados pela Secretaria Municipal de Saúde, tal atribuição estava afeta aos réus - e na transferência irregular de recursos do programa para o custeio de outras despesas relacionadas ao bloco de Média e Alta Complexidade (exames



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

laboratoriais)” (fl. 15). 7. Agravo de instrumento não provido. (AG 0037280-78.2016.4.01.0000/RO, Rel. Desembargador Federal Ney Bello, Terceira Turma, e-DJF1 de 24/02/2017)

Logo, este momento processual não é adequado para o esgotamento das questões de mérito. Agora, só são analisadas, sumariamente, as alegações das partes e a probabilidade da ocorrência de atos de improbidade (indícios), em homenagem ao princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.

O presente caso é, conforme dicção legal, de “**improcedência da ação**”, pois, “embora o ordenamento jurídico autorize a causa de pedir descrita pelo autor de produzir efeitos jurídicos pretendidos, é constatada, no caso concreto, a ausência de algum elemento essencial da pretensão.” (SIMÃO, Calil, *Improbidade administrativa: teoria e prática*. 3 ed. Leme: J. H. Mizuno, 2017, p. 512).

O *direito de ação* constitui também projeção do princípio da liberdade, na medida em que a decisão de propor ou não uma ação em juízo e delimitar o mérito da controvérsia constituem faculdades reservadas ao juízo de conveniência e oportunidade da parte interessada (art. 5º, II, da CF/88). No processo civil, o princípio da liberdade no que tange à possibilidade de propositura da ação e da delimitação do mérito da causa ganha o nome de *princípio da demanda* (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil*. V. 01. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017).

O princípio da demanda é voltado para todos os sujeitos do processo. A delimitação do mérito da causa é formada pelos fatos constitutivos do direito invocado na petição inicial (arts. 141 e 319, III, do CPC) e pelos fatos impeditivos, modificativos ou extintivos desse direito na contestação (art. 336 do CPC). Assim, o mérito da causa é formado por alegações fático-jurídicas formuladas pelas partes, sendo vedado ao juiz *conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte*. (art. 141 do CPC):

A reconstrução dos fatos e a aplicação do direito, até aqui descritas, devem ser feitas segundo as balizas traçadas pelo autor, ou seja, *em função da ação proposta* [v. CPC, art.



0 0 2 5 1 9 7 6 7 2 0 1 6 4 0 1 3 9 0 0

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

128]. Realmente, não basta que o autor denuncie uma situação que considera antijurídica, com o genérico pedido de aplicação do direito; pelo contrário, o autor deve pedir um provimento concreto, que considere juridicamente procedente e idôneo a remover a situação antijurídica denunciada. Em outros termos, cabe a ele fazer a diagnose jurídica do fato e propor o remédio. O juiz deverá apenas acolher ou rejeitar o pedido que lhe é proposto, conforme o considere procedente ou improcedente, não podendo em caso algum proferir um provimento diferente do pedido, mesmo que lhe pareça mais aderente à situação de fato por ele reconstruída ou mais útil aos interesses do autor, pois isso significaria acolher uma ação diferente da proposta e, pois, prover além dos limites do seu poder de julgar (...)

O princípio segundo o qual o processo é condicionado à iniciativa da parte significa também que a ordem jurídica atribuí ao interessado a liberdade e a responsabilidade de determinar o provimento a ser dado na questão que lhe diz respeito, ficando reservado ao judiciário unicamente a tarefa de decidir se concederá ou negará o provimento pedido. Isso não quer dizer que, no direito moderno, o autor deva escolher dentro de uma categoria fixa e fechada de ações *típicas* a tutela jurisdicional que constituirá objeto de seu pedido. Quer dizer apenas que, enquanto o autor é livre para indicar o tipo e a configuração concreta do provimento que pede, com base em determinados fatos que alega serem verdadeiros, o poder do juiz fica limitado justamente por esses fatos e por esse provimento; ele poderá concedê-lo ou negá-lo, partindo daqueles fatos (se provados), conforme considere que o provimento seja ou não juridicamente justificado.

