



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) DE DIREITO DA _____ VARA DE
FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS**, por intermédio dos Promotores de Justiça infra-assinados, no uso de suas
atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 129, inciso III, da Constituição
Federal, art. 17 da Lei 8.429/92 e demais normas pertinentes, propor a presente

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO LIMINAR

em desfavor de AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO, ex-governador do Distrito Federal, e

ANAXIMENES VALE DOS SANTOS, ex-administrador regional de Taguatinga, em
decorrência dos fatos e fundamentos a seguir expostos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

I - DOS FATOS

De forma súbita e na contramão da legislação federal e do histórico normativo distrital de consolidação do relatório de impacto de trânsito e do laudo de conformidade como instrumentos de planejamento urbano, o réu Agnelo Queiroz, então Governador do Distrito Federal, editou o *casuístico* Decreto nº 35.800/2014, publicado no dia 15 de setembro de 2014, que, com o intuito de prestigiar os interesses econômicos e políticos de alguns em detrimento dos preceitos constitucionais e legais protetores de toda a sociedade, **suprimiu** a exigência de apresentação desses documentos para obras licenciadas até 31 de dezembro de 2010 e ainda deixou de considerar o laudo de conformidade condição necessária para concessão da carta de habite-se para quaisquer delas, **sem marco temporal** (DOCUMENTO 1).

Diante de tal descalabro, o Ministério Público buscou compreender a motivação (ao menos formal) da edição do aludido ato normativo e, após promover diligências – uma delas ilegalmente obstada pelo Consultor-Geral do Distrito Federal – **constatou não ter havido sequer prévio procedimento administrativo a respaldar o Decreto nº 35.800/2014.**

O Ministério Público, então, ajuizou ação civil pública (autos 2014.01.1.161493-2, DOCUMENTO 1) na qual foi proferida decisão interlocutória nos seguintes termos: “DEFIRO o provimento liminar e determino que o Distrito Federal exija a apresentação de relatório de impacto de trânsito para os empreendimentos considerados pólos geradores de tráfego, bem como exija o laudo de conformidade¹ como condição necessária à

1



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

emissão de carta de habite-se, **sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada descumprimento e sem prejuízo da responsabilização pessoal dos agentes públicos.**”, com grifo nosso (DOCUMENTO 2).

Interposto agravo de instrumento (autos 2014.00.2.030026-0), o eminente Desembargador Relator indeferiu o pedido de liminar (DOCUMENTO 3), tendo a publicação ocorrido em 26 de novembro de 2014 (DOCUMENTO 4).

Em seguida à publicação da decisão de segunda instância confirmatória da primeira, cujo dispositivo não se restringe a Decreto algum (inclusive porque o fundamento da imposição daquelas exigências é sobretudo a Constituição e a legislação federal), **em 28 de novembro de 2014**, o então Governador do Distrito Federal publicou o Decreto 36.061/14, declarando as obras do Centro Administrativo – CENTRAD como de interesse social, com dispensa de apresentação do laudo de conformidade para obtenção do habite-se (DOCUMENTO 5), desconsiderando a determinação do Poder Judiciário (em duas instâncias), de modo a satisfazer os seus interesses de promoção pessoal com a inauguração do Centro Administrativo e beneficiar o consórcio da parceria público-privada firmada para sua construção.

Ante a esdrúxula situação, o Ministério Público expediu recomendação ao Administrador Regional explicitando que a concessão do habite-se, sob qualquer fundamento (inclusive a edição do Decreto 36.061/14), **importaria em inequívoca violação às determinações do Poder Judiciário (DOCUMENTO 6), encaminhando-a ao réu Agnelo Queiroz**, então Governador, por intermédio do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal

Há breve explicação sobre tais instrumentos de proteção urbanística – relatório de impacto de trânsito e laudo de conformidade – no tópico “DO DIREITO”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

(DOCUMENTO 7), de modo a tornar inquestionável a ciência e o dolo de descumprimento da determinação do Poder Judiciário com a expedição do habite-se e a respectiva inauguração.

A par disso, um dos subscritores da presente ação, ainda fez contato telefônico com o Administrador Regional à época, Antonio Sabino de Vasconcelos Neto, o qual lhe assegurou que não iria expedir o habite-se, por razões óbvias.

No entanto, de forma a demolir todos os alicerces de um Estado de Direito, o réu AGNELO QUEIROZ, na condição de Governador, no dia 30 de dezembro de 2014, exonerou o Administrador anterior e nomeou o segundo réu, ANAXIMENES VALE DOS SANTOS, para exercer cumulativamente tal função e a de Diretor de Obras da Administração Regional de Taguatinga (DOCUMENTO 8), tendo este, **em apenas um dia, último dia do ano e do mandato de ambos** – embora se tratasse de um procedimento de licenciamento de mais de quatro mil e setecentas páginas – concedido a carta de habite-se para o Centro Administrativo (DOCUMENTO 9), permitindo sua “inauguração” na mesma data, ainda que sem condições de funcionamento, ensejando gasto milionário desnecessário para o Distrito Federal, em momento de evidentes problemas orçamentários no ente federativo, dentre eles a ausência de pagamento de prestadores de serviços públicos, os quais sofreram no mínimo redução significativa de qualidade.

Essa é a síntese dos fatos.

DO DIREITO

O relatório de impacto de trânsito (RIT) é, em definição livre, o estudo técnico, apresentado pelo empreendedor, no qual: 1) são analisados os impactos no trânsito e na geometria viária causados por grandes construções consideradas polos geradores de tráfego; 2) fixadas as necessárias medidas mitigadoras ou compensatórias a serem adotadas pelo empreendedor, a fim de garantir as condições de trafegabilidade e de segurança no local.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

O laudo de conformidade, a seu turno, é o documento produzido pelo DETRAN e/ou DER/DF atestando justamente a implantação daquelas medidas mitigadoras ou compensatórias pelo empreendedor, de modo a preservar o sistema viário (integrante do meio ambiente artificial) e garantir a fluidez do trânsito e a segurança de motoristas e pedestres.

