



Número: **1000748-23.2019.4.01.3900**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJPA**

Última distribuição : **18/02/2019**

Valor da causa: **R\$ 105.805,95**

Assuntos: **Desconto em folha de pagamento**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (AUTOR)		RENAN JOSE RODRIGUES AZEVEDO (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE CONCORDIA DO PARA (RÉU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
43502986	28/03/2019 09:26	Decisão	Decisão



Seção Judiciária do Estado do Pará

1ª Vara Federal Cível da SJPA

PROCESSO 1000748-23.2019.4.01.3900

AUTOR: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

RÉU: MUNICÍPIO DE CONCORDIA DO PARA

DECISÃO

Trata-se de demanda ajuizada pela Caixa Econômica Federal em face do município de Concórdia do Pará, com a finalidade de obrigá-lo a cumprir o convênio firmado entre eles.

Segundo a inicial, as partes firmaram um convênio pelo qual restou viabilizada a concessão de empréstimos a servidores municipais, sob garantia de consignação em folha de pagamento. Contudo, não obstante tenha efetuado a averbação e retenção nos contracheques dos servidores, a parte ré não repassou os valores para a CEF.

Custas quitadas.

É o relatório. **DECIDO.**

“A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.” (art. 300 do CPC). O primeiro requisito[1] gravita em torno da verossimilhança fática – isto é, um considerável grau de serem verdadeiros os fatos constitutivos do alegado direito do autor[2] – e da plausibilidade jurídica, que consiste na provável subsunção desses fatos à norma invocada, capaz, por conseguinte, de produzir os efeitos jurídicos pretendidos [3]. O segundo requisito é “o perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional (*periculum in mora*[4]) representa para a efetividade da jurisdição e a eficaz realização do direito”[5]. No presente caso, as alegações e a documentação da parte autora têm força suficiente a implicar o acolhimento do pleito de urgência.

As partes firmaram um convênio em que a CEF concederia empréstimo aos servidores municipais mediante consignação em folha de pagamento. Nele são previstas diversas obrigações a cargo do município, dentre elas, averbar em folha de pagamento o valor das prestações dos empréstimos concedidos e repassar à CEF os valores averbados (doc. 35197527).

Os vencimentos dos servidores sofreram a respectiva averbação em favor da CEF (doc. 35197530). Contudo, *aparentemente*, algum agente público se apropriou indevidamente dos valores da CEF, pois o município deixou de repassar os valores de outubro, novembro e dezembro (2018), conforme docs.



35197530 e 35197534. A Diretora Administrativa/RH, Maria Valdenira Gomes Vieira, teve ciência dessa situação, mas, nestes autos, consta nenhuma providência tomada.

A matéria posta em julgamento escapa da lógica bipolar do processo tradicional, pois não se trata aqui, simplesmente, de verificar se alguém tem um direito que merece ser atendido em detrimento de outra pessoa, que não tem direito algum. Trata-se, ao contrário, de compor os vários interesses legítimos que estão em litígio, de modo a otimizar a sua convivência e a conferir a melhor proteção possível para a sociedade como um todo e para os valores públicos por ela abraçados ^[6]. Assim, manietar o juiz, impondo-lhe a escolha entre apenas duas propostas de solução, é na maior parte das vezes obrigá-lo a cometer injustiças. Diante desse quadro, exige-se nova postura do julgador:

Por isso se exige do juiz outra postura no trato dessas questões. Impõe-se um juiz que tenha a criatividade necessária e o arrojo suficiente para sair do esquema “vencedor-perdedor”. É preciso um juiz que, consciente de seu papel e prudente no exercício da jurisdição, tenha condições de oferecer à sociedade uma solução factível e razoável, no sentido de refletir da melhor maneira possível os valores públicos que devem ser o fim último da jurisdição (*ibidem*).

Por isso, esse litígio, além de uma solução simples a respeito das relações lineares entre as partes, também exige resposta difusa, com medidas que se imponham gradativamente numa perspectiva futura, tendo em conta a adequada resolução da controvérsia, evitando que a decisão judicial seja uma mera repetição sem força cogente do dever de o município cumprir suas obrigações contratuais, uma vez que o mérito envolve valores fundamentais da sociedade, tais como, direito de propriedade e moralidade e probidade administrativas^[7]. Diante desse quadro, serão deferidas ordens de diferentes dimensões -- continente (fim) e contida (meio):

Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principiológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação.