É o autor, pois, quem com seu pedido indica e fornece a matéria a qual deverá incidir o exame do juiz. (LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. Vol. I. 2 ed. Trad. Cândido Rangel Dinamarco. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 167-168)

Entre os *limites da demanda*, que o art. 141 do Código de Processo Civil manda o juiz observar, estão incluídos os fundamentos *de fato* contidos na petição inicial. O juiz é rigorosamente adstrito aos *fatos* trazidos na causa de pedir, não lhe sendo lícito decidir apoiado em fatos ali não narrados nem omitir-se quando a algum deles. Tais são os *fatos constitutivos*, que o autor tem o ônus de afirmar sob pena de inépcia da petição inicial (art. 319, inc. III, c/c art. 330, § 1º, inc. I – *supra*, n. 607). (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. III. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 335)

Os arts. 128 e 460 do CPC restringem a atuação do julgador no momento de analisar a questão suscitada, estabelecendo que esse deve limitar-se ao que foi requerido pelas partes,



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

sendo vedado decidir diversamente do pedido e da causa de pedir. Ao julgador, exclusivamente, cabe a aplicação do direito à espécie, fixando as consequências jurídicas diante dos fatos narrados pelas partes, em respeito ao princípio da congruência. (trecho da ementa do REsp 1065239/RS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 16/04/2009)

Segundo o princípio consagrado nos brocardos *iura novit curia* e da *mihi factum dabo tibi ius*, ao autor cumpre precisar os fatos que autorizam a concessão da providência jurídica reclamada, incumbindo ao juiz conferir-lhes adequado enquadramento legal. (trecho da ementa do REsp 148.894/MG, Rel. Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Quarta Turma, julgado em 02/09/1999)

A judiciosa petição inicial gira em torno de um contrato cujo objeto era urbanização e a regularização do assentamento das comunidades Nova Esperança e 28 de Agosto, no município de Ananindeua/PA. O fato trazido como “improbidade” foi a não execução completa das obras contratadas:

Enfatiza-se, ainda, que em consulta ao contrato de financiamento no endereço eletrônico da CEF (fl. 364), foi possível constatar que a situação da obra consta como paralisada, tendo a última medição ocorrido em 26/08/2014.

Há de se concluir, portanto, pela não realização total das obras, obras inacabadas e descaso com as comunidades afetadas e interesse público envolvido, situação que se arrasta desde 2008 até a presente data. (fl. 05)

E esse fato foi imputado aos requeridos nos seguintes termos:

Assim, os gestores públicos, em companhia das empresas requeridas e da Caixa Econômica Federal, devem ser responsabilizados pelos atos de improbidade praticados, além de obrigação de fazer consistente na finalização das obras paralisadas e inacabadas. (fl. 05)

O denominado “direito sancionador”, caracterizado pela sistematização de conceitos, institutos e categorias de um regime jurídico próprio de infrações (tipos infracionais), processos e sanções, classicamente, manifesta-se na responsabilidade civil, criminal e administrativa.



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

A *responsabilidade civil*, a despeito de suas particularidades por se referir a situações jurídicas de direito privado, serve como teoria geral de responsabilidade, pois se decompõe em elementos que devem ser considerados em qualquer situação jurídica que envolva a possibilidade de responsabilização de um sujeito. A *responsabilidade criminal*, inerente ao Direito Penal, tem estrutura metodológica peculiar, haja vista enfatizar a tipicidade dos comportamentos que podem levar à pena privativa de liberdade. Já a *responsabilidade administrativa* refere-se às situações jurídico-administrativas, ou seja, vínculos entre o indivíduo e o Estado, ora em relação de sujeição geral (hipótese em que todos encontram-se, indistinta e potencialmente, submetidos à situação jurídica disciplinada em lei, a exemplo do Código de Trânsito Brasileiro), ora em relação de sujeição especial (hipótese de vínculos aos quais apenas alguns cidadãos submetem-se espontânea ou forçosamente, a exemplo dos servidores públicos).

Hodiernamente, a *responsabilidade por ato de improbidade administrativa* é uma quarta manifestação do “direito sancionador”. Os artigos 1º (princípio republicano) e 37, § 4º (literalmente), da Constituição Federal dão-lhe autonomia e seu foco é o combate à corrupção, desonestidade, à imoralidade, à deslealdade institucional *etc.*

É por isso que não se pode confundir ação de improbidade administrativa, ação popular e ação civil pública para a tutela do patrimônio público. A primeira, à semelhança da ação penal, tem natureza repressiva porque seu objeto é aplicar sanções a pessoas. A ação popular tem natureza essencialmente desconstitutiva, pois visa à anulação de ato administrativo. Por sua vez, a ACP tem natureza preventiva, desconstitutiva ou reparatória.

