



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Rondônia
1ª Vara Federal Cível da SJRO

SENTENÇA TIPO "C"

PROCESSO: 0012564-06.2016.4.01.4100

CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

POLO ATIVO: MUNICIPIO DE PORTO VELHO e outros

POLO PASSIVO: ISRAEL XAVIER BATISTA e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: TAISA ALESSANDRA DOS SANTOS SOUZA - RO5033, DOUGLACIR ANTONIO EVARISTO SANT ANA - RO287, AMADEU GUILHERME MATZENBACHER MACHADO - RO4-B, MARCIO MELO NOGUEIRA - RO2827, VALMIR QUEIROZ DE MEDEIROS - RO7669 e ELY ROBERTO DE CASTRO - RO509

SENTENÇA

Cuida-se de Ação de Improbidade Administrativa, com pedido de liminar, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face de **ROBERTO EDUARDO SOBRINHO, ISRAEL XAVIER BATISTA, LUFEM CONSTRUÇÕES EIRELI, LUIZ FERNANDO DE SOUZA LIMA, SILVANA CAVOL ERBERT e VALMIR QUEIROZ DE MEDEIROS**, devidamente qualificados, objetivando a aplicação das sanções previstas pela Lei nº 8.429/92, bem como a condenação ao pagamento de dano moral difuso.

Alega, em síntese, que: **a)** nos últimos meses do ano de 2012, verificou irregularidades ocorridas no âmbito da Secretaria Municipal de Obras e Projetos Especiais – SEMPRE, órgão municipal encarregado de gerir recursos advindos do Projeto de Aceleração do Crescimento – PAC e pelas maiores obras e serviços de engenharia executados pela Prefeitura Municipal; **b)** diante desse cenário, instaurou o esforço denominado OPERAÇÃO SEMPRE MPF que investigou diversas ilegalidades realizadas com recursos públicos federais, dentre eles, empresas favorecidas ilegalmente, fiscais obrigados a fazer coisas erradas, pressões e represálias contra alguns servidores, pagamento de vantagens ilícitas; **c)** dentre as empresas favorecidas estão a **Lufem Construções Ltda, Pavinorte Projetos e Construções Ltda, e BH Oliveira Costa & Cia Ltda**, as quais venceram mais de 30 (trinta) licitações na Prefeitura de Porto Velho e receberam quase **R\$ 80.000.000,00** (oitenta milhões de reais) dos cofres públicos



e tem mais **R\$ 30.000.000,00** (trinta milhões de reais) a receber; **d)** a Secretaria Municipal de Projetos Especiais - SEMPRES era titularizada por **Israel Xavier**, sendo **Silvana Cavol e Valmir Queiroz** seus assessores diretos, a primeira como Secretária-Adjunta e o último na condição de Coordenador de Fiscalização; **e)** a SEMPRES é responsável pela concepção e execução das maiores obras e serviços de engenharia executados pela Prefeitura Municipal; **f)** na ICP nº **1.31.000.000080/2013-02**, ouviu diversas pessoas e produziu inúmeras evidências que revelam em síntese: 1) favorecimento de empresas e empresários; 2) pressão e assédio contra servidores para que fizessem coisas erradas, 3) servidores sendo alvo de terríveis perseguições e represálias funcionais (remoções arbitrárias, perda de gratificações) e 4) fortes indicativos de que todas essas condutas foram praticadas por vãs razões pessoais, em especial, provável recebimento de vantagens indevidas pelos agentes públicos envolvidos no esquema; **g)** todas essas empresas eram muito próximas entre si, e sobretudo de **Roberto Sobrinho** e dos gestores da SEMPRES; **h)** observou-se grande agilidade nos processos envolvendo tais empreiteiras, nas quais se dispensava um rigor bem menor que o dedicado a outras, sendo que os fiscais mais rigorosos e inflexíveis era aliados da fiscalização das obras; **i)** as empresas favorecidas tinham acesso facilitado e direto à SEMPRES, inclusive aos próprios gestores, ora réus, além de amplo e irrestrito acesso ao setor de fiscalização, acesso até na sala dos fiscais e aos computadores de engenheiros e arquitetos, gozando de tratamento absolutamente especial e diferenciado na SEMPRES; **j)** o mecanismo ímprobo de favorecimento de empresários/pagamento de vantagens indevidas era mantido às custas da imposição de um sistema de grande assédio contra os fiscais (engenheiros e arquitetos) que trabalhavam na SEMPRES; **k)** no seio da SEMPRES pairava um clima de pressão e assédio, de modo a induzir que os servidores praticassem condutas espúrias que beneficiassem os réus, existindo, inclusive, retaliações em detrimento de servidores lotados no órgão; **l)** houve recusa dos gestores da SEMPRES, notadamente **Valmir**, de dar curso a todo e qualquer documento que fosse contrário aos interesses das empresas **Lufem, Pavinorte e BH**; **m)** devido ao repasse de feitura dos projetos à Coordenação de Fiscalização, os projetos acabavam sendo mal feitos, o que gerava uma grande demanda por aditivos, o que interessava muito aos empreiteiros; **n)** ocorria a doação de projetos, principalmente pelas empresas **Lufem e Pavinorte**, quando, na verdade, estes deveriam ser elaborados pelos engenheiros e arquitetos da Coordenação de Projeto da SEMPRES; **o)** houve uma busca e apreensão na SEMPRES e na residência de alguns envolvidos, e os documentos apreendidos foram analisados pela Controladoria-Geral da União, que constatou: i. sumiço de documentos oficiais originados da SEMPRES, os quais foram encontrados em poder de Valmir Queiroz; ii. indícios de adulteração de proposta de preço pela Prefeitura; iii. em busca realizada na SEMPRES se descobriu que o engenheiro **Paulo Alves de Souza** era, a um só tempo, fiscal da SEMPRES, atuando em obras executadas pela Lufem, e ainda procurador desta empreiteira; iv. além de outras várias evidências constatadas pela CGU nos documentos apreendidos; **p)** as doações eleitorais feitas pelas empresas ré, bem como as doações de manilhas pela **Lufem** à obra dos viadutos executados pela **Engesa**, além das demais irregularidades apuradas, tinham a aquiescência do ex-prefeito **Roberto Sobrinho**; **q)** o processo licitatório objeto do presente feito é o nº **20.00066-00/2009**, que tem como objeto a construção de 212 (duzentos e doze) unidades habitacionais, cuja empresa vencedora foi a **Lufem Construções**, o qual não foi ainda periciado, mas o contexto indica sérias irregularidades neste, podendo se afirmar que houve enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e ofensa aos princípios da Administração.

Requeru, liminarmente, a produção antecipada de prova pericial.

Juntou mídias digitais de fls. 36-37.



Determinada a livre distribuição do feito (Despacho de fl. 41), tendo este sido distribuído à 2ª Vara Federal (fl. 42).

Juntado pelo MPF documentos de fls. 45-62.

Indeferido o pedido de produção antecipada de prova pericial (fls. 68-69).

Notificados, os requeridos apresentaram defesas prévias, em síntese, nos seguintes termos:

1) **Valmir Queiroz de Medeiros: a) preliminarmente: a-1)** ilegitimidade passiva, porquanto não era fiscal da obra objeto da presente ação, sendo que apenas coordenava o departamento de fiscalização, exercendo funções meramente administrativas; **a-2)** falta de justa causa, não sendo legítima a forma com que o MPF conduziu o inquérito civil, não havendo elementos concretos para o recebimento da presente ação (fls. 85-93). Juntou documentos de fls. 95-97.

2) **Silvana Cavol Erbert: a) preliminarmente: a-1)** há repetição de demandas sobre os mesmos fatos, havendo litispendência; **a-2)** incompetência do juízo da 2ª Vara Federal na hipótese de se entender pela conexão, em razão da prevenção do juízo da 1ª Vara Federal; **a-3)** incompetência da Justiça Federal, eis que os recursos foram incorporados ao patrimônio municipal, eis que se trata de contrato de financiamento garantido, sem possibilidade de prejuízo financeiro da União; **a-4)** inépcia da inicial por ausência de individualização da conduta de cada agente; **a-5)** ilegitimidade passiva, porquanto não existem indícios da prática de ato ímprobo; **a-6)** nulidade do inquérito civil, por violação ao devido processo legal; **b) mérito: b-1)** nulidade das perícias elaboradas pelo MPF, via CGU, por exercício ilegal da profissão, eis que os técnicos da CGU não estavam legalmente habilitados no sistema CONFEA/CREA, bem como pela parcialidade; **b-2)** houve conluio e prevaricação mediante oferecimento de vantagem às testemunhas, qual seja, não indiciar; **b-3)** não houve comprovação da prática das condutas descritas na inicial, sendo que sua ficha funcional demonstra a regularidade de suas ações; **b-4)** a SEMPRE e seus gestores não podem ser responsabilizados por improbidades em licitações, eis que não participavam de processos licitatórios; **b-5)** as cobranças feitas se referiam especificamente ao trabalho, não havendo assédio ou pressão; **b-6)** o remanejamento de servidores se deu para atender outras secretarias, e não por motivos escusos (fls. 98-186). Juntou CD de fl. 188.