No tocante ao Centro Administrativo, o DETRAN estabeleceu nada menos do que 19 medidas mitigadoras (DOCUMENTO 10):

“As medida mitigadoras propostas no RIT e mais a recomendação da ST são as seguintes:

1. Remoção de semáforo do retorno e implantação de teiper para canalização do fluxo veicular do retorno;
2. Retificação da Avenida Elmo Serejo sobre a linha do Metrô de 2 para 3 faixas de circulação;
3. Deslocamento do alinhamento horizontal da Avenida Elmo Serejo co implantação de viaduto;
4. Implantação de via marginal à pista sul da Avenida Elmo Serejo;
5. Implantação de agulha de acesso entre a via marginal(4) e a Avenida Elmo Serejo com faixa de aceleração;
6. Criação de faixa de aceleração na interseção entre a via M3 e a Avenida Elmo Serejo;
7. Implantação de canalização por dispositivo auxiliar nos trechos indicados em projeto
8. Implantação de canalização por dispositivo auxiliar e aumento da faixa de desaceleração de acesso à Via LN-29, conforme projeto
9. Aumento da faixa de desaceleração de acesso ao Posto de Atendimento do Detran-DF e fechamento de sua saída de veículos à Avenida Elmo Serejo;
10. Implantação de sentido único na via de acesso ao Setor de Industrias Gráficas de Taguatinga.
11. Retificação da Avenida Elmo Serejo de 3 para 4 faixas de circulação, sentido Ceilândia sul, no trecho indicado em projeto, entre a Via de Acesso ao Setor de Industrias gráficas e a Via LJ-2;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

12. Retificação da Avenida Elmo Serejo de 3 para 4 faixas de circulação, sentido Ceilândia Sul, no trecho indicado em projeto, entre o viaduto e a Via LJ-2
13. Retificação da Avenida Elmo Serejo de 2 para 3 faixas de circulação, sentido Ceilândia Sul, no trecho indicado em projeto;
14. Fechamento do retorno indicado em projeto, na Via LJ-1, com implantação de sinalização de advertência de estreitamento de faixa na Via LJ-1 de 3 para 2 faixas de circulação, sentido Taguatinga Norte;
15. Deslocamento do alinhamento horizontal do ramo de acesso entre a Avenida Elmo Serejo e a Via LJ-1, com criação de faixa de aceleração;
16. Retificação da Avenida Elmo Serejo de 3 para 4 faixas de circulação, sentido Ceilândia Sul, no viaduto de ligação QNL/Samambaia;
17. Remoção de teiper existente para aumento da capacidade da Avenida Elmo Serejo de 3 para 4 faixas de circulação, sentido Ceilândia Sul, no viaduto de ligação QNL/Samambaia;
18. Relocação de ponto de ônibus existente indicado em projeto;
19. Implantação de pontos de parada de ônibus com baias de 90 metros de plataforma, no mínimo, em ambos os sentidos da Avenida Elmo Serejo.”

Realizada essa breve definição de tais instrumentos de proteção da ordem urbanística (RIT e laudo de conformidade), bem como explicitadas as medidas mitigadoras impostas pelo DETRAN para permitir o funcionamento do CENTRAD, **ainda não executadas pelo empreendedor**, resta evidente ser a conduta dos réus, em especial do primeiro, de gravidade incomensurável.

Além da desconsideração das premissas de um Estado de Direito e de praticamente todos os princípios constitucionais da Administração Pública pelos réus, suas condutas ensejaram **grave dano ao erário, pois sujeitaram o Distrito Federal à multa de R\$ 500.000,00, imposta pela decisão judicial por eles descumprida, além do pagamento, no mínimo, sem as devidas atualizações, de R\$ 3.988.441,80 (três milhões novecentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e um reais e oitenta centavos) mensais ao consórcio na parceira público-privada (PPP) instituída para construção do Centro Administrativo – CENTRAD, a despeito da impossibilidade de funcionamento do empreendimento, em um**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

contexto no qual diversas categorias de humildes trabalhadores não estavam sequer recebendo por seu trabalho a contraprestação do ente federativo, em nítida violação ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Passa-se, pois, ao minucioso das circunstâncias.

DO DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO
ENSEJANDO DANO AO ERÁRIO

Inicialmente convém registrar ser este o dispositivo da decisão judicial: “DEFIRO o provimento liminar e determino que o Distrito Federal exija a apresentação de relatório de impacto de trânsito para os empreendimentos considerados pelos geradores de tráfego, bem como exija o laudo de conformidade como condição necessária à emissão de carta de habite-se, **sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada descumprimento e sem prejuízo da responsabilização pessoal dos agentes públicos.**”, que restou mantido no Agravo de instrumento 2014.00.2.030060-6, no qual foi indeferido o pedido de tutela recursal antecipada.

Ora, a simples leitura do dispositivo permite a conclusão de que o provimento não foi para suspensão de Decreto algum (até mesmo porque o Ministério Público não fez pedido nesse sentido na ação civil pública) e sim para impor, sobretudo em virtude do Código de Trânsito Brasileiro, a exigência de apresentação do laudo de conformidade “como condição necessária à emissão de carta de habite-se”.

Nesse contexto, em um país no qual todos – frise-se todos – se submetam aos ditames da lei e principalmente os agentes políticos respeitem a autoridade dos demais Poderes da República, no caso as determinações do Poder Judiciário quando em exercício de sua atividade-fim, seria imprescindível a obtenção de outra decisão judicial permitindo a expedição de habite-se sem a apresentação do laudo de conformidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Por certo, como tal decisão iria contrariar a proteção ao meio ambiente urbano prevista na Constituição Federal e o Código de Trânsito Brasileiro jamais seria proferida, tendo o eminente Desembargador relator do agravo de instrumento mencionado justamente a obviedade de que Decreto não pode revogar Lei Federal, ante o princípio da hierarquia das normas.