O Min. TEORI ZAVASCKI, em sede doutrinária (*Processo Coletivo*, 3 ed. São Paulo: RT, 2008), sedimentou:

Na mesma linha da preocupação de tutelar o direito transindividual à probidade da administração pública, a Constituição Federal, no seu art. 37, § 4.º, estabeleceu que “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”. O ponto de referência, aqui,



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

já não é o de *preservar* ou *recompor* o patrimônio público ou os atos da administração (objetivo primordial da ação civil pública e da ação popular), mas sim, fundamentalmente, o de *punir* os responsáveis por atos de improbidade. Foi, pois, com esse objetivo que, regulamentando o dispositivo da Constituição, surgiu a Lei 8.429, de 02.06.1992. Segundo a ementa, é Lei que “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”. Entre as “outras providências”, há regras de natureza processual disciplinando a ação judicial para a imposição das referidas sanções. É a ação de improbidade administrativa. Trata-se, portanto, de ação com caráter eminentemente repressivo, destinada, mais que a tutelar direitos, a aplicar penalidades. Sob esse aspecto, ela é marcadamente diferente da ação civil pública e da ação popular” [p. 110-111].

[...]

A ação de improbidade administrativa tem, como se disse, caráter eminentemente repressivo. Ela não se presta a prevenir a lesão ao direito, mas se destina, sim, a aplicar sanções, o que tem por pressuposto necessário a anterior ocorrência do ilícito. Cumpre enfatizar que o termo sanção, aqui, é utilizado no seu sentido lato, para significar a generalidade das conseqüências jurídicas decorrentes do descumprimento da norma. Considerar essa circunstância é importante para a adequada compreensão e interpretação da Lei de Improbidade, na qual, conforme se verá, há previsão de sanções diversas, com naturezas distintas, regidas por princípios diferentes [p. 111].

[...]

Por outro lado, há sanções com natureza eminentemente punitiva. Ao contrário das sanções civis, sua função não é a de recompor o patrimônio material ou moral lesado e nem a de desfazer os atos contrários ao direito (= recomposição do patrimônio jurídico), e sim a de punir o infrator, aplicando-lhe um castigo. Realça-se, nelas, o elemento aflitivo, do qual decorre, entre outras conseqüências, a força pedagógica e intimidadora de inibir a reiteração da conduta ilícita, seja pelo apenado, seja por outros membros da sociedade. Tais sanções (aqui num sentido estrito) compõem o *ius puniendi* do Estado, cuja face mais evidente é a da repressão de ilícitos penais, mas que se manifesta também em ilícitos administrativos e disciplinares. Relativamente a elas, o regime jurídico é completamente diferente do previsto



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

para as sanções civis. Sujeitam-se, entre outros, aos princípios da legalidade, da tipicidade, da individualização da pena, da presunção de inocência, o que traz significativos reflexos no plano do processo. As condutas típicas são, em regra, dolosas. As culposas constituem exceção e, como tais, supõem lei que expressamente as admita. A responsabilidade objetiva não é compatível com essa espécie de sanção [p. 113].

[...]

Ademais, é importante destacar que a ação de improbidade não comporta pedido isolado de condenação ao ressarcimento de danos ao erário. Para essa espécie de pretensão já existe a ação civil pública regida pela Lei 7.347/85, que oferece meios muito mais adequados e eficientes. Ressarcir danos, já ficou asseverado, não é propriamente uma punição ao infrator, mas, sim, uma medida de satisfação ao lesado, e a ação de improbidade destina-se prioritariamente a aplicar penalidades, e não a recompor patrimônios. Assim, o pedido de ressarcimento de danos, na ação de improbidade, não passa de um pedido acessório, necessariamente cumulado com pedido de aplicação de pelo menos uma das sanções punitivas cominadas ao ilícito. O reconhecimento da obrigação de ressarcir danos, sob esse aspecto, é espécie de efeito secundário necessário da punição pelo ato de improbidade, a exemplo do que ocorre na sentença condenatória penal (CP, art. 91, II) [p. 124]

Seu pensamento prevaleceu no julgamento do REsp 827445:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. IMPRESCINDIBILIDADE. 1. 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. 2. Não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, nas do artigo 10 (v.g.: REsp 734.984/SP, 1 T., Min. Luiz Fux, DJe de 16.06.2008; AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; REsp 658.415/RS, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp 626.034/RS, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006; REsp 604.151/RS, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006). 3. É razoável presumir vício de conduta do agente público que pratica um ato contrário ao que foi recomendado pelos órgãos técnicos, por pareceres jurídicos ou pelo Tribunal de Contas. Mas não é razoável que se reconheça ou presuma esse vício justamente na conduta oposta: de ter agido segundo aquelas manifestações, ou de não ter promovido a revisão de atos praticados como nelas recomendado, ainda mais se não há dúvida quanto à lisura dos pareceres ou à idoneidade de quem os prolatou. Nesses casos, não tendo havido conduta movida por imprudência, imperícia ou negligência, não há culpa e muito menos improbidade. A ilegitimidade do ato, se houver, estará sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da ação de improbidade. 4. Recurso especial do Ministério Público parcialmente provido. Demais recursos providos. (REsp 827.445/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 02/02/2010)