3) **LUFEM CONSTRUÇÕES EIRELI e LUIZ FERNANDO DE SOUZA LIMA: a) preliminarmente: a-1)** incompetência da justiça federal, porquanto a verba foi transferida e incorporada ao patrimônio municipal; **a-2)** inépcia da inicial por ausência de individualização das condutas dos requeridos; **b) mérito: b-1)** inexistência demonstração de conduta dolosa, vulneração da lei de improbidade ou dano moral coletivo, sendo fantasiosas, midiáticas, e sem fundamento as alegações do MPF; **b-2)** não houve favorecimento à LUFEM, sendo, inclusive, que esta não recebeu crédito referente à última medição do contrato objeto destes autos (R\$ 3.299.898,79), bem como de diversos outros contratos; **b-3)** não houve pressão e perseguição aos servidores, sendo que as alegações são genéricas, sem indicar o servidor e a pressão exercida; **b-4)** não foi celebrado qualquer aditivo e, inclusive, houve redução do valor contratual com as alterações; **b-5)** os projetos foram examinados pelos técnicos da CEF, bem como não houve ilegalidade na licitação; **b-6)** não há identificação dos supostos documentos que sumiram e do que se tratava; **b-7)** os fiscais da Prefeitura prestam serviços também para particulares, sendo que o Engenheiro



Paulo se limitou a representação da empresa em uma obra da EMATER na cidade de Ouro Preto D'Oeste, não tendo este fiscalizado a obra objeto da presente ação; **b-8)** as doações eleitorais foram efetuadas dentro da legalidade; **b-9)** a compra de serviços de usinagem da Prefeitura era permitida em Lei, tendo o 5º BEC e outras empresas também comprado, sendo que era efetuado o encontro de contas; **b-10)** não houve pagamento de vantagens indevidas, sendo que o reduzido valor anotado no "Livro de Ouro Rafinha" foi uma contribuição para formatura para medicina; **b-11)** o fato de o representante da LUFEM ter como irmão o representante da PAVINORTE não significa que estejam executando atos ilegais, devendo ser demonstrada a ilegalidade (fls. 197-232). Juntou documentos, os quais formaram os Anexos I e II.

4) **Roberto Eduardo Sobrinho: a) preliminarmente: a-1)** ilegitimidade passiva, porquanto há imputação a atos dos gestores da SEMPRES, não havendo justa causa em relação a si; **a-2)** incompetência do juízo de primeiro grau para julgar prefeitos por crimes de responsabilidade (art. 1ª, V, Decreto-Lei n. 201/67); **b) mérito: b-1) Valmir, Israel e Silvana Cavol** gerenciavam as obras, ficando alheio ao que acontecia, até porque não possui conhecimento técnico, não sendo lícita a responsabilização objetiva de agente público; **b-2)** o procedimento administrativo seguiu regularmente, sendo que simples irregularidades não configura, por si só, ato ímprobo (fls. 237-251).

A **União**, objetivando maior celeridade na tramitação da ação, informou que não tem interesse em participar da demanda, requerendo que, ao seu término, os autos sejam disponibilizados para conhecimento de sua conclusão e eventual manifestação (fl. 254).

O **Município de Porto Velho** pugnou pelo ingresso no polo ativo do feito (fl. 257).

Certificado que o requerido **Israel Xavier Batista** deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar defesa prévia (fl. 258).

Apresentada manifestação do MPF acerca das defesas prévias apresentadas (fls. 260-276).

Determinada a inclusão do **Município de Porto Velho** no polo ativo da ação, bem como vista para se manifestar em relação às defesas prévias apresentadas (fl. 278), tendo este aderido ao inteiro teor da manifestação do MPF (fl. 286).

Determinada pelo juízo da 2ª Vara Federal a remessa do feito a esta 1ª Vara Federal, por ser a competente para processar e julgar o feito (fls. 288-290).

Juntados documentos pelo MPF (fls. 292-310 e fls. 317-335).

Determinada a intimação do MPF para emendar a petição inicial, sob pena de indeferimento, para: a) esclarecer objetiva e sucintamente os fatos apurados neste processo; b) descrever, de forma individualizada, a conduta ímproba imputada a cada um dos réus e c) indicar quais provas embasam as alegações constantes da exordial e qual seu conteúdo, relacionando-as, expressamente, aos fatos narrados, com indicação das folhas do anexo/mídia digital (fl. 339).

Aditamento à inicial apresentado pelo **Ministério Público Federal**, às fls. 342-354, no qual alega, em suma, que: **a)** o procedimento licitatório alvo desta demanda é o nº **20.00066/2009** – Concorrência Pública n. **015/2009/CPL** – Contrato nº **115/PGM/2009** – Contrato de Repasse n. **238.669-08/2009** e **233.593.88/2007/MCIDADES/CAIXA**, que tem como



objeto obras e serviços de engenharia para implantação de infraestrutura urbana e construção de 212 (duzentos e doze) unidades habitacionais, denominado Pró-Moradia Sul I, e 56 (cinquenta e seis) unidades habitacionais referente o programa Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social I – FNHIS, situados no Bairro Floresta, cuja empresa vencedora foi a **Lufem Construções Eirelli**; **b)** não consta no processo o ateste pelo recebimento dos materiais e prestação dos serviços referentes à 1ª, 2ª e 3ª medição (NF's 142, 144 e 154); **c)** a obra possui pendente o pagamento dos valores referentes à 8ª e 9ª medição, sendo objeto de ação civil ajuizada pela LUFEM sob nº **5020-98.2015.4.01.4100**, em trâmite nesta 1ª Vara Federal/SJRO; **d)** a obra não foi recebida ainda e há notícias de invasão do Conjunto Habitacional Pró-Moradia Sul I; **e)** a CEF, em razão da iminência de ocupação das unidades antes da entrega definitiva da obra, promoveu vistoria extraordinária e constatou serviços prestados com qualidade insatisfatória, tais como, reboco, barra lisa, janela de correr, porta de ferro e internas, pisos e cobertura (Anexo II, ref. Volume I); **f)** ainda que o presente feito não tenha sido objeto de perícia, há fortes indícios de graves irregularidades, sendo urgente o recebimento da inicial e a determinação de que seja realizada perícia; **g)** as obras realizadas pela empresa **Lufem**, em virtude da péssima qualidade dos serviços, apresentaram sérias irregularidades em sua execução, tais como existência de serviços realizados que não estavam no projeto, erros nas planilhas de medições, construção de tapumes fora dos padrões (CD 355 – Volume 07 - fls. 2346, 2388, 2401-2403), recebimento de valores superior ao devido, 4ª medição paga em duplicidade, itens que extrapolam 100% de execução, medição de serviços não executados (fls. 2891-2892), ausência de assentamento de portas, instalação de caixilhos metálicos em desacordo com os projetos, serviços medidos e não executados (fls. 2938-2940 – Volume 8 e fls 3259-3261 – Volume 9); **h) Roberto Eduardo Sobrinho**, Prefeito à época, sabia e apoiava o “clima de terror” instaurado na Secretaria Municipal de Projetos Especiais - SEMPRES e o favorecimento as empresas, as quais eram doadoras de recursos em sua campanha em troca de favorecimentos em sua gestão, em especial nas licitações que se sagraram vencedoras; **i) Roberto Eduardo Sobrinho**, por diversas oportunidades, aceitou doações de projetos das empresas e facilitou para que elas ganhassem as licitações para executarem os próprios projetos, os quais eram mal elaborados e geravam grande lucro para todos os envolvidos, sendo que sabia da irregularidades em razão de ofícios da CEF nesse sentido (CD fl. 355 - fls. 2346, 2388, 2401-2403, 2675-2676, 3079, 3259-3263 – Volumes 7 a 9); **j) Israel Xavier Batista**, Secretário da Secretaria Municipal de Projetos Especiais – SEMPRES, assediava, humilhava e ordenava que engenheiros e arquitetos não fossem rigorosos nas fiscalizações, em prol das empresas envolvidas, conforme comprova depoimentos colhidos, sendo que este acompanhou todo o desenvolvimento da obra, sendo o responsável pela autorização da instauração do processo, aprovação do projeto básico, inclusão de mais um engenheiro para fiscalizar a obra, assinatura de termo de paralisação, autorização de realização de aditivos, aprovação de readequações orçamentárias, assinado notas de empenho e ordenado pagamentos (CD 355 – fl. 05, 364, 2123, 2187, 2193, 2323, 2325-2327, 2391-2394, 2417-2418, 2543, 2545-2549, 2678, 2680, 2684, 2886-2690, 2697, 2799, 2801-2803, 2817-2820, 2919, 2931-2932, 3094, 3103-3108, 3265, 3267-3270, 3282); **k)** as pressões e assédios sobre engenheiros e arquitetos tinham como objetivo: **i** – constatar quantitativo falso e indevido de quantitativos de serviços não realizados nas medições; **ii** – alteração ilegítima de serviços em detrimento da coisa pública; **iii** – análises e medições mais favoráveis às empreiteiras, aumentando os valores que deveriam receber dos cofres públicos; **iv** – fazer vista grossa para serviços mal executados ou até mesmo não executados; **v** – não serem exigentes nas fiscalizações das obras realizadas pelas empresas Pavinorte, B. H. e Lufem; **vi** – elaborar e concluir aditivos nas obras; **l)** os servidores que se recusavam a ceder as pressões eram excluídos da fiscalização; **m)** a ré **Silvana Cavol Erbert**, Secretária Adjunta da SEMPRES, agiu de forma semelhante ao réu Israel Xavier, pressionando os engenheiros e arquitetos da SEMPRES,



sendo que possuía conhecimento das irregularidades, pois participou de todo o procedimento desde o início, tendo atestado visita técnica da Lufem, autorizado a elaboração e celebrado o contrato, autorizado a iniciação dos serviços, designado fiscal para a obra, assinado notas de empenho e determinado a liquidação (CD fl. 355 - fls. 1891, 2083, 2085-2096, 2100, 2104, 2894, 2897-2898, 2900); **j) Valmir Queiroz de Medeiros**, Coordenador de Fiscalização da SEMPRE, também exercia pressões e assédios sobre os servidores do setor que coordenava, bem como era o responsável pela triagem de documentos, a fim de descartar ou desvirtuar àqueles que fossem prejudiciais às empresas (fls. 34-36 do volume principal I – mídia de fl. 36), atestava como executados os boletins de serviços das obras que não eram efetivamente realizadas (fls. 2903-2914 do volume principal XIV – mídia de fl. 36), sendo que acompanhou as obras objeto dos presentes autos, sendo conhecedor das irregularidades, tendo autorizado o início das obras, designado e excluído engenheiros responsáveis pela fiscalização, prestado informações à CEF, solicitado providências acerca do 1º Termo Aditivo, solicitado pagamento de medições (CD fl. 355 - fls. 2100, 2104, 2123, 2148, 2187, 2323, 2339-2341, 2391, 2543, 2678, 2799, 2894, 2912, 2914, 3094, 3265, 3123, 3125 e 3148) e **k) a empresa Lufem Construções Ltda e seu sócio Luiz Fernando de Souza Lima** foram favorecidos nas licitações; nas aprovações de planilhas de valores com sobrepreço e na cobertura para serviços mal executados ou não executados. Juntou CD de fl. 355, acompanhado de outros documentos de fls. 356-402.