Assim, constatando que o Poder Judiciário não iria permitir a consecução de suas pretensões pessoais, em nítida postura despótica de não se submeter às determinações daquele, o réu AGNELO QUEIROZ promoveu toda sorte de medidas arbitrárias até o alcance de suas pretensões.

Note-se que a edição de um Decreto inconstitucional e ilegal, além de afrontoso ao Poder Judiciário, não seria suficiente para levar a cabo sua intenção de inaugurar o Centro Administrativo (ainda que sem condições de uso), porquanto – tendo em vista a Recomendação expedida pelo Ministério Público acompanhado de contato telefônico promovido por um dos Promotores de Justiça – os demais agentes públicos, Diretor de Obras e Administrador Regional de Taguatinga, não iriam expedir a carta de habite-se.

Assim, ele passou a exonerar todos os agentes públicos que poderiam obstar suas pretensões, nomeando a pessoa que as concretizaria.

De fato, após exonerar o antigo administrador, ele nomeou o segundo réu, ANAXIMENES VALE DOS SANTOS para exercer cumulativamente as funções de Administrador e Diretor de Obras da Administração Regional de Taguatinga, imprescindíveis para emissão da carta de habite-se.

O réu ANAXIMENES, então, a despeito da complexidade inerente ao procedimento de licenciamento de uma obra dessa envergadura (com mais de quatro mil e



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

setecentas páginas à época), das disposições normativas a ele inerentes, do provimento judicial impedindo tal medida e da Recomendação enviada pelo Ministério Público esclarecendo tais circunstâncias, expediu a carta de habite-se, assinando tanto como Diretor de Obras, quanto como Administrador Regional, constando em tal documento a data de 24 de dezembro de 2014, data em que ele sequer havia sido nomeado.

Esse calamitoso quadro revela às escâncaras que todos os envolvidos praticaram seus respectivos atos para consecução da empreitada ímproba de inauguração do Centro Administrativo, não obstante os inúmeros fundamentos que os impediam.

DA SUBSUNÇÃO DAS CONDUTAS

Preceitua o art. 10 da Lei 8.429/92: “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei...”.

O preceito fala conduta que **enseje** perda patrimonial, sendo oportuno trazer a definição do verbo ensejar pelo dicionário HOUAISS:

- 1 (t.d.bit.) [prep.: a] dar ensejo a, apresentar a oportunidade para; ser a causa ou o motivo de; possibilitar, justificar
 < a ocasião enseja o ladrão > < o dia de verão ensejou(-lhes) um piquenique >
- 2 (t.d.) aguardar a oportunidade de; almejar
 < todos ensejavam que a festa começasse >
- 3 (pron.) surgir ocasião de; apresentar-se, aparecer
 < já se nos enseja uma imensa tarefa >
- 4 (t.d.) fazer tentativa de; experimentar
 < ensejou as primeiras braçadas na aula de natação >



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Observa-se apresentarem sinonímia com o verbo ensejar: “apresentar a oportunidade para”, “possibilitar”, “surgir ocasião de”, “fazer tentativa de” etc. Não é desarrazoado entender ser um ato que enseja perda patrimonial do Distrito Federal o que o **sujeita** a uma multa de R\$ 500.000,00 e ao pagamento **mensal** de **R\$ 3.988.441,80 (três milhões novecentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e um reais e oitenta centavos)** para a concessionária integrante da parceria público privada sem que o CENTRAD esteja apto a funcionar.

Ora, a desobediência ao disposto na decisão judicial pelos réus sujeitou o Distrito Federal à multa de R\$ 500.000,00, como expressamente nela disposto.

Por certo, para fins de responsabilização pelo artigo 10 da Lei de Improbidade, o dano ao erário se configura com a prática dos atos que o ensejam, quando o efeito financeiro é diferido.

Obviamente, não se poderia esperar o trânsito em julgado da ação civil pública na qual a multa foi imposta e a consequente fase de cumprimento para considerar configurados os atos que ensejaram dano ao erário, pois, do contrário, em hipóteses específicas como essa, a caracterização de dano ao erário somente se concretizaria quando inexoravelmente prescrita a pretensão de punir os praticantes dos atos ímprobos, tendo em conta o previsto no art. 23 da Lei 8.429/92.

O mesmo raciocínio se aplica em relação ao pagamento ao consórcio da parceria público-privada, pois a cláusula 14.5.9.2 do respectivo contrato (DOCUMENTO 11) assim prevê:

14.5.9.2 após a obtenção da carta de “habite-se” pela CONTRATADA, o CONTRATANTE será imediatamente notificado para imitar-se na posse do CADF no prazo de até 30 (trinta) dias, sob pena de, não o fazendo, iniciar-se, a partir de



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

então, a operação e manutenção do CADF pela CONTRATADA e todos os efeitos do CONTRATO daí decorrentes, inclusive o pagamento da devida contraprestação.

Embora o pagamento do montante não tenha sido realizado ainda na gestão dos réus, haja vista a inexistência de tempo hábil, vez que mesmo com o enorme esforço na empreitada ímproba, já descrita, a carta de habite-se apenas foi emitida em 31 de dezembro de 2014, sujeita-se o Distrito Federal à cobrança dos valores.

Aliás, é importante resgatar a prévia intenção de pagar antecipadamente, **porquanto em termo aditivo do contrato da pareceria público-privada, previu-se – sem motivação explícita – não só tal pagamento antecipado de valores, como também a sua retroatividade, medidas prontamente rechaçadas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal no parecer 725/2014 PROCAD/PGDF (DOCUMENTO 12), cuja conclusão foi:**

“Ante o exposto, **opino** pela **inviabilidade** de alteração do contrato administrativo para prever o recebimento da fase 1 do cronograma com itens diversos daqueles previstos no Anexo 20, vem assim do pagamento retroativo (ou antes do início da operação) da parcela fixa de remuneração da CONCESSIONÁRIA.”