Como afirma Owen Fiss, essa gradual implementação da decisão judicial é própria dos litígios estruturais. Somente à medida que a decisão judicial vai sendo implementada é que se terá a exata noção de eventuais problemas surgidos e, assim, de outras imposições que o caso requer. Aliás, a complexidade da causa implicará, comumente, a necessidade de se tentar várias soluções para o problema. Essa técnica de tentativa-erro-acerto é que permitirá a seleção da melhor técnica e do resultado ótimo para o caso.

Em razão disso, essas decisões podem (e, muitas vezes, devem) ir além da simples especificação do resultado a ser obtido, esclarecendo os meios para tanto. A sentença judicial, ao fixar a consequência esperada, pode impor um plano de ação, ou mesmo delegar a criação desse plano a outro ente, de forma a atingir, de maneira mais pronta e com o menor sacrifício aos interesses envolvidos, o resultado almejado. É o que Ricardo Lorenzetti chama de microinstitucionalidade. O



provimento estrutural, de fato, muitas vezes deverá assumir a forma de uma “nova instituição”, criada para acompanhar, implementar e pensar sobre a realização do escopo da tutela judicial oferecida. Imagine-se uma demanda de reintegração de posse de área ocupada por uma coletividade. Uma sentença que se limitasse a desalojar essa comunidade pode, muitas vezes, criar um problema muito maior do que aquele que existia com a violação do direito de propriedade. A solução melhor do problema, sem dúvida, exigirá que o juiz pense em mecanismos de remoção pacífica da coletividade, atrelada a medidas para seu reassentamento em outra área. (*ibidem*)

Nos termos do art. 536 do CPC, “no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.”. Por coerência lógico-jurídica, a norma que dimana do art. 536 do CPC é aplicável ao cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer imposta em decisão interlocutória.

O município de Concórdia do Pará, além de ser obrigado contratualmente, está, agora, judicialmente obrigado a repassar à CEF todos os valores averbados em seu favor nos contracheques de seus servidores, em decorrência de empréstimo tomado mediante consignação em folha de pagamento. Um meio razoável de fiscalizar o cumprimento desta decisão, sem impor ônus com carga relevante sobre o município e seus órgãos, consiste no dever de o município manter a CEF e o MPF informados até o 6º dia útil de cada mês.

Destarte, o município de Concórdia do Pará deverá, a partir do mês subsequente da sua citação e intimação, (a) informar ao [Departamento Jurídico Regional Belém/PA da CEF\[8\]](#) e ao MPF (Procuradoria da República do Estado do Pará) o cumprimento desta decisão até o 6º dia útil de cada mês. Na primeira comunicação, deverá ainda (b) informar a razão pela qual não repassou os valores averbados nas competências 10/2018, 11/2018 e 12/2018 e a previsão do repasse.

Tenha-se em mente que aqui não se trata de dívida contraída pelo município que está em dificuldades para pagá-la tampouco de aumento gastos. O dinheiro foi retirado dos servidores para ser repassado à CEF, mas, no meio do caminho, teve um desvio, de forma que ele não chegou ao seu destino.

É preciso ainda revestir esses deveres (“a” e “b”) com as cores vivas do princípio da efetividade, uma vez que a sociedade atual reclama por um processo *de resultados*, o qual deve ser encarado com uma perspectiva teleológica. A plena consciência da necessidade de extrair dos provimentos jurisdicionais e do próprio sistema jurídico todo proveito que deles seja lícito esperar deve conduzir a uma postura favorável a essa ideia instrumental. Em artigo intitulado *Fins e Princípios do Processo Civil: O escopo social do processos em comunhão com o princípio da efetividade*[9], tive oportunidade de escrever:

8. Do Princípio da Efetividade da Prestação Jurisdicional

Vistos esses princípios expressos no Texto Constitucional e o duplo grau, é hora de render, em ligeiras linhas, homenagens àquele que deverá, em todo julgamento, ter a máxima aplicação possível. Foi dito que, para bem desempenhar a pacificação social (escopo social do processo), a prestação jurisdicional deve produzir efeitos práticos na vida das pessoas envolvidas na lide. Eis princípio da efetividade da prestação jurisdicional.