Notificados, os requeridos apresentaram manifestação quanto à emenda, em síntese, nos seguintes termos:

1) **Valmir Queiroz de Medeiros: a)** ilegitimidade passiva, porquanto não era fiscal da obra objeto da presente ação, sendo que apenas coordenava o departamento de fiscalização, exercendo funções meramente administrativas; **b)** falta de justa causa, porquanto não há elementos concretos para o recebimento da presente ação (fls. 405-415). Requereu compartilhamento das provas produzidas na audiência de instrução dos autos nº **343-59.2014.4.01.4100**. Juntou documentos de fls. 417-436.

2) **Silvana Cavol Erbert: a)** impossibilidade de se emendar a inicial nessa fase; **b)** inexistência de prova do suposto dano ao erário, porquanto não foi realizada perícia, não havendo fatos novos; **c)** há repetição de demandas sobre os mesmos fatos, havendo litispendência; **d)** impossibilidade jurídica de cumulação do pedido de indenização por dano moral coletivo; **e)** houve o regular processo administrativo, não tendo o TCU apontado irregularidades relativas a sobrepreço e superfaturamento, bem como a qualidade da obra foi atestada pela fiscalização do Município e CEF (fls. 439-450). Requereu, como prova emprestada, a juntada de depoimentos colhidos nos autos n. **343-59.2014.4.01.4100**.

3) **Roberto Eduardo Sobrinho: a)** as provas coligidas são frágeis e não demonstram sua participação nos supostos atos ímprobos, sendo que a emenda apenas reproduz argumentos lançados na exordial (fls. 451-453).

4) **LUFEM CONSTRUÇÕES EIRELI e LUIZ FERNANDO DE SOUZA LIMA: a)** permanece a inépcia da petição inicial pela ausência de indicação precisa dos fatos e fundamentos, bem como da correta indicação do objeto e pedido; **b)** ausente a comprovação do dolo; **c)** inexistência de demonstração de conduta dolosa, vulneração da lei de improbidade ou dano moral coletivo, sendo sem fundamento as alegações do MPF; **d)** não houve favorecimento à LUFEM, sendo, inclusive, que esta não recebeu crédito referente à última medição do contrato objeto destes autos (R\$ 3.299.898,79), bem como de diversos outros contratos (fls. 455-475).



O Município de Porto Velho/RO anuiu à emenda à inicial do MPF, requerendo o prosseguimento do feito para que se promova a instrução processual (fls. 477-483).

Certificado que decorreu *in albis* o prazo para o requerido Israel Xavier Batista apresentar defesa prévia (fl. 484).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório. **Decido.**

1 - Das preliminares

1.1 - Da preliminar de incompetência da justiça federal de 1º grau para julgar prefeitos (art. 1º, V, Decreto-Lei n. 201/67)

A questão já se encontra pacificada na jurisprudência, havendo, inclusive, tese de repercussão geral no sentido de que o processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias. Confira-se:

CONSTITUCIONAL. AUTONOMIA DE INSTÂNCIAS. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E POLÍTICA ADMINISTRATIVA (DL 201/1967) SIMULTÂNEA À POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DEVIDAMENTE TIPIFICADO NA LEI 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. (...)

2. A norma constitucional prevista no § 4º do art. 37 exigiu tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa, com determinação expressa ao Congresso Nacional para edição de lei específica (Lei 8.429/1992), que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e a de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e de evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência.

3. A Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores.

4. Consagração da autonomia de instâncias. Independentemente de as condutas dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1º) ou infração político-administrativa (artigo 4º), previstas no DL 201/67, **a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa.**

5. NEGADO PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário.

TESE DE REPERCUSSÃO GERAL: “O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei



8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias.

(RE - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 976566, ALEXANDRE DE MORAES, STF, Sessão virtual de 06/09/2019 a 12/09/2019)

Rejeito, pois, a referida preliminar.

1.2 - Da preliminar de incompetência da justiça federal ao argumento de que os recursos foram incorporados ao patrimônio municipal

O Termo de Compromisso (Contrato de Repasse) nº **302.569-56/2009** /MINISTÉRIOS DAS CIDADES/CAIXA (CD de fl. 446 – Volume I – fls. 07/16 da Prefeitura), datado de **28/12/2009**, referente à obra objeto dos presentes autos, foi celebrado entre a **compromitente** União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades (repassador dos recursos), representada pela Caixa Econômica Federal, e o **compromissário** Município de Porto Velho/RO.

É obrigação do **compromitente** acompanhar e realizar vistorias na obra respectiva para, após atestada a execução física dos serviços, transferir ao compromissário os recursos financeiros, bem como receber e analisar as prestações de contas, sendo que eventual saldo financeiro deve ser restituído à União Federal (item 3.1 do Termo de Compromisso).

Por sua vez, é obrigação do **compromissário** Município de Porto Velho/RO prestar contas junto à **compromitente** dos recursos transferidos, bem como proporcionar meios para realização de inspeções periódicas (item 3.2 do Termo de Compromisso), ficando sujeito aos órgãos de controle interno e externo da União (item 12.1.1 e 14 do Termo de Compromisso), tanto é que foi eleito o foro da Justiça Federal – Seção Judiciária do Estado de Rondônia para dirimir os conflitos respectivos (item 20).

Assim, não há nos autos nenhuma evidência de incorporação dos recursos ao patrimônio municipal.

Esclareço que o Contrato de Financiamento nº **349.656-05/12** (CD de fl. 313 - Anexo X), citado por **Silvana Cavol** (fls. 146-163), se refere ao Processo nº **20.00029-00/2012**, não sendo objeto destes autos.

Diante desse contexto, fixo a competência desta justiça especializada para julgar e processar o feito.

1.3 - Da preliminar de litispendência ou conexão por repetição de demandas sobre os mesmos fatos

Há litispendência quando se repete ação que está em curso, na qual haja as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido (art. 337, §§ 1º, 2º e 3º, CPC).

Há conexão quando for comum o pedido e a causa de pedir (art. 55 do CPC).

Não houve nos presentes autos comprovação de tais requisitos, ônus que competia aos demandados (art. 373, II, do CPC).

Consigno, por oportuno, que cada processo se refere a certame licitatório específico



e respectivo contrato, sendo que os presentes autos se referem ao Processo nº **20.00074/2010** – Concorrência Pública nº **010/2010/CPL** – Contrato nº **086/PGM/2011** – Contrato de Repasse nº **302.569-56/2009/MCIDADES/CAIXA**, que tem como objeto obras de infraestrutura urbana em ruas do Bairro JK e Tancredo Neves, cuja empresa vencedora foi a **Pavinorte Projetos e Construções Ltda.**

Inexiste, portanto, identidade de causas de pedir.

Desta feita, **rejeito** a preliminar levantada.

1.4 - Da preliminar de inépcia da inicial por ausência de individualização da conduta

Este Juízo, à fl. 403, determinou a intimação do MPF para emendar a petição inicial a fim de, entre outras questões, descrever, de forma individualizada, a conduta ímproba imputada a cada um dos réus.