Não há dúvidas, desse modo, que as condutas praticadas facilitaram o recebimento de valores do Distrito Federal pela concessionária, vinculado ao habite-se, emitido sem a anterior execução por ela das medidas mitigadoras impostas pelo DETRAN, caracterizando o disposto no art. 10, inciso I, da Lei 8.429/92. Transcreva-se, acerca do ponto, lição do ilustre doutrinador WALDO FAZZIO JÚNIOR²:

“**Facilitar é tornar mais fácil, afastando óbices** ou, mesmo, omitindo-se. Permitir é deixar. São diferentes de concorrer, que adiciona àquelas condutas o *plus* do auxílio material, da cooperação. O agente público pode favorecer, deixar ou contribuir materialmente para o enriquecimento de terceiro.” (Grifou-se).

² *Improbidade Administrativa*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 214.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Como visto, os réus afastaram de forma ímproba os óbices ao recebimento de valores pelo consórcio, nos termos do art. 10, inciso I, da Lei 8.429/92.

Registre-se, por oportuno, a posição no sentido de que a lesividade é presumida nessa hipótese³:

Entendemos que a incidência do art. 10 da LIA depende necessariamente da efetiva comprovação da lesão ao patrimônio público econômico (erário), sendo certo que, nas hipóteses exemplificativamente arroladas nos incisos da referida norma, a lesividade é presumida (Neves e Oliveira, 2014. p. 84).

Consigne-se que a remuneração contratualmente devida observava um cálculo complexo, delineado no Parecer nº 630/2014 – PROCAD/PGDF (DOCUMENTO 13):

Na contraprestação mensal observa-se a proporção de 40% (quarenta por cento) para a parcela variável, e de 60% (sessenta por cento) para a parcela fixa.

Por outro lado, o valor global apresentado na proposta vencedora (três bilhões noventa e cinco milhões trezentos e oitenta e um mil trezentos e um reais e sessenta centavos), serão pagos da seguinte forma: na fase II a parcela fixa é de R\$ 7.618.800,00, enquanto a parcela variável é estimada em R\$ 5.079.200,00, totalizando R\$ 12.698.000,00 (parcela a ser paga mensalmente durante 240 meses); já na fase I, a parcela fixa corresponde a 31,41% (trinta e um vírgula quarenta e um por cento) do valor correspondente à fase II, parcela que será paga durante doze meses, de modo que a parcela fixa mensal na Fase I é de R\$ 2.393.065,08, e a parcela variável é estimada em R\$ 1.595.376,72, o que totaliza o dispêndio mensal de R\$ 3.988.441,80 (três milhões novecentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e um reais e oitenta centavos), fls. 447 e segts.”

O dano sofrido pelo Distrito Federal sequer pode ser totalmente equacionado nesse momento, pois além de talvez demandar posterior análise de variáveis

³ NEVES, DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO & OLIVEIRA, RAFAEL CARVALHO REZENDE. *Manual de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Método, 2014, p. 84



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

dependentes do próprio consórcio, **estará ocorrendo mensalmente no valor mínimo de R\$ 3.988.441,80** (três milhões novecentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e um reais e oitenta centavos), até que o Centro Administrativo esteja efetivamente capacitado a funcionar⁴, o que está longe de acontecer, pois a inauguração foi efetuada sem que o empreendimento tivesse água, energia ou mobiliário (DOCUMENTO 14).

Documento acerca da situação atual do Centro Administrativo e a previsão de funcionamento está sendo elaborado pelo atual governo do Distrito Federal e, assim que disponibilizado, será juntado aos autos.

De todo modo, meramente em atenção ao princípio da eventualidade, caso não se acolha o entendimento acima esposado no tocante ao dano ao erário, reputando-se não configurado o art. 10, é inquestionável a incidência do art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa.

Obviamente o réu Agnelo Queiroz ao editar o Decreto 36.061/14, exonerar Antonio Sabino de Vasconcelos Neto e nomear Anaximenes Vale dos Santos, e este quando – como em um passe de mágica – expediu a carta de habite-se, **visavam fim proibido na Lei**, qual seja o de burlar a exigência do Código de Trânsito Brasileiro, que prevê a necessidade de anuência do DETRAN para tanto, a qual somente adviria com a implementação das 19 medidas mitigadoras por ele impostas.

Ademais, é indiscutível que as condutas praticadas violaram os deveres de honestidade, legalidade e principalmente lealdade às Instituições (art. 11, caput, da Lei 8.429/92).

⁴ **Em verdade, esta inicial trabalhará com o valor mínimo do dano ao erário, porém sua integralidade possivelmente demandará liquidação de sentença.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Com efeito, os réus, em unidade de desígnios e com repartição das tarefas necessárias à empreitada ímproba, simplesmente desconsideraram a legislação e decisões de duas instâncias do Poder Judiciário, bem como as recomendações do Ministério Público para que não praticassem tal despautério.

Afigura-se conveniente transcrever breve lição do douto Ministro do STF, LUIS ROBERTO BARROSO, sobre o Estado de Direito⁵:

“1. Estado de direito expressa a ideia de supremacia da lei - “governo de leis e não de homens”, na formulação clássica -, estando subentendido: a) a submissão da Administração (e dos particulares, naturalmente) à ordem jurídica; e b) a interpretação e aplicação do Direito por juízes independentes. Como assinala Zagrebelsky, a expressão “Estado de direito” traz em si um valor e uma direção. O valor é a eliminação da arbitrariedade na relação da Administração com os indivíduos; a direção é a inversão da relação entre poder e Direito, que deixa de ser, como no Estado absolutista e no Estado de polícia, o rei faz a lei – *rex facit legem* – e passa a ser *lex facit regem*. Na visualização histórica do autor italiano, até chegar ao Estado constitucional da atualidade, caracterizado pela subordinação da lei à Constituição, o Estado foi absolutista no século XVII, foi de polícia ou do despotismo esclarecido no século XVIII, e de direito no século XIX. V. Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia* 2005, p.21-41.”