As decisões e comandos jurisdicionais não passariam de mero “placebo”, caso não produzisse resultado prático na vida das pessoas e nas efetivas relações com outras e com os bens da vida.

O pensador moderno não deve encarar mais o processo a partir do seu aspecto interno, mas sim sob um ângulo externo, sob a óptica do consumidor dos serviços jurisdicionais, devendo ele sentir a utilidade de ter procurado a tutela estatal.



Da efetividade do processo, espera-se que possam advir resultados práticos capazes de alterar substancialmente a situação das pessoas envolvidas. Onde for possível produzir precisamente a mesma situação que existiria se a lei não fosse descumprida, que sejam proferidas decisões nesse sentido e não outras meramente paliativas. O que importa é, no dizeres de Dinamarco (2003, p. 365) “que o processo precisa ser apto a dar a quem tem um direito, na medida do que praticamente possível, tudo aquilo a que tem direito e precisamente aquilo a que tem direito”.

Aí está a síntese de tudo. É preciso romper preconceitos e encarar o processo como algo que seja realmente capaz de alterar o mundo, ou seja, de conduzir as pessoas à ordem jurídica justa. A maior aproximação do processo ao direito, que em tempos atuais é uma vigorosa tendência metodológica das ciências jurídicas, exige que o processo seja posto a serviço do homem, com o instrumental e as potencialidades de que dispõe, e não o homem a serviço da sua técnica.

Assim, para conferir ao legitimado o bem da vida a que ele tem direito, o processo deverá se pautar com respeito ao princípio da efetividade, o que implica construir, exatamente, uma situação como se a legislação não tivesse sido descumprida, bem como proporcionar ao “ganhador” da lide tudo o que ele tem de direito.

Flávia de Almeida Montingelli Zahferdini (2003, p. 247-248) colacionou algumas definições sobre a efetividade da prestação jurisdicional:

Discorrendo sobre o tema conclui Teori Albino Zavascki que: “O processo, instrumento que é para a realização dos direitos, somente obtém êxito integral em sua finalidade quando for capaz de gerar, pragmaticamente, resultados idênticos aos que decorreriam do cumprimento natural e espontâneo das normas jurídicas. Daí dizer-se que o processo legal é o que dispõe de mecanismos aptos a produzir ou induzir a concretização do Direito mediante a entrega da prestação efetivamente devida, in natura. E quando isso é obtido, ou seja, quando se propicia, judicialmente, ao titular de direito, a obtenção de tudo aquilo e exatamente daquilo que pretendia, há prestação da tutela jurisdicional específica.”

Luiz Guilherme Marinoni afirma que efetiva é a tutela prestada o mais rápido possível àquele que tem um direito, exatamente aquilo que ele tem o direito de obter.

Arruda Alvim, por sua vez, aduz que efetividade dos resultados do processo significa que o direito processual civil deve construir instrumentos que sejam aptos a proporcionar precisamente aquilo que o cumprimento de uma obrigação ou obediência ao dever proporcionaria se não tivesse havido ilícito algum. (sem grifos no original)

José Carlos Barbosa Moreira (p. 168) sintetizou em cinco itens aquilo que entende ser a problemática essencial da efetividade:

a) o processo deve dispor de instrumentos de tutela adequados, na medida do possível, a todos os direitos (e outras posições jurídicas de vantagem) contemplados no ordenamento, quer resultem de expressa previsão normativa, que se possam interferir do sistema;

b) esses instrumentos devem ser praticamente utilizáveis, ao menos em princípio, sejam quais forem os supostos titulares dos direitos (e das outras posições jurídicas de vantagem) de cuja preservação ou reintegração se cogita, inclusive quando indeterminado ou indeterminável o círculo dos eventuais sujeitos;

c) impede assegurar condições propícias à exata e completa restituição dos fatos relevantes, afim de que o convencimento do julgador corresponda, tanto quando puder, à realidade;

d) em toda a extensão da possibilidade prática, o resultado do processo há de ser tal que assegure à parte vitoriosa o gozo pleno da específica utilidade a que faz jus segundo o ordenamento;

e) cumpre que se possa atingir semelhante resultado como o mínimo dispêndio de tempo e energias.