Esse precedente é o suporte da jurisprudência da CORTE ESPECIAL DO STJ e da sua PRIMEIRA SEÇÃO sobre (i) a diferença da natureza das 03 ações acima citadas e (ii) o elemento subjetivo que deve ser provado na ação de improbidade administrativa:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE. [...] 2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10. 3. No caso, aos demandados são



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei 8.429/92 por terem, no exercício da Presidência de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de suas funções, para que proferissem sentenças em processos pendentes. Embora enfatize a ilegalidade dessas Portarias, a petição inicial não descreve nem demonstra a existência de qualquer circunstância indicativa de conduta dolosa ou mesmo culposa dos demandados. 4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92). (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/09/2011)

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. CONCESSÃO IRREGULAR DE VANTAGENS A SERVIDORES PÚBLICOS. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL, COM PEDIDO DE ANULAÇÃO DOS ATOS CONCESSIVOS E DE RESSARCIMENTO DOS DANOS. 1. Não se pode confundir a típica ação de improbidade administrativa, de que trata o artigo 17 da Lei 8.429/92, com a ação de responsabilidade civil para anular atos administrativos e obter o ressarcimento do dano correspondente. Aquela tem caráter repressivo, já que se destina, fundamentalmente, a aplicar sanções político-civis de natureza pessoal aos responsáveis por atos de improbidade administrativa (art. 12). Esta, por sua vez, tem por objeto conseqüências de natureza civil comum, suscetíveis de obtenção por outros meios processuais. 2. O especialíssimo procedimento estabelecido na Lei 8.429/92, que prevê um juízo de delibação para recebimento da petição inicial (art. 17, §§ 8º e 9º), precedido de notificação do demandado (art. 17, § 7º), somente é aplicável para ações de improbidade administrativa típicas. 3. Recurso especial improvido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC. (REsp *repetitivo* 1163643/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 24/03/2010)

À luz dessas premissas, examino o caso concreto. Ponto primeiro e essencial, porque prejudicial aos demais, é examinar a participação dos agentes públicos nos fatos imputados com enfoque no elemento subjetivo da sua conduta. Conforme salientado, sem elemento subjetivo, eventual ilegitimidade do ato praticado deverá sofrer outra espécie de sanção ou de consequência que não as típicas aplicáveis na ação de improbidade.

A vistoria realizada pelo MPF traz fortes indícios da materialidade dos fatos. Contudo, eles foram imputados aos agentes públicos em virtude de simplesmente ocuparem cargos públicos. Não foi trazido qual o comportamento foi praticado por cada um. Essa ausência de fundamentos



00251976720164013900

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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

específicos sobre o elemento subjetivo, além de flertar com a responsabilidade objetiva, inadmissível no caso em espécie, prejudica o direito de defesa, pois a parte ré ficou sem saber a tese jurídica concreta do elemento subjetivo posta à análise judicial para poder se contrapor especificamente.

Não fecho os olhos para o problema trazido. Todavia, nesta ação de improbidade administrativa, deveria ter sido (repito) ao menos narrada qual a conduta ímproba de cada réu. Se, por acaso, o foco do MPF é pedir para o Poder Judiciário determinar a conclusão das obras, o meio processual adequado é a ação civil pública, e a parte ré, o município de Ananindeua/PA.

O panorama fático-jurídico da petição inicial está muito mais ligado a um juízo sobre a ilegalidade dos atos administrativos do que propriamente a uma conduta ímproba. Insisto que a prática de ato contrário à lei – embora suscetível de anulação e até de reparação pecuniária – não configura, por si só, improbidade administrativa. Para isso, é indispensável que o agente público, por vontade livre e consciente, desídia, imperícia ou imprudência, tenha praticado atos manifestamente ilegítimos ou deixado de promover a anulação ou a revogação de atos dessa natureza. Mas nada disso é especificado ou indicado na presente situação.

Por todas essas razões, **não recebo a petição inicial.**

Deixo de condenar o autor ao pagamento de custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei 7.347/1985 (princípio da simetria).

Sentença sujeita a reexame necessário (STJ, EREsp 1220667; TRF-1, AC 0002261-62.2013.4.01.3703, rel. Desembargador Federal Ney Bello, Terceira Turma, julgamento em 11/12/2018).

Oportunamente, arquivem-se.

I.

Belém/PA, 13 de fevereiro de 2019.



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

Processo Nº 0025197-67.2016.4.01.3900 - 1ª VARA - BELÉM
Nº de registro e-CVD 00059.2019.00013900.2.00734/00128

Henrique Jorge Dantas da Cruz
Juiz Federal Substituto