As condutas praticadas, pois, fazem ruir os pilares de um Estado de Direito tal como acima explicado. O então governador pretendeu legislar desconsiderando o Código de Transito Brasileiro e a proteção da Constituição Federal ao meio ambiente urbano (**Administração não se submetendo à ordem Jurídica**), recebeu o devido freio por duas instâncias do Poder Judiciário (**interpretação e aplicação do direito por juízes independentes**), editou novo decreto ignorando todas essas circunstâncias (**o rei faz a lei**) e, devidamente alertado da improbidade que praticaria (por intermédio da Recomendação do Ministério Público a ele encaminhada pelo Procurador-Geral de Justiça), substituiu o antigo

⁵ *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

administrador e nomeou o segundo réu para exercer os cargos de Administrador e Diretor de Obras da Administração Regional de Taguatinga para, enfim, ser emitida em um dia a carta de habite-se e permitir a promoção pessoal do primeiro com a inauguração da obra, além das consequências econômicas já relatadas.

Um recorte dos fatos nesse ponto poderia ser tranquilamente inserido em qualquer livro de história no capítulo do período do Absolutismo, tornando-se desnecessárias maiores considerações sobre violação dos princípios da Administração Pública para fins do art. 11, *caput*, da Lei 8.429/92, restando apenas abordar o dano moral coletivo gerado por todas essas condutas.

DO DANO MORAL COLETIVO

A doutrina vem admitindo a possibilidade do dano moral coletivo em decorrência de atos de improbidade administrativa, como se depreende das seguintes lições:

“A reparabilidade do dano moral na seara dos direitos difusos restou expressamente prevista no artigo 1º, da Lei da Ação Civil Pública, com a redação dada pela Lei 8.884/94 (Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e materiais causados...). Antes mesmo da referida alteração legislativa, a matéria já encontrava expressa previsão no art. 6º, VI, do CDC. Evidentemente ‘... se o indivíduo pode ser vítima de dano moral, não há porque não possa sê-lo a coletividade. Assim, pode-se afirmar que o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção de fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Temos como indubitosa, deste modo, não só em razão dos sólidos fundamentos jurisprudenciais e doutrinários acima referidos, como também, e, sobretudo, em razão da expressa previsão legal, a possibilidade de formulação de pedido indenizatório de tal natureza, sozinho ou cumulado ao ressarcimento de danos materiais, se existentes, conclusão que se vê confirmada se considerarmos que o conceito de “patrimônio público” não se confunde com o de “erário”.

Também pela própria Lei de Improbidade, cujo art. 12, ao aludir “ressarcimento integral do dano”, não distingue entre dano material ou moral”. (ALVES, ROGÉRIO PACHECO e GARCIA EMERSON. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 709-710.)

“...chega-se a conclusão de que o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial.” (BITTAR, CARLOS ALBERTO. Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro. Revista de Direito do Consumidor, vol. 12- Ed. RT,).

“Tal intranquilidade e sentimento de desapareço gerado pelos danos coletivos, justamente por serem indivisíveis, acarretam lesão moral que também deve ser reparada coletivamente. Ou será que alguém duvida que o cidadão brasileiro, a cada notícia de lesão a seus direitos não se vê desprestigiado e ofendido no seu sentimento de pertencer a uma comunidade séria, onde as leis são cumpridas? A expressão popular ‘o Brasil é assim mesmo’ deveria sensibilizar todos os operadores do Direito sobre a urgência na reparação do dano moral coletivo.” (RAMOS, ANDRÉ DE CARVALHO. A ação civil pública e o dano moral coletivo. Revista de Direito do Consumidor, vol. 25- Ed. RT, p. 83).

“São possíveis nos comportamentos caracterizadores de improbidade administrativa e atos contrários à moralidade e aos demais princípios norteadores da administração, podendo ser citados exemplificativamente os casos de dispensa ou fraude de licitação, malversação de dinheiro público [28], utilização da



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

máquina administrativa em proveito próprio ou de grupos [29], realização de publicidade oficial com símbolos pessoais ou de grupos ou de partidos políticos [30], contratação de funcionários sem concurso e fora das hipóteses legais e atos de corrupção e prevaricação.

É visível que tais comportamentos de administradores e funcionários públicos abalam a imagem e a credibilidade do ente público e toda a sociedade, incutindo no povo e nos servidores públicos a falsa idéia de que tudo é possível com o dinheiro e bens públicos, pouco importando a lei ou a moral, disseminando um sentimento de dilapidação do patrimônio e de estímulo a falcatruas, ilegalidades, irregularidades e imoralidades. O contribuinte certamente terá menos interesse em quitar regularmente os impostos, sob o argumento de que o dinheiro será mal gasto, provavelmente o que explica a enorme sonegação, sendo visível que o contribuinte está cansado de pagar tantos tributos [31] sem constatar resultados satisfatórios na administração pública. Uma empresa poderá não se instalar naquele município ou Estado em virtude da má fama do poder público, disseminada pelos comportamentos irregulares dos seus governantes, preferindo outra localidade em que o conceito da administração pública não seja negativo. É inegável que atos de corrupção afetam o ente público.

As lesões à moralidade devem ser reparadas civilmente pelo administrador público, como danos morais, com caráter compensatório e punitivo. Compensam o abalo ou a diminuição da credibilidade da administração pública e punem o infrator pelo ato.