Por todas essas razões, a efetividade de uma decisão judicial está, precisamente, localizada na possibilidade de realização dos direitos subjetivos violados ou ameaçados de violação, o que deve ser feito de forma célere e pouco onerosa.

Assim, se a ideia é efetividade e estimular o cumprimento desta decisão, essas obrigações (“a” e “b”) devem ser especificamente imputadas a um sujeito, já que quem tem psiquicamente vontade racional são as pessoas, no caso, os agentes públicos.

Segundo o art. 1º, § 2º, I, da Lei 9.784/1999, órgão é a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta.

Na clássica lição de Hely Lopes Meirelles, órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. No mesmo sentido:

2. *Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado.* Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só os seres biológicos podem possuí-las. De fato, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais.

3. Então, para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de *agentes*. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, *diretamente* imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; logo, do próprio Estado. Em suma, a vontade e a ação do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são constituídas *na e pela* vontade e ação dos agentes; ou seja: Os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integram, isto é, não têm personalidade jurídica.

Os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integram, isto é, não têm personalidade jurídica (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30 ed. Malheiros: São Paulo, 2013, p. 144)

O pensamento moderno reside em caracterizar-se o órgão público como um círculo efetivo de poder que, para tornar efetiva a vontade do Estado, precisa estar integrado pelos agentes. Em outras palavras, os dois elementos se reclamam entre si, mas não constituem uma só unidade.

Ante a fixação dessas premissas, pode-se conceituar órgão público como o compartimento na estrutura estatal a que são cometidas funções determinadas, sendo integrado por agentes que, quando as executam, manifestam a própria vontade do Estado. (FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 15)

Os órgãos são partes da pessoa jurídica. Assim, na administração direta federal, somente a União possui personalidade jurídica. Os Ministérios, por exemplo, órgãos da administração direta federal, são centros de competência despersonalizados, cuja atuação é imputada à União. O mesmo vale para os Estados e os Municípios, que têm personalidade jurídica, e para suas Secretarias, órgãos despersonalizados da respectiva administração direta.

Diante desse quadro, o município de Concórdia do Pará figura no polo passivo desta lide porque a Prefeitura Municipal e a Secretaria Municipal de Administração e Finanças não têm capacidade de serem partes. Assim, os deveres “a” e “b” impostos ao réu, são, em verdade, impostos à Prefeitura Municipal e a



Secretaria Municipal de Administração e Finanças. Todavia, para esses deveres se concretizarem -- ou seja, para a decisão ser concretamente cumprida -- é necessário construir uma medida adequada com vistas a influenciar a vontade da Prefeitura Municipal e a Secretaria Municipal de Administração e Finanças, que é constituída na e pela vontade da/do sua/seu Prefeita/o e Secretária/o.

Dessarte, a/o ocupante do cargo de Prefeita/o Municipal de Concórdia do Pará e Secretária/o Municipal de Administração e Finanças de Concórdia do Pará serão as/os responsáveis pelo cumprimento dos deveres “a” e “b”. Essa será uma obrigação normativa imposta judicialmente a quem estiver à frente dessas pastas municipais, que será incorporada ao município de Concórdia do Pará a partir do dia em que for intimado, uma vez que esta decisão tem efeitos imediatos (art. 300 do CPC).

Não aplico qualquer medida coercitiva, além da já legalmente prevista no art. 536, § 3º, do CPC [10], por confiar que as autoridades públicas cujo cumprimento desta decisão lhes foi atribuído não criarão embaraços artificiais.

No decorrer do cumprimento desta decisão, a forma e periodicidade das informações (e até eventual sanção em caso de atrasos ou descumprimento injustificados) e outros aspectos da concretização da obrigação de fazer poderão ser revistos de ofício ou a requerimento das partes.