Conforme já relatado, o **Ministério Público Federal**, às fls. 406-417, apresentou aditamento a inicial, alegando, em suma, que: **a)** o procedimento licitatório alvo desta demanda é o nº **20.00074/2010** – Concorrência Pública n. **010/2010/CPL** – Contrato nº **086/PGM/2011** – Contrato de Repasse nº **302.569-56/2009/MCIDADES/CAIXA**, que tem como objeto obras de infraestrutura urbana em ruas do Bairro JK e Tancredo Neves, cuja empresa vencedora foi a **Pavinorte Projetos e Construções Ltda**; **b)** não consta no processo o ateste pelo recebimento dos materiais e prestação dos serviços referentes à 1ª e 2ª medição (NF's 418 e 422); **c)** não há na cópia do processo licitatório o termo do recebimento da obra e sua conclusão; **d)** a notificação expedida à empresa Pavinorte, na qual se requer a realização de correções e reexecuções de serviços procedidos em desconformidade com a estipulação do projeto evidencia as irregularidades na execução dos serviços e ratifica a ocorrência de improbidade (fl. 1862 – vol. 5 da mídia); **e)** ainda que o presente feito não tenha sido objeto de perícia, há fortes indícios de graves irregularidades, sendo urgente o recebimento da inicial e a determinação de que seja realizada perícia; **f)** as obras realizadas pela empresa **Pavinorte**, em virtude da péssima qualidade dos serviços, apresentaram sérias irregularidades em sua execução, tais como recalque em travessia, recalque no eixo da pista (drenagem), borrachudos, sarjetas acumulando água, buracos, boca de lobo em guia chapéu e ausência de tampões de ferro (fls. 1863-1881 – Vol. 5 da mídia), meios-fios executados com extrusora (e não pré-moldado) e fora da altura constante no projeto (fl. 1998 – Vol. 5 da mídia), sendo que, mesmo diante desse cenário, a Pavinorte recebeu os valores descritos nas medições; **g)** **Roberto Eduardo Sobrinho**, Prefeito à época, sabia e apoiava o “clima de terror” instaurado na Secretaria Municipal de Projetos Especiais - SEMPRE e o favorecimento as empresas, as quais eram doadoras de recursos em sua campanha em troca de favorecimentos em sua gestão, em especial nas licitações que se sagraram vencedoras; **h)** **Roberto Eduardo Sobrinho**, por diversas oportunidades, aceitou doações de projetos das empresas e facilitou para que elas ganhassem as licitações para executarem os próprios projetos, os quais eram mal elaborados e geravam grande lucro para todos os envolvidos, sendo que sabia da irregularidades em razão de ofícios da CEF nesse sentido (fl. 1847 – Vol. V da mídia em anexo); **i)** **Israel Xavier Batista**, Secretário da Secretaria Municipal de Projetos Especiais – SEMPRE, assediava, humilhava e ordenava que engenheiros e arquitetos não fossem rigorosos nas fiscalizações, em prol das empresas envolvidas, conforme comprova depoimentos colhidos, sendo que este acompanhou todo o desenvolvimento da obra, sendo o responsável pela aprovação das readequações das planilhas orçamentárias, aprovação



da despesa, celebração do contrato, início das obras, emissão de notas de empenho e pagamento de medições (fls. 821 e 823-824, Vol. 3 - fls. 1418-1431 e 1435, Vol. 4 – fls. 1416-1417, 1696,, 1699-1704, 1851, 1853-1855, Vol. 5); **j**) as pressões e assédios sobre engenheiros e arquitetos tinham como objetivo: **i** – constatar quantitativo falso e indevido de quantitativos de serviços não realizados nas medições; **ii** – alteração ilegítima de serviços em detrimento da coisa pública; **iii** – análises e medições mais favoráveis às empreiteiras, aumentando os valores que deveriam receber dos cofres públicos; **iv** – fazer vista grossa para serviços mal executados ou até mesmo não executados; **v** – não serem exigentes nas fiscalizações das obras realizadas pelas empresas Pavinorte, B. H. e Lufem; **vi** – elaborar e concluir aditivos nas obras; **h**) os servidores que se recusavam a ceder as pressões eram excluídos da fiscalização; **i**) **Silvana Cavol Erbert**, Secretária Adjunta da SEMPRE, agiu de forma semelhante ao réu Israel Xavier, pressionando os engenheiros e arquitetos da SEMPRE, sendo que possuía conhecimento das irregularidades, pois participou de todo o procedimento desde o início, tendo autorizado a instauração do procedimento administrativo, aprovado o projeto e encaminhado documentos à CEF (fls. 6, 214, Vol. 1 – fl. 1705, Vol. 5); **j**) **Valmir Queiroz de Medeiros**, Coordenador de Fiscalização da SEMPRE, também exercia pressões e assédios sobre os servidores do setor que coordenava, bem como era o responsável pela triagem de documentos, a fim de descartar ou desvirtuar àqueles que fossem prejudiciais às empresas (fls. 34-36 do volume principal I – mídia de fl. 36), atestava como executados os boletins de serviços das obras que não eram efetivamente realizadas (fls. 2903-2914 do volume principal XIV – mídia de fl. 36), sendo que acompanhou as obras objeto dos presentes autos, sendo conhecedor das irregularidades, tendo autorizado o início das obras, designado os engenheiros responsáveis pela fiscalização (fls. 1435 e 1437, Vol. 4 da mídia de fl. 446), solicitado o pagamento das medições e encaminhado documentos à CEF (fls. 1696, 1705-1706 e 1851, Vol. 5 da mídia de fl. 446); **k**) a empresa **Pavinorte Projetos e Construções Ltda** e seu sócio **Renato Antônio de Souza Lima** foram favorecidos nas licitações; nas aprovações de planilhas de valores com sobrepreço e na cobertura para serviços mal executados ou não executados.

Verifica-se, portanto, que a emenda a inicial narrou suficientemente os fatos e descreve as condutas que teriam sido praticadas pelos réus consideradas ímprobas à luz da Lei de Improbidade Administrativa.

As questões relacionadas especificamente à existência de instrução dos autos com um mínimo de indícios suficientes da existência dos atos ímprobos descritos serão analisadas no juízo de admissibilidade da demanda.

Rejeito, portanto, referida preliminar.

1.5 - Da nulidade do inquérito civil público por violação ao devido processo legal

A questão já se encontra pacificada na jurisprudência no sentido de que o inquérito civil público, em razão de seu caráter meramente inquisitivo e preparatório da ação judicial, dispensa a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pelo que não há que se falar em ofensa ao princípio do devido processo legal.

Na hipótese, o contraditório e a ampla defesa são exercidos nos próprios autos da ação ajuizada, o que foi assegurado no presente feito. Confira-se:



ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA CONTRA EX-PREFEITO MUNICIPAL. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEIÇÃO. PRESCRIÇÃO AFASTADA. CONVÊNIO. MALVERSAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS DESTINADOS A AGRICULTORES ENQUADRADOS NO PRONAF. SENTENÇA MANTIDA. 1. O inquérito civil público, em virtude de seu caráter meramente inquisitivo e preparatório da ação judicial, dispensa a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pelo que não há falar em ofensa ao princípio do devido processo legal (STJ, Primeira Turma, ROMS 21038, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 01/06/2009; TRF1, Terceira Turma, AC 2003.38.03.010389-1, Rel. Desembargador Federal Tourinho Neto, e-DJF1 13/04/2012, p. 899).

(AC 0009620-96.2013.4.01.3304, DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 24/05/2019)

Afasto, dessa forma, a preliminar levantada.

1.6 - Da preliminar de impossibilidade de se emendar a inicial após apresentada a contestação

De início, registro que não há propriamente contestação apresentada no presente feito, eis que os requeridos foram intimados apenas para apresentação de manifestação preliminar, nos termos do § 7º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, para fins da análise relativa ao recebimento ou não da petição inicial.

Somente se recebida a petição inicial serão os réus citados para apresentar contestação, nos termos do § 9º do art. 17 da Lei nº 8429/92.

De toda sorte, o STJ entende que, especificamente nas ações civis públicas, admite-se a emenda a inicial mesmo após a apresentação de contestação. Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PETIÇÃO INICIAL INEPTA. PEDIDO GENÉRICO. EMENDA APÓS A CONSTATAÇÃO. AÇÕES INDIVIDUAIS. JURISPRUDÊNCIA VACILANTE. AÇÕES COLETIVAS. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE. INSTRUMENTO DE ELIMINAÇÃO DA LITIGIOSIDADE DE MASSA.

(...) 2. No que se refere às ações individuais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça diverge sobre a possibilidade de, após a contestação, emendar-se a petição inicial, quando detectados defeitos e irregularidades relacionados ao pedido, num momento entendendo pela extinção do processo, sem julgamento do mérito (REsp 650.936/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/3/2006, DJ 10/5/2006) em outro, afirmando a possibilidade da determinação judicial de emenda à inicial, mesmo após a contestação do réu (REsp 1229296/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 10/11/2016, DJe 18/11/2016).

3. A ação civil pública é instrumento processual de ordem constitucional, destinado à



defesa de interesses transindividuais, difusos, coletivos ou individuais homogêneos e a relevância dos interesses tutelados, de natureza social, imprime ao direito processual civil, na tutela destes bens, a adoção de princípios distintos dos adotados pelo Código de Processo Civil, tais como o da efetividade.

4. O princípio da efetividade está intimamente ligado ao valor social e deve ser utilizado pelo juiz da causa para abrandar os rigores da inteligência vinculada exclusivamente ao Código de Processo Civil - desconsiderando as especificidades do microsistema regente das ações civis -, dado seu escopo de servir à solução de litígios de caráter individual.

5. Deveras, a ação civil constitui instrumento de eliminação da litigiosidade de massa, capaz de dissipar infintos processos individuais, evitando, ademais, a existência de diversidade de entendimentos sobre o mesmo caso, possuindo, ademais, expressivo papel no aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, diante de sua vocação inata de proteger um número elevado de pessoas mediante um único processo. 6. A orientação que recomenda o suprimento de eventual irregularidade na instrução da exordial por meio de diligência consistente em sua emenda, prestigia a função instrumental do processo, segundo a qual a forma deve servir ao processo e a consecução de seu fim. A técnica processual deve ser observada não como um fim em si mesmo, mas para possibilitar que os objetivos, em função dos quais ela se justifica, sejam alcançados.

7. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1279586/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 03/10/2017, DJe 17/11/2017)

Afasto, dessa forma, a preliminar levantada.

1.7 - Das preliminares de ilegitimidade passiva, ausência de provas e falta de justa causa

Os requeridos apresentaram tais preliminares ao fundamento, em síntese, da não comprovação das alegações formuladas na petição inicial e emenda à inicial.

Contudo, conforme já informado no item 1.4, as questões relacionadas especificamente à existência de instrução dos autos com um mínimo de prova indiciária (indícios suficientes da existência dos atos ímprobos descritos) serão analisadas no juízo de admissibilidade da demanda.