Note-se que os administradores exercem mandato público, decorrente da sua aclamação pelo voto popular. Devem responder civilmente pelos seus desmandos, quando, dolosa ou culposamente, provocarem lesões ao patrimônio público, nos estritos termos do artigo 159, da lei civil, tendo em vista que aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. Os bens dos responsáveis pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado, com solidariedade dos agentes (art. 1.518, do Código Civil). O mandatário civil é obrigado a aplicar toda a sua diligência habitual na execução do mandato e a indenizar qualquer prejuízo causado por culpa (art. 1.300, CC) e com maior razão o mandatário eleito pelo voto popular, que na sua posse jurou perante o povo e autoridades cumprir as constituições e as leis do país e agir de



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

acordo com a moral e os bons costumes, juramento considerado quebrado quando ocorridas as situações aqui discutidas e similares, configuradoras de ferimentos aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e sobre improbidade administrativa.

Portanto, os administradores públicos devem responder por danos morais, com a condenação ao pagamento de indenização, a ser arbitrada [32], em ação civil pública ou em ação popular [33].

Os danos morais e materiais pelos mesmos fatos são cumuláveis, inclusive com a edição da Súmula 37, pelo E. Superior Tribunal de Justiça, consolidando a jurisprudência favorável [34].

Não se argumente que a previsão de multa civil por improbidade administrativa (três vezes o valor do acréscimo patrimonial, no caso de enriquecimento ilícito; até duas vezes o valor do dano, na hipótese de prejuízo ao erário e até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, no atentado aos princípios da administração, art. 12, I, II e III, Lei 8.429) seria suficiente para indenizar os danos extrapatrimoniais do ente público, incluídos os danos morais, tendo em vista que é uma apenação por improbidade administrativa, sem objetivar reparar os danos decorrentes dos aspectos morais provocados em detrimento do ente público e da sociedade, pela quebra da moralidade administrativa.” (VALTER FOLETO SANTIN, tese aprovada por unanimidade no 2º Congresso Nacional do Ministério Público, realizado de 26 a 29 de maio de 1.998, em Fortaleza, Ceará, disponível em <http://www.apmp.com.br/juridico/santin/artigos/indenizacao%20danos%20morais%20e%20moralidade.htm>, acesso em 1 de agosto de 2011).

O Superior Tribunal de Justiça acolhe a tese, como demonstram os seguintes julgados:

Processo AgRg no REsp 1003126 / PB AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2007/0261672-3 Relator(a) Ministro BENEDITO GONÇALVES (1142) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 01/03/2011 Data da Publicação/Fonte DJe 10/05/2011
Ementa



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL OBJETIVANDO INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS EM DECORRÊNCIA DE FRAUDES EM LICITAÇÕES PARA A AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PELO ESTADO MEDIANTE A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. EMISSÃO DE DECLARAÇÕES FALSAS DE EXCLUSIVIDADE DE DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS. ART. 535 DO CPC NÃO VIOLADO. UNIÃO FEDERAL ADMITIDA COMO ASSISTENTE. SÚMULA 150 DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS À PROPOSITURA DA AÇÃO RECHAÇADA PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ.

1. Constatado que a Corte regional empregou fundamentação adequada e suficiente para dirimir a controvérsia, dispensando, portanto, qualquer integração à compreensão do que fora por ela decidido, é de se afastar a alegada violação do art. 535 do CPC.

2. À luz dos artigos 127 e 129, III, da CF/88, o Ministério Público Federal tem legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública objetivando indenização por danos morais coletivos em decorrência de emissões de declarações falsas de exclusividade de distribuição de medicamentos usadas para burlar procedimentos licitatórios de compra de medicamentos pelo Estado da Paraíba mediante a utilização de recursos federais.

3. A presença da União Federal como assistente simples (art. 50 do CPC), por si só, impõe a competência Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal. Incidência da Súmula 150 do STJ: "Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença da União, no processo, da União, suas Autarquias ou Empresas Públicas".

4. Se as instâncias ordinárias decidiram por bem manter a ora agravante na lide diante do acervo fático-probatório já produzido, não é dado a esta Corte rever os elementos que levaram à tal convicção.

5. É defeso ao Superior Tribunal de Justiça apreciar a alegação de ausência de documentos indispensáveis à propositura da ação, rechaçada pelas instâncias ordinárias. Incidência da Súmula 7 do STJ. Agravo regimental não provido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Processo REsp 960926 / MG RECURSO ESPECIAL 2007/0066794-2 Relator(a)
Ministro CASTRO MEIRA (1125) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data
do Julgamento 18/03/2008 Data da Publicação/Fonte DJe 01/04/2008

Ementa

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO
ERÁRIO. MULTA CIVIL. DANO MORAL. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO.

1. Afastada a multa civil com fundamento no princípio da proporcionalidade, não cabe se alegar violação do artigo 12, II, da LIA por deficiência de fundamentação, sem que a tese tenha sido anteriormente suscitada. Ocorrência do óbice das Súmulas 7 e 211/STJ.

2. "A norma constante do art. 23 da Lei nº 8.429 regulamentou especificamente a primeira parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. À segunda parte, que diz respeito às ações de ressarcimento ao erário, por carecer de regulamentação, aplica-se a prescrição vintenária preceituada no Código Civil (art. 177 do CC de 1916)" – REsp 601.961/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU de 21.08.07.

3. Não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal.

4. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.

5. Superado o tema da prescrição, devem os autos retornar à origem para julgamento do mérito da apelação referente ao recorrido Selmi José Rodrigues e quanto à ocorrência e mensuração de eventual dano moral causado por ato de improbidade administrativa.

6. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte.

Nesse contexto, a necessidade de reparação do dano moral causado pelo comportamento dos réus é manifesta.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

É de conhecimento público e notório que, após as eleições, as dificuldades financeiras do Distrito Federal, ainda claramente persistentes, restaram evidenciadas, sobretudo pela ausência de pagamento de fornecedores, terceirizados e até mesmo servidores públicos.