Por todas essas razões, defiro o pedido de tutela de urgência para determinar ao município de Concórdia do Pará que: I) repasse à CEF todos os valores averbados em seu favor nos contracheques de seus servidores, em decorrência de empréstimo tomado mediante consignação em folha de pagamento; II) informe ao Departamento Jurídico Regional Belém/PA da CEF[11] e ao MPF (Procuradoria da República do Estado do Pará) o cumprimento desta decisão até o 6º dia útil de cada mês; III) informe ao Departamento Jurídico Regional Belém/PA da CEF e ao MPF (Procuradoria da República do Estado do Pará) até o 6º dia útil do mês subsequente da sua intimação e citação a razão pela qual não repassou os valores averbados nas competências 10/2018, 11/2018 e 12/2018 e a previsão do repasse. Nos termos do art. 536 do CPC, o cumprimento dessas obrigações (“II” e “III”) é de responsabilidade (art. 536, § 3º, do CPC) da autoridade pública que esteja/estiver no cargo de Prefeita/o Municipal de Concórdia do Pará e de Secretária/o Municipal de Administração e Finanças de Concórdia do Pará, solidariamente.

Dê-se ciência desta demanda ao MPF.

Cite-se. Réplica. Conclusos para sentença.

I.

Belém/PA, 28 de março de 2019

Henrique Jorge Dantas da Cruz
Juiz Federal Substituto



[1] “O que importa é que, de uma forma geral, o juiz se convença suficientemente de que são prováveis as chances de vitória da parte e apresente claramente as razões da formação do seu convencimento”. (DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. 11 ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 609).

[2] BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Cautelar e Tutela Antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 336.

[3] CARNEIRO, Athos Gusmão. *Da Antecipação de Tutela*, 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 28.

[4] “Usa-se, hoje, a expressão perigo da demora (*periculum in mora*) em sentido amplo, seja para se afirmar que a tutela de urgência é concedida para se evitar dano decorrente da *demora processual*, seja porque se está diante de uma situação de risco, a impor a concessão de medida de emergência para evitar a ocorrência de *dano iminente*.” (MEDINA, José Miguel Garcia. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. 5 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2017, p. 506).

[5] DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Ibidem*, p. 609-610.

[6] ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo, vol. 225, p. 389/410, 2013.

[7] O fundamental, em relação às decisões estruturais, é perceber que elas foram pensadas para lidar com o caráter burocrático do Estado atual e de várias instituições típicas da sociedade moderna. Ela se volta a proteger os direitos fundamentais diante dos desafios postos por essa burocratização das relações públicas e privadas. Por isso, seu papel não é apenas o de eliminar uma determinada conduta ilícita, impondo um fazer ou uma abstenção. Ao contrário, sua finalidade se dirige exatamente à reestruturação dessa relação burocrática, de modo a alterar substancialmente a forma como as interações sociais se travam. Por isso, são medidas de longo prazo, que exigem muito mais do que uma simples decisão do Estado. (*Ibidem*)

[8] Departamento Jurídico Regional Belém/PA (JURIR/BE). Av. José Malcher, nº 2725, 4º andar, bairro de São Braz CEP: 66.090-100. Telefone: (91) 3211-2420, E-mail: jurirbe@caixa.gov.br

[9] GADELHA, Gustavo de Paiva; GUIMARÃES, Diego Fernandes; CRUZ, Henrique Jorge Dantas da (Orgs). *Direito e Poder*. Coletânea de artigos sobre aspectos relevantes e atuais de direito público. Recife: Nossa Livraria, 2007, p. 121-124.

[10] Art. 536.

§ 3º O executado incidirá nas penas de litigância de má-fé quando injustificadamente descumprir a ordem judicial, sem prejuízo de sua responsabilização por **crime de desobediência**.

[11] Departamento Jurídico Regional Belém/PA (JURIR/BE). Av. José Malcher, nº 2725, 4º andar, bairro de São Braz CEP: 66.090-100. Telefone: (91) 3211-2420, E-mail: jurirbe@caixa.gov.br