1.8 - Da preliminar de impossibilidade jurídica de cumulação do pedido de indenização por dano moral coletivo

Atendidos os requisitos previstos no art. 292 do CPC, como ocorre no presente caso, inexistente empecilho para cumulação do pedido por indenização por dano moral coletivo nas ações civis públicas, sendo desnecessário o ajuizamento de outra ação para tanto.

A jurisprudência é pacífica nesse sentido:



EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PROCESSO CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ORDEM URBANÍSTICA. LOTEAMENTO RURAL CLANDESTINO. ILEGALIDADES E IRREGULARIDADES DEMONSTRADAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. DANO AO MEIO AMBIENTE CONFIGURADO. DANO MORAL COLETIVO. CABIMENTO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA/MG A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) 2. Entendimento deste STJ que reconhece a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente, permitindo a cumulação das obrigações de fazer, não fazer e de indenizar, inclusive quanto aos danos morais coletivos. Precedentes: REsp. 1.669.185/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 20.10.2017; AgRg no REsp. 1.526.946/RN, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 24.9.2015; entre outros. (...)

(STJ, EREsp 1410698/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/11/2018, DJe 03/12/2018)

Rejeito, dessa forma, a preliminar arguida.

1.9. Do pedido de juntada de depoimentos colhidos nos autos n. 343-59.2014.4.01.4100

Os demandados **Silvana Cavol** e **Valmir Queiroz de Medeiros**, às fls. 449-460 e 462-472, requereram a juntada dos depoimentos colhidos nos autos nº **343-59.2014.4.01.4100**. Contudo, não anexaram ao requerimento à documentação respectiva, ônus que lhes competia.

De toda sorte, na presente hipótese, apresenta-se desnecessária a juntada dos depoimentos colhidos nos autos nº **343-59.2014.4.01.4100** para solução da lide.

2. Da prejudicial de mérito de prescrição

A prescrição, para todos os requeridos, se regula pelo término do exercício do mandato de prefeito do requerido **Roberto Eduardo Sobrinho** (2012).

Na espécie, na forma do art. 23 da Lei nº 8.429/92^[1], o prazo prescricional para a propositura de ação civil pública por improbidade administrativa é quinquenal, contado do término do exercício, em relação aos **detentores de mandato, cargo em comissão e função comissionada**.

Relativamente **aos particulares, pessoas físicas ou jurídicas**, entende-se, no silêncio da lei, que a regulação do prazo prescricional adere àquele previsto para os agentes públicos a que também seja cominada à responsabilidade por atos ímprobos.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. INEXISTÊNCIA DE ÔBICES AO CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. ART. 538 DO CPC/73. MATÉRIA PRESQUESTIONADA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. DESNECESSIDADE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. PRESCRIÇÃO.



ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE TERIAM SIDO PRATICADOS POR PARTICULAR, EM CONLUIO COM EX-PREFEITO. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 23, I, DA LEI 8.429/92. AJUIZAMENTO DA AÇÃO. INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (...)

IV. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, "nos termos do artigo 23, I e II, da Lei 8429/92, aos particulares, réus na ação de improbidade administrativa, aplica-se a mesma sistemática atribuída aos agentes públicos para fins de fixação do termo inicial da prescrição" (STJ, AgRg no REsp 1.541.598/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/11/2015). Nesse mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 1.510.589/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/06/2015; REsp 1.433.552/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 05/12/2014; REsp 1.405.346/SP, Rel. p/ acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 19/08/2014; AgRg no REsp 1.159.035/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/11/2013; EDcl no AgRg no REsp 1.066.838/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/04/2011 (...)

(AIRES - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL - 1385139 2013.01.61627-0, ASSUSETE MAGALHÃES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE 17/05/2017)

Assim, considerando que a ação foi ajuizada em **19/12/2016**, conclui-se que não se consumou a prescrição em relação a quaisquer dos requeridos.

Partindo-se destas premissas lógico-jurídicas, cumpre então discorrer sobre os contornos jurídicos para se configurar o ato ímprobo e, após, realizar a análise quando à admissibilidade da presente ação.

3 - Da improbidade administrativa

É de amplo conhecimento que a Lei de Improbidade Administrativa, em seu capítulo II, separa os atos de improbidade em 03 (três) seções, a saber: a) atos que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos causadores de prejuízo ao erário público (art. 10) e c) atos violadores dos princípios administrativos (art. 11).

Nos primeiro e terceiro caso, exige-se o dolo, ainda que genérico, como elemento subjetivo do tipo, ao passo que as condutas causadoras de prejuízo ao erário podem decorrer de dolo ou culpa.

Como a probidade está intimamente ligada à honestidade, decência e honradez com que o agente se conduz no exercício da função pública, a Lei nº 8.429/92, ao não incluir a expressão "dolosa ou culposa" no tocante às condutas violadoras dos princípios da administração ou causadoras de enriquecimento ilícito às custas do Estado, propositadamente, buscou responsabilizar apenas os agentes que se utilizam maliciosamente da função pública para obter vantagens indevidas, favorecimentos ou promover subtrações ao patrimônio público, não se preocupando com o administrador tido por inábil.

Por outro lado, havendo prejuízo, impõe-se, independentemente da boa-fé demonstrada, a responsabilização do agente, porquanto o caput do art. 10, da Lei 8.429/92, é



claro ao estabelecer a desnecessidade do dolo, bastando que a conduta seja culposa.

Partindo de primorosa construção doutrinária^[2] “o sistema instituído pela Lei nº 8.429/92 não visa unicamente proteger a parcela de natureza econômico-financeira do patrimônio público, sendo ampla e irrestrita a abordagem deste, o que exige uma proteção igualmente ampla e irrestrita, sem exclusões dissonantes do sistema”.

Para haver improbidade, é necessário que a conduta do agente venha a vulnerar a moralidade administrativa, em seu sentido amplo, tendo em vista que a improbidade consiste, em suma, em uma imoralidade qualificada, que agride não somente o princípio da moralidade propriamente dito, mas também o princípio da probidade administrativa como um todo.

Portanto, não é qualquer irregularidade ou ilegalidade cometida pelo agente público que configura ato de improbidade administrativa. É indispensável que haja, no caso concreto, **imoralidade qualificada**, com avaliação de elemento subjetivo do agente, pois o regime a ser observado é o da responsabilidade subjetiva.

Tal pressuposto de responsabilidade deve ser especialmente considerado no que diz respeito ao art. 11 da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a amplitude da hipótese normativa ali consignada (violação aos princípios da administração pública). Nesse caso, há de ser demonstrado o dolo da conduta do agente, sob pena de configurar responsabilidade objetiva não albergada em nosso ordenamento.

O dever do administrador público em cumprir e fazer cumprir os princípios da legalidade, de impessoalidade, de moralidade, de publicidade e de eficiência, decorre da necessidade da manutenção do Estado Democrático de Direito, que tem nesses princípios seus pilares.

Por outro lado, os fluidos que emanam dessa subserviência determinam que o agente público haja no trato da *res publica* dignificando os deveres éticos e morais decorrentes da honestidade, da imparcialidade e da lealdade aos poderes constituídos. O agir com honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições significa o cumprimento das regras básicas da moralidade e da ética na condução da atividade pública.

Portanto, quando o agente descumpre, por exemplo, regra positiva sem o “ânimo de agir” contra os princípios inerentes à Administração Pública ou sem “má-fé”, estará cometendo um ato irregular, passível de correção. Neste caso, independentemente do agir em sentido contrário à regra estatuída, não se configura o ânimo de realizar a ação antijurídica, deixando de comportar o ato ímprobo.

4 - Da análise quanto à admissibilidade

A ação civil pública é instrumento constitucional integrante do sistema coletivo brasileiro que tem por escopo a tutela do patrimônio público, inclusive na seara da **probidade administrativa** (Lei nº 8.429/92).

Para sua admissibilidade, além dos pressupostos processuais e das condições da ação previstos no ordenamento geral de Processo Civil, exige-se a demonstração, de modo minimamente certo e determinado, da conduta praticada pelo agente público ou equiparado, para fins de juízo de prévia delibação, o que não se confunde com a individualização precisa a ser



objeto de análise em sentença.

Na forma do art. 17, § 6º, da Lei 8.429/92[3], a ação deverá ser instruída com **um mínimo de prova indiciária (indícios suficientes da existência do ato ímprobo)**, isto é, a indicação, pelo legitimado ativo, de elementos de vinculação do réu aos fatos tidos por caracterizadores de improbidade.

Na espécie, o primevo despacho que determinou a emenda da exordial consignou que *“a petição inicial, como todas as oriundas do ICP nº 1.31.000.000080/2013-02, mostra-se demasiadamente genérica, não se desincumbindo a autora do ônus de individualizar as condutas, em tese, ímprobos praticadas pelos demandados. Ao contrário, relata de forma vaga e inespecífica as atividades desenvolvidas em contrariedade com a legislação, limitando-se a propor a consulta ao conteúdo do CD que instrui a inicial com vistas a extrair os elementos probatórios pertinentes, sem indicar, expressamente, em que medida as provas colhidas relacionam-se aos fatos imputados a cada uma das partes”* (fls. 403).

À míngua de elementos necessários para identificar, com precisão, o ato questionado, a individualização das condutas, assim como o fundamento dos pedidos, determinou-se, então, ao demandante que: a) esclarecesse objetiva e sucintamente os fatos; b) descrevesse, de forma individualizada, a conduta ímproba imputada a cada um dos réus; c) indicasse quais provas embasam as alegações constantes da exordial e qual seu conteúdo, relacionando-as, expressamente, aos fatos narrados, com indicação das folhas do anexo/mídia digital.