Tal situação foi – e ainda está sendo – cotidianamente retratada pelos vários meios de comunicação, como fazem prova as inúmeras reportagens compiladas no CD anexo (DOCUMENTO 15).

De fato, enquanto os réus se preocupavam com as medidas improbas inauguração do CENTRAD, que importaria de plano em um gasto de no mínimo dezessete milhões de reais, no dia 30 de dezembro de 2014, estava sendo realizada mais uma reunião, no auditório da Procuradoria Regional do Trabalho, para discutir como resolver a falta de pagamento da remuneração dos terceirizados em virtude da inadimplência do Distrito Federal (DOCUMENTO 16), tendo sido consignado na ata:

“O representante do DFTRANS informou que os empenhos apresentados ontem foram cancelados, não havendo nenhum repasse portanto, voltando a situação a 'estaca zero”.

O representante da Procuradoria-Geral do DF informou que, apesar dos contatos por ele efetuado com os órgãos e secretarias que têm débitos, não lhe foi repassada nenhuma informação concreta quanto a liberação dos valores para pagamento dos terceirizados.”

Não é difícil imaginar o sentimento de aproximadamente 30.000 trabalhadores (número trazido na representação formulada pelo sindicato da categoria no mesmo documento 16) sem receber salários e se deparando com as diversas notícias de inauguração do CENTRAD, com o respectivo custo mensal, ainda que sem funcionamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

O desconforto, no entanto, não se restringia à categoria, pois as diversas greves e manifestações realizadas afetaram toda sociedade, haja vista a conseqüente diminuição da qualidade dos serviços públicos nos quais tais trabalhadores exercem atividades (em especial saúde e educação), como pelos transtornos do trânsito com aquelas manifestações.

Em verdade, há claramente um sentimento difuso nos habitantes do Distrito Federal de que principalmente o réu AGNELO QUEIROZ considera-se acima da Lei e não tem qualquer receio de reprimendas judiciais (e o seu comportamento já narrado comprova isso), consubstanciando inegavelmente um dano moral coletivo, a reclamar a devida reparação.

Nesse contexto, e tendo em conta que a ação em tela aborda apenas parte do comportamento do primeiro réu que gerou o mencionado sentimento difuso na sociedade, o qual também deverá ser reparado em outras ações, considera-se razoável a fixação, diante da presumida capacidade econômica de cada réu e da gravidade de suas condutas, o valor de 3.988.441,80 (três milhões novecentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e um reais e oitenta centavos) para AGNELO QUEIROZ, correspondente a uma parcela mensal a ser suportada pelo Distrito Federal e de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para ANAXIMENES VALE DOS SANTOS.

DA MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS

A Lei 8.429/92 previu a indisponibilidade dos bens como forma de assegurar o ressarcimento ao erário, como se depreende do art. 7º da Lei 8.429/92:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

O deferimento da medida prescinde de qualquer demonstração da intenção de desfazimento de bens, bastando para tanto os indícios da prática dos atos de improbidade pelos réus nos termos da jurisprudência consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça. Confira-se, a propósito, os seguintes julgados:

Processo AgRg na MC 21810 / RS AGRADO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR 2013/0359454-4 Relator(a) Ministro SÉRGIO KUKINA (1155) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 25/11/2014 Data da Publicação/Fonte DJe 01/12/2014

Ementa

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRADO REGIMENTAL. DECISÃO QUE DEFERIU O PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR EM MEDIDA CAUTELAR AJUIZADA COM O OBJETIVO DE IMPRIMIR EFEITO SUSPENSIVO ATIVO A RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. ACÓRDÃO OBJETO DO APELO ESPECIAL QUE, AO MENOS NESSE JUÍZO DE COGNIÇÃO SUMÁRIA, TÍPICO DOS PROVIMENTOS CAUTELARES, DIVERGE DA ORIENTAÇÃO FIRMADA PELA PRIMEIRA SEÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO JULGAMENTO DE RECURSO REPETITIVO. AGRADO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Caso em que a Corte de origem, muito embora tenha admitido a existência de indícios da prática de atos de improbidade administrativa, afastou a indisponibilidade decretada pelo Juízo de primeiro grau, baseando-se apenas na ausência de demonstração de "risco de desfazimento de bens pelos requeridos". Nesse contexto, ao menos nesse juízo de cognição sumária, típico dos provimentos de natureza cautelar, o acórdão objeto do apelo especial divergiu da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

2. Com efeito, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.319.515/ES, Rel. para o acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21/9/12, assentou que,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

"no caso da medida cautelar de indisponibilidade, prevista no art. 7º da LIA, não se vislumbra uma típica tutela de urgência [...], mas sim uma tutela de evidência, uma vez que periculum in mora não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio e, sim, da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade". Na mesma oportunidade, restou consignado que "a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que causa dano ao erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual 'os atos de improbidade importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível". Em suma, decidiu-se que "o periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens".

3. Presentes os requisitos que autorizam o deferimento do pedido de concessão da medida liminar requestada, impunha-se o restabelecimento da decisão que decretou a indisponibilidade dos bens do réu na ação de improbidade, o que se deu mediante a decisão ora agravada.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

Processo AgRg no AREsp 587921 / RJ AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2014/0250409-1 Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS (1130) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 18/11/2014 Data da Publicação/Fonte DJe 03/12/2014

Ementa

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO E INÉPCIA DA INICIAL. TEMAS NÃO SOLUCIONADOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. LIMITADO APENAS AO JUÍZO DE CONCESSÃO DE LIMINAR. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. APLICADO ÀS MATÉRIAS DE ORDEM PÚBLICA. LIMINAR DEFERIDA. VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ. INDISPONIBILIDADE DE BENS. INDÍCIOS DA PRÁTICA DO ATO