Ainda que este Juízo, conforme fundamentado no **item 1.4**, tenha considerado que a emenda à inicial narrou suficientemente os fatos e as condutas que teriam sido praticadas, no presente juízo de admissibilidade se verifica, com base no **§ 6º do art. 17 da Lei n. 8.429/92**, se os autos foram instruídos com um mínimo de prova indiciária (indícios suficientes da existência dos atos ímprobos descritos).

Com efeito, o que se infere do feito é que, embora tenha havido imputação da prática de atos ímprobos relacionados ao contrato nº **20.00074/2010** (obras de infraestrutura urbana em ruas do Bairro JK e Tancredo Neves), o MPF atribuiu genericamente aos réus responsabilidades no evento **fundado na mera potencialidade de repetição de irregularidades havidas em procedimentos licitatórios diversos**, apurados no bojo Inquérito Civil Público nº **1.31.000.000080/2013-02**.

É dizer: **não houve, na espécie, a indicação de elementos de prova que demonstrassem, ainda que minimamente, a atuação de agentes públicos nos atos tidos como ímprobos no procedimento licitatório em discussão**. E, como cediço: *“a conduta dos agentes públicos, que constitui o foco da LIA, pauta-se especificamente pelos seus deveres funcionais e independe da responsabilização da empresa que se beneficiou com a improbidade. Convém registrar que a recíproca não é verdadeira, tendo em vista que os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o ressarcimento do Erário”* (Resp nº 896.044/PA, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/09/2010)

Conquanto aplicável, por analogia ao processo penal, o princípio *in dubio pro*



societate em sede de ação civil de improbidade administrativa, somente no caso de se incurrir no magistrado dúvida ao menos razoável da ocorrência do fato ímprobo por agente público, pressuposto para a tramitação do feito em relação ao particular, o recebimento da petição inicial se mostraria cogente.

Na espécie, contudo, busca-se transmutar a ação em procedimento investigatório, atribuindo ao juízo, inadequadamente, a tarefa de perquirir a eventual existência de indícios de prática de improbidade dos agentes públicos, para, em seguida, passar a instrução e julgamento do feito.

A propósito, trago colação de jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXCLUSÃO DE RÉU POR ILEGITIMIDADE PASSIVA. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DOS ATOS COMETIDOS PELO RECORRIDO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. INEXISTÊNCIA DE PROVAS OU INDÍCIOS DA MÁ-FÉ DO AGRAVADO.

I - Considera-se também agente do ato de improbidade todo aquele que se beneficie, de maneira direta ou indireta, de sua prática (art. 3º, caput, da Lei nº 8.429/92).

II - Para tanto, a ação do terceiro beneficiado deve pautar-se pela má-fé, consistente na consciência da ilicitude e do prejuízo à Administração. É inadmissível, na hipótese, a responsabilidade objetiva, que em muito comprometeria a segurança das relações jurídicas.

III - No caso vertente, o Ministério Público não conseguiu demonstrar, ainda que por indícios, que o agravado, Gerente de Marketing da empresa contratada, tenha exercido tráfico de influência, induzido ou concorrido para o suposto ato de improbidade.

IV - Incumbe ao Ministério Público, por meio de Inquérito Civil, colher elementos probatórios que proporcionem a justa causa da ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Sem essa providência, não há como prosperar a admissibilidade da causa, que não pode fundar-se em juízo de probabilidade ou de mera conjectura.

V - Agravo de Instrumento a que se nega provimento.

(TRF-1ª Região, AG 200201000057290/MT, Rel. Des. Fed. Catão Alves, DJe 06.10.2006)

Oportuno tecer algumas considerações em relação às imputações genéricas formuladas pelo MPF.

4.1 – Da necessidade de instrução dos autos com indícios suficientes da existência dos atos ímprobos especificamente em relação ao contrato n. 20.00074/2010

Conforme aditamento à inicial do MPF (fls. 406/417), o procedimento licitatório alvo



desta demanda é o nº **20.00074/2010** – Concorrência Pública nº **010/2010/CPL** – Contrato nº **086/PGM/2011** – Contrato de Repasse n. **302.569-56/2009/MCIDADES/CAIXA**, que tem como objeto **obras de infraestrutura urbana em ruas do Bairro JK e Tancredo Neves**, cuja empresa vencedora foi a **Pavinorte Projetos e Construções Ltda.**

Havendo grande quantidade de contratos celebrados com a Prefeitura pelas empresas **Lufem, Pavinorte e B.H.**, optou o MPF por ajuizar específica ação civil pública para cada contrato com supostas irregularidades.

Dessa forma, para admissibilidade da presente ação, caberia ao MPF apresentar, como já dito, um mínimo de prova indiciária (indícios suficientes da existência dos atos ímprobos descritos), especificamente em relação às obras relativas ao contrato nº **20.00074/2010**, objeto dos presentes autos, ônus do qual não se desincumbiu, conforme adiante melhor se fundamentará.

Dessa forma, as alegações genéricas formuladas na inicial e emenda à inicial, sem estarem acompanhadas de um mínimo de prova indiciária, referente especificamente às obras relativas ao contrato objeto dos presentes autos (nº **20.00074/2010**), não são suficientes para prosseguimento da presente demanda.

4.2 – Das irregularidades alegadas e respectivos documentos indicados pelo MPF como prova indiciária

4.2.1 – Ausência de ateste no recebimento de materiais e prestação de serviços referentes à 1ª e 2ª medição (NF´s 418 e 422)

Alega o MPF que não consta do processo o ateste pelo recebimento dos materiais e prestação dos serviços referentes à 1ª e 2ª medição (NF´s 418 e 422).

Anoto, inicialmente, que o simples fato de não constar o ateste nas notas fiscais relativas à prestação dos serviços, se efetivamente estes foram prestados, não configura, por si só, ato ímprobo, conforme fundamentado no item 03, mas mera irregularidade.

Da análise das Notas Fiscais nº **418 (R\$ 923.948,88)** e nº **422 (R\$ 988.582,59)** verifico que não consta o recebimento/atesto em seu anverso (CD de fl. 446 – Volume 05 – fls. 1693 e 1846).

Contudo, geralmente o recebimento/atesto é dado no verso das notas fiscais.

Tratando-se de documentos digitalizados e constando somente o anverso, não há como se ter certeza de que inexista o referido recebimento/atesto no verso.

Ademais, há outros documentos que demonstram que os serviços foram prestados.

O Ofício nº **3424/2011/GIDUR/PV**, de 09/09/2011, da CEF (CD de fl. 446 – Volume 5 – fls. 1694-1695), informa que, após vistoria, o valor total atestado referente a 1ª medição do Contrato nº **20.00074** é de **R\$ 923.948,88** (novecentos e vinte e três mil, novecentos e quarenta e oito reais e oitenta e oito centavos), ainda que tenha retido alguns valores, o que indica que os serviços nos valores acima referidos, constantes da **NF nº 418**, foram considerados como prestados pela vistoria da CEF.



Da mesma forma, o Ofício nº **4144/2011/GIDUR/PV**, de 08/11/2011, da CEF (CD de fl. 446 – Volume 05 – fls. 1847-1849) informa que, após vistoria, o montante total atestado referente a 2ª medição do Contrato nº **20.00074** foi de **R\$ 988.582,59** (novecentos e oitenta e oito mil, quinhentos e oitenta e dois reais e cinquenta e nove centavos), de forma que, ainda que tenha retido alguns valores, os serviços nas quantias acima referidas, constantes da **NF nº 422**, foram considerados como prestados pela vistoria da CEF.

4.2.2 – Ausência de termo de recebimento e conclusão da obra no processo administrativo

De fato, inexistente termo de recebimento ou conclusão da obra no processo administrativo respectivo, eis que a obra não foi considerada como concluída, não havendo nenhuma irregularidade específica pela ausência do referido termo.

Da análise da cópia digitalizada do Processo Administrativo nº **20.00074/2010**, verifica-se que a empresa contratada apresentou a 3ª medição para pagamento (CD de fl. 446 – Volume 05 - fls. 1884 e seguintes), mas a CEF, em vistoria, glosou os valores em sua totalidade em razão de não terem sido sanadas as pendências que apontou, nos termos do Ofício nº **249/2012/GIDUR/PV**, de **19/01/2012** (CD de fl. 446 – Volume 5 - fl. 1998).

Posteriormente, foi efetuada nova tentativa de recebimento das quantias, mas a CEF, por meio do Ofício nº **2565/2012/GI Desenvolvimento Urbano e Rural/PV**, de **19/07/2012**, apontou novamente diversas pendências que deveriam ser sanadas, sequer analisando as planilhas e os memoriais de cálculo apresentados, devolvendo a documentação encaminhada (CD de fl. 446 – Volume 05 - fls. 2002-2003).

Após, somente consta dos autos administrativos planilhas elaboradas em **julho de 2012** (CD de fl. 446 – Volume 05 - fls. 2005-2051) e *Termo de Paralisação da Obra* datado de **25/06/2012** “*para aguardar análise de readequação final enviada à Caixa Econômica Federal*”.

Não há, portanto, notícia de que a obra tenha sido efetivamente finalizada ou que os valores pleiteados na 3ª medição tenham sido quitados.

Não há notícia, também, da suposta readequação enviada à CEF e sua solução.

Assim, não havendo evidências de que a obra tenha sido concluída, não há irregularidade na ausência do referido termo.

4.2.3 – ratifica a ocorrência de improbidade a Notificação expedida à PAVINORTE para correção e reexecução de serviços contratados (CD de fl. 446 – Volume 5 – fl. 1862)

A Notificação que o MPF afirma que ratifica a ocorrência de improbidade foi encaminhada a empresa **PAVINORTE** por meio do Ofício nº **1961/GAB/SEMPRE**, de **30/11/2011**, a qual foi subscrita por **Valmir Queiroz de Medeiros**, Coordenador Municipal de Fiscalização de Obras, e **Israel Xavier Batista**, Secretário Municipal de Projetos e Obras Especiais (CD de fl. 446 – Volume 05 – fl. 1862).

A Notificação é para que a PAVINORTE “*realize as correções e reexecuções de serviços procedidos em desconformidade com as estipulações de projetos, conforme apontado*”



em Relatório Técnico em anexo, nos termos do que determina a Cláusula 12.1, “c”, do Contrato nº 086/PGM/2011”, sob pena de multa e outras penalidades previstas na Lei nº 8.666/93.

O **Relatório Técnico** citado, datado de **29/11/2011**, subscrito pelo Engenheiro Civil da Prefeitura **Paulo Alves de Sousa**, fiscal da obra, aponta pendências nas ruas dos bairros objeto do contrato, tais como recalque em travessia, recalque no eixo da pista, borrachudo nos bordos, sarjeta acumulando água, recalques feitos pela Caerd, boca de lobo sem guia-chápeu, falta de tampão de ferro, ocasião em que registra que a obra está no prazo de garantia e que a maioria dos defeitos apresentados foram devidos a danos causados por terceiros (CD de fl. 446 – Volume 5 – fl. 1863-1864).

O item 12.1.1.1 e alínea “c” do Contrato n. 086/PGM/2011 prevê que é obrigação da contratada cumprir rigorosamente com a prestação dos serviços na forma contratada e, ainda, “*pela destruição ou danificação da obra em construção até a definitiva aceitação da mesma pelo Município*” (CD 446 – Volume IV - fl. 1426).

A Notificação, portanto, se refere a questões relacionadas ao cumprimento ou não do contrato, fato usual nas contratações de obras, e assim deve ser tratada, não servindo para ratificar a ocorrência de atos ímprobos, os quais exigem o cumprimento dos requisitos já mencionados no item 03 da presente fundamentação.

Há de se diferenciar a existência de irregularidades em obras (sujeitas à glosa, refazimento, e aplicação de penalidades contratuais em caso de não refazimento) com a existência de atos ímprobos.

Ademais, conforme já explicitado no item 4.2.2, ao contrário do que o MPF alega, não há notícia de que as quantias pleiteadas na 3ª medição tenham sido pagas à empresa, eis que foram glosadas integralmente pela CEF em razão de pendências, tampouco há elementos concretos quanto à suposta readequação enviada à CEF e sua solução.

Da mesma forma, foram glosados pela CEF valores referentes à 1ª medição (Ofício n. **3424/2011/GIDUR/PV** - CD de fl. 446 – Volume 05 – fls. 1694-1695) e 2ª medição (Ofício n. **4144/2011/GIDUR/PV** - CD de fl. 446 – Volume 05 – fls. 1847-1849), em razão de pendências na obra.

Ou seja, não há evidência que os serviços não executados, ou não executados na forma prevista no contrato, tenham sido pagos à empresa.

Anoto ainda que o MPF, como tese central da inicial, alega que haveria favorecimento à empresa **PAVINORTE**, mas foram os próprios demandados **Valmir Queiroz de Medeiros**, Coordenador Municipal de Fiscalização de Obras, e **Israel Xavier Batista**, Secretário Municipal de Projetos e Obras Especiais, que enviaram a notificação mencionada pelo MPF à empresa, sendo que o Relatório Técnico das pendências foi formulado pelo próprio fiscal da Prefeitura **Paulo Alves de Sousa**.

Assim, ainda que não se descarte que em outros contratos possam ter havido atos ímprobos, o que será analisado caso a caso, em relação especificamente ao contrato objeto dos presentes autos (Contrato nº **20.00074**), sequer existindo prova indiciária de tal ocorrência, não sendo a notificação mencionada pelo MPF apta a *ratificar* a ocorrência de improbidade, como quer sustentar.



4.2.4 – Dos atos ímprobos imputados a Roberto Eduardo Sobrinho, Israel Xavier Batista, Valmir Queiroz de Medeiros e Silvana Cavol e respectivos documentos indicados como prova indiciária pelo MPF

Oportuno registrar os atos ímprobos imputados especificamente a cada réu pelo MPF e respectivas considerações deste juízo.

O MPF alega genericamente, em síntese, que:

1) **Roberto Eduardo Sobrinho**, Prefeito à época, sabia e apoiava o “*clima de terror*” instaurado na Secretaria Municipal de Projetos Especiais - SEMPRE e o favorecimento as empresas, as quais eram doadoras de recursos em sua campanha em troca de favorecimentos em sua gestão, em especial nas licitações que se sagraram vencedoras, sendo que aceitava doações de projetos das empresas, os quais eram mal elaborados e geravam aditivos e lucros para os envolvidos. Afirma que ele sabia das irregularidades em razão dos ofícios da CEF nesse sentido (CD de fl. 446 – Volume V – fls. 1847 e 1998).

O Ofício nº **4144/2011/GIDUR/PV**, de 08/11/2011, da CEF (CD de fl. 446 – Volume 05 – fls. 1847-1849), citado pelo MPF como prova indiciária na emenda a inicial, apenas informa ao Prefeito que, após vistoria, o montante total atestado referente a 2ª medição do Contrato nº **20.00074** foi de **R\$ 988.582,59** (novecentos e oitenta e oito mil, quinhentos e oitenta e dois reais e cinquenta e nove centavos), bem como que glosou alguns valores em razão de pendências na obra (meios fios executados com extrusora e não pré-moldados, sarjetas fora das dimensões, não apresentação de caderneta de campo, problemas pontuais na pavimentação, não apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, não construção do barracão da obra, diferenças de metragens entre o projetado e aferido na pavimentação e drenagem).

Por sua vez, o Ofício nº **249/2012/GIDUR/PV**, de 19/01/2012, da CEF (CD de fl. 446 – Volume 05 – fls. 1998-1999), também citado pelo MPF como prova indiciária, somente informa ao Prefeito que, após vistoria, glosou os valores referentes à 3ª medição em sua totalidade, em razão de não terem sido sanadas as pendências que aponta (não apresentação de *as built*, meios fios executados com extrusora e não pré-moldados, sarjetas fora das dimensões, não apresentação de caderneta de campo e Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, problemas pontuais na pavimentação, diferenças de metragens entre o projetado e aferido na pavimentação e drenagem, necessidade de limpeza de bueiro).

As questões informadas nos citados Ofícios, portanto, são típicas de cumprimento do contrato, o que é usual em contratações de obras, não sendo aptas a demonstrar, ainda que indiciariamente, a prática de atos ímprobos pelo ex-Prefeito **Roberto Sobrinho**, em especial no presente caso.

Oportuno observar que, conforme já explicitado nos itens precedentes, não há evidência nos autos de que tenha havido pagamento à empresa dos serviços glosados.

Assim, insuficiente a prova indiciária indicada pelo MPF.

Como já citado no **item 4.1** desta fundamentação, caberia ao *Parquet* apresentar, como já dito, um mínimo de indícios suficientes da existência dos atos ímprobos descritos, especificamente em relação às obras relativas ao contrato nº **20.00074/2010**, objeto dos presentes autos, ônus do qual não se desincumbiu.



Da análise minuciosa dos depoimentos colhidos e documentos juntados não há nenhum indício de que a empresa tenha sido favorecida no contrato nº **20.00074/2010**.

Oportuno citar que, conforme análise do Processo nº **20.00074/2010** (CD de fl. 446), não há informação da existência de aditivos e, portanto, de supostos lucros para os envolvidos decorrentes de celebração de termos aditivos.

Ademais, os fiscais da Prefeitura que relataram que algumas empresas repassavam projetos prontos, também relataram que não aceitavam tais projetos e os refaziam, somente utilizando os perfis topográficos como base, em razão de a Prefeitura não possuir pessoal e material para realizar os serviços de topografia (v.g., CD fl. 36 – Volume IV/fls. 751-756 – Volume V/fls. 981-984, 1003-1005).

O fato de empresas doarem recursos à campanha, obedecendo as regras eleitorais, como foi o caso, por si só, também não configura indício de ato ímprobo, em especial no que se refere ao Contrato nº **20.00074/2010** objeto dos autos, pois não há indício de favorecimento à empresa.

Apesar de citar genericamente que haveria favorecimento nos certames licitatórios, não apontou o MPF também nenhum indício concreto de que isso tenha efetivamente ocorrido na Concorrência Pública nº **010/2010/CPL – Processo nº 20.00074/2010**.

Além disso, da análise dos trâmites do procedimento licitatório respectivo não se encontra nenhum indício de irregularidade (CD de fl. 446 – Volumes I a IV).

Assim, especificamente em relação ao contrato objeto dos presentes autos (n. **20.00074/2010**), não há nenhum indício de ato ímprobo praticado pelo réu **Roberto Eduardo Sobrinho**.

2 - **Israel Xavier Batista**, Secretário da Secretaria Municipal de Projetos Especiais – SEMPRES, assediava, humilhava e ordenava que engenheiros e arquitetos não fossem rigorosos nas fiscalizações, em prol das empresas envolvidas, sendo que **Silvana Cavol Erbert**, Secretária Adjunta da SEMPRES, agiu de forma semelhante.

No presente caso, nos termos da **Portaria n. 45/GAB/SEMPRES**, de 30/06/2011, foram designados para fiscalizar a obra objeto do processo n. **20.00074/2010**, os Engenheiros Civis **Paulo Alves de Sousa** e **Álvaro Antônio Aguiar dos Reis** (CD fl. 446 – Volume IV – fl. 1437).