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

ÍMPROBO. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA CUMPRIDA. MEDIDA AUTORIZADA.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.
2. Trata-se de recurso interposto contra decisão interlocutória, que, em ação civil pública para apuração de ato de improbidade, deferiu medida liminar de indisponibilidade dos bens do ora agravante. A Corte Estadual deixou de adentrar nos temas prescrição e inépcia da inicial, sustentando que essas questões não teriam sido objeto de apreciação da decisão agravada, tendo sido considerado apenas o juízo de concessão de liminar.
3. É entendimento pacífico da jurisprudência do STJ que mesmo as matérias de ordem pública necessitam estar devidamente prequestionadas para ensejar o conhecimento do recurso especial.
4. O deferimento da liminar se deu com base na situação fático-probatória apresentada nos autos. Rever tal posicionamento implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado a esta Corte Superior, nos termos da Súmula 7/STJ.
5. No caso dos autos, a indisponibilidade de bens foi deferida e fundamentada, ante a existência de indícios de culpa por parte do administrador. Inviável a pretensão de simples reexame de provas, em vista do óbice da Súmula 7 do STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame.
6. O STJ orienta-se no sentido de ser apenas exigida a existência de indícios da prática de atos de improbidade por parte do administrador para o deferimento da medida de indisponibilidade de seus bens.

Agravo regimental improvido.

Processo AgRg no REsp 1379491 / PR AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2013/0093726-5 Relator(a) Ministro BENEDITO GONÇALVES (1142) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 06/11/2014 Data da Publicação/Fonte DJe 11/11/2014

Ementa

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. CONFIGURAÇÃO DO



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

PERICULUM IN MORA. ENTENDIMENTO FIRMADO NO RECURSO ESPECIAL REPETITIVO N. 1.366.721/BA.

1. A Primeira Seção desta Corte, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo n. 1.366.721/BA, de Relatoria do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Relator p/ acórdão Min. Og Fernandes, publicado em 19.09.2014, firmou o entendimento de que há periculum in mora nos casos de decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens, não estando condicionado à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio ou na iminência de fazê-lo, sendo possível a sua decretação quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.
2. A acolhida da pretensão recursal, no tocante à inconsistência e insuficiência dos elementos de prova utilizados pela Corte de origem para estimar o valor do dano ao erário, com a consequente reversão do julgado impugnado, demandaria reexame fático-probatório, o que é inviável em sede de recurso especial por força do óbice da súmula 7/STJ.
3. Agravo regimental não provido.

Por fim, de modo a evitar descabidos questionamentos, cumpre trazer à baila entendimento também pacífico do STJ no sentido de ser possível o deferimento de arresto ou seqüestro de bens nos autos principais da ação de improbidade, como demonstram os seguintes arestos:

Processo REsp 206222 / SP RECURSO ESPECIAL 1999/0019393-8 Relator(a) Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI (1124) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 13/12/2005 Data da Publicação/Fonte DJ 13.02.2006 p. 661 Ementa

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE SEQÜESTRO. REQUERIMENTO NA INICIAL DA AÇÃO PRINCIPAL. POSSIBILIDADE.

1. Tendo o acórdão a quo decidido fundamentadamente a totalidade das questões suscitadas no agravo de instrumento, não há cogitar de sua nulidade por negativa de prestação jurisdicional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

2. A falta de prequestionamento do tema federal impede o conhecimento do recurso especial.
3. O seqüestro, previsto no art. 16 da Lei 8.429/92, é medida cautelar especial que, assim como a indisponibilidade instituída em seu art. 7º, destina-se a garantir as bases patrimoniais da futura execução da sentença condenatória de ressarcimento de danos ou de restituição dos bens e valores havidos ilicitamente por ato de improbidade.
4. Estabelece o citado art. 16 que "o pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil". A regra não é absoluta, justificando-se a previsão de ajuizamento de ação cautelar autônoma quando a medida seja requerida por provocação da comissão processante incumbida de investigar os fatos supostamente caracterizadores da improbidade, no âmbito da investigação preliminar — antes, portanto, da existência de processo judicial.
- 5. Não há, porém, qualquer impedimento a que seja formulado o mesmo pedido de medida cautelar de seqüestro incidentalmente, inclusive nos próprios autos da ação principal, como permite o art. 273, § 7º, do CPC. Em qualquer caso, será indispensável a demonstração da verossimilhança do direito e do risco de dano, requisitos inerentes a qualquer medida cautelar.**
6. Sendo assim, não se pode reconhecer qualquer irregularidade na decisão que deferiu o seqüestro, até porque a decretação de nulidade em função do apontado vício formal não poderia prescindir da indicação de prejuízo dele decorrente (pas de nullité sans grief), o que não ocorreu, no caso.
7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.

Processo REsp 199478 / MG RECURSO ESPECIAL1998/0097989-1 Relator(a) Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS (1096) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 21/03/2000 Data da Publicação/Fonte DJ 08.05.2000 p. 61 RJADCOAS vol. 9 p. 80 RMP vol. 14 p. 365 RSTJ vol. 136 p. 113 SJADCOAS vol. 99 p. 83 Ementa
PROCESSUAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (L. 8.429/92) - ARRESTO DE BENS - MEDIDA CAUTELAR - ADOÇÃO NOS AUTOS DO PROCESSO PRINCIPAL - L. 7.347/85, ART. 12.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

1. O Ministério Público tem legitimidade para o exercício de ação civil pública (L. 7.347/85), visando reparação de danos ao erário causados por atos de improbidade administrativa tipificados na Lei 8.429/92.
2. **A teor da Lei 7.347/85 (art. 12), o arresto de bens pertencentes a pessoas acusadas de improbidade, pode ser ordenado nos autos do processo principal.**

Assim, deve ser determinada a indisponibilidade de bens e direitos dos réus no montante expressamente requerido no pedido liminar.

DO PEDIDO:

Ante o exposto, o Ministério Público requer:

- 1) seja decretada liminarmente, *inaudita