Em seu Termo de Declarações perante o MPF, o fiscal **Álvaro Antônio Aguiar dos Reis** relata que não sabe de nada mais concreto em relação a pressões, mas que corriam boatos (CD fl. 36 – Volume I - fl. 169). Em seu depoimento perante a Polícia Federal informa que não recebeu pressão das empreiteiras ou dos Administradores da Prefeitura (CD 36 – Anexo XVII, Volume 1 - fl. 170). Tais depoimentos demonstram que, especificamente ele, não era pressionado para que não fosse rigoroso nas fiscalizações.

O Fiscal **Paulo Alves de Sousa**, por sua vez, sequer foi ouvido nas investigações. Além disso, ele foi o subscritor do Relatório Técnico apontando pendências nas ruas dos bairros objeto do contrato (CD de fl. 446 – Volume 5 – fl. 1863-1864), não havendo indícios de que tenha sido pressionado.



Dessa forma, especificamente em relação ao processo n. **20.00074/2010**, inexistem indícios mínimos de que os fiscais designados tenham sido pressionados ou de que os requeridos tenham praticado outros atos que possam ser considerados ímprobos.

3 – **Valmir Queiroz de Medeiros**, Coordenador de Fiscalização da Secretaria Municipal de Projetos Especiais – SEMPRES, também assediava, humilhava e ordenava que engenheiros e arquitetos não fossem rigorosos nas fiscalizações, em prol das empresas envolvidas, além de fazer a triagem de documentos da fiscalização, descartando ou desvirtuando àqueles prejudiciais às empresas.

Conforme já citado, não há indícios de que os fiscais designados tenham sido pressionados especificamente no que se refere ao processo n. **20.00074/2010**.

Quanto à triagem de documentos, caberia ao MPF apresentar elementos suficientes no sentido de que, especificamente no Processo nº **20.00074/2010**, houve o descarte ou desvirtuamento de documentos.

Além disso, seria necessário se ter ciência do teor do documento triado, a fim de apreciação se o descarte ou suposto desvirtuamento seria efetivamente para beneficiar determinada empresa, ou se trataria de questões relacionadas à própria administração do processo.

Apesar de haver depoimentos genéricos de fiscais no sentido de que haveria tal triagem, não há nenhum depoimento relatando que tal fato tenha efetivamente acontecido no que se refere ao processo n. **20.00074/2010**.

Em sua emenda a inicial, o MPF aponta diversos documentos referentes às atuações dos requeridos **Israel Xavier Batista**, **Silvana Cavol Erbert** e **Valmir Queiroz de Medeiros** no processo, como prova indiciária de que sabiam e participavam das irregularidades (fls. 406-417).

Todavia, os documentos subscritos pelos requeridos **Israel Xavier Batista**, no exercício das atribuições do cargo de Secretário da Secretaria Municipal de Projetos Especiais – SEMPRES, **Silvana Cavol Erbert**, no exercício das atribuições do cargo de Secretária Adjunta da SEMPRES e **Valmir Queiroz de Medeiros**, no exercício das atribuições de Coordenador de Fiscalização da SEMPRES, sem que haja indícios suficientes da existência efetiva de atos ímprobos, não são suficientes para configurar prova indiciária apta ao recebimento da inicial.

4.2.5 – Do pagamento de vantagens ilícitas – Lista de pagamentos “Livro de Ouro Rafinha”

Além de não existir indícios suficientes da existência dos atos ímprobos descritos, não há nos autos também indícios de pagamentos de vantagens ilícitas relativas ao processo **20.00074/2010**.

Anoto que o MPF em sua inicial aponta o “*Livro de Ouro - Rafinha*”, apreendido na mesa de trabalho do Fiscal **Paulo Alves de Sousa**, como uma espécie de lista de pagamento de vantagens indevidas às pessoas ali relacionadas.

Considerando o reduzido valor ali constante (de R\$ 150,00 a R\$ 500,00), bem como



que na lista há tanto representantes de empresas, quanto servidores da Prefeitura (v.g., CD fl 36 – Volume II – fl. 319), se conclui que o documento não se presta como prova indiciária de pagamento de vantagens indevidas.

O denominado *Livro de Ouro* é utilizado pelos formandos para arrecadar fundos para a formatura.

Ao que consta, trata-se, na verdade, de contribuição para a formatura da filha do Fiscal **Paulo Alves de Sousa**, a então graduanda **Rafaella Prycy Barbosa Sousa**, a qual estava se formando em Medicina, conforme comprova o diploma anexado pela empresa PAVINORTE (CD de fl. 313 – Anexo 17).

5 – Da impossibilidade de realização de perícia técnica

O Ministério Público Federal requereu a concessão de tutela de urgência de natureza antecipada para autorizar a realização de produção antecipada de prova pericial, com a finalidade de verificar “*prováveis irregularidades na execução das obras e serviços contratados na licitação sub judice*” (Processo nº **20.0074/2010**) e, em caso de deferimento da medida, que seja oficiado à Controladoria-Geral da União solicitando a realização da perícia.

O pedido foi indeferido por ausência de previsão legal, bem como por ter o Ministério Público o poder de “*requisitar diligências investigatórias*” (art. 129, VIII, CF), tornando-se desnecessária a intervenção do Juízo.

Da análise dos autos se constata que o MPF, antes do ajuizamento da ação, utilizando de seu poder/dever de requisitar diligências investigatórias, em especial a prova pericial, realizou diligências, em diversas oportunidades, junto a CGU, 5º BEC, Fórum de Gestores Federais em Rondônia, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF/DF, TCU, TCE/RO, MP/RO, CREA/RO e Município de Porto Velho, a fim de viabilizar as perícias (v.g., CD fl. 36 – Volume IV – fls. 691, 1556-1559 e 1829 / Volume VIII – fls. 1440, 1546, 1548-1550 e 1556-1573 / Volume XI, fl. 2090 / Volume XV, fls. 1440 e 1445).

Extraí-se dos documentos citados que, pela grande quantidade de processos de obras em análise, e em razão de os órgãos não possuírem pessoal, equipamentos e recursos para tanto, foram escolhidos somente àqueles processos de maior relevância para serem periciados (v.g., CD fl. 36 – Volume VIII – fl. 1440 / Volume XV - fl. 3143 / Volume XVI, fls. 3184).

Assim, especificamente em relação ao processo **20.00074/2010**, não foi realizada pelos órgãos de controle a necessária perícia técnica para avaliação de possíveis irregularidades.

Considerando o longo tempo decorrido da execução da obra (2011), há mais de 08 (oito) anos, obviamente a viabilidade da perícia se encontra prejudicada, seja pelo desgaste natural, seja pelas intervenções/alterações realizadas pela própria Prefeitura e terceiros ou, ainda, pela depredação efetuada pela população.

Inclusive, no Ofício nº **450/2018/GABINETE/SEMESC**, de **09/10/2018**, da Secretaria Municipal de Resolução Estratégica de Convênios e Contratos consignou-se que a viabilidade de perícia nas obras se encontra prejudicada “*considerando o tempo decorrido e o desgaste natural das intempéries e a depredação pela população*”, sendo que “*ao longo do tempo ocorreu a descaracterização do empreendimento*” (fls. 371-374).



Diante dessas circunstâncias, considerando que os órgãos de controle, em razão de dificuldades operacionais e técnicas, escolheram à época somente àqueles processos de maior relevância para serem periciados, nos quais não se encontra o processo objeto dos presentes autos, bem como ser inviável, ante o longo tempo percorrido, a realização da perícia atualmente, não há que se falar em realização na produção da referida prova neste momento processual.

Observo, por fim, que não há nos autos indícios suficientes de que tenha havido sobrepreço, superfaturamento ou prejuízos ao erário referente ao Processo nº **20.00074/2010**.

Oportuno citar, em relação aos supostos prejuízos ao erário, que os autos evidenciam, como já dito, que houve a glosa dos serviços não executados de acordo com o contratado pela **PAVINORTE**, bem como que não há notícia de que tenha havido pagamento posterior.

Nesse contexto, não havendo indícios suficientes da existência dos atos ímprobos descritos, ausente justa causa para ajuizamento da presente ação de improbidade.

Nada obsta que as partes adotem as medidas administrativas e jurídicas que entenderem pertinentes relacionadas às questões referentes ao cumprimento do contrato.

Saliento que o direito de ação, conquanto potestativo, não tem caráter absoluto, de sorte que se impõe a interrupção liminar da demanda que não apresente um mínimo de plausibilidade ou suporte probatório, sob pena de banalização de tal instrumento.

Assim, ainda que não se descarte que em outros contratos possam ter havido atos ímprobos, o que será analisado caso a caso, em relação especificamente ao contrato objeto dos presentes autos (processo n. **20.00074/2010**), não há sequer prova indiciária de tal ocorrência, conforme exige o art. 17, § 6º, da Lei 8.429/92.

Ante o exposto, com base no art. 330, inciso III, do Código de Processo Civil, **INDEFIRO** a inicial e **JULGO EXTINTO** o processo sem resolução do mérito (art. 485, I e VI, CPC).

Sem custas e sem honorários advocatícios.

Na Proposta de Afetação no **Recurso Especial nº 1.605.586-DF** (2016/0148114-2) foi determinada a suspensão da tramitação de processos em território nacional que versem sobre a matéria relacionada à aplicação ou não de reexame necessário nas ações de improbidade administrativa, ficando suspensa, portanto, a tramitação dos presentes autos no que se refere a tal definição.

Publique-se, registre-se e intimem-se.

Porto Velho/RO, data da assinatura eletrônica.

Grace Anny de Souza Monteiro

Juíza Federal Substituta



[1] 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;

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.

[2] GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa – 9ª edição – 2017. Saraiva Jur – pág. 404.

[3] § 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos [arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil](#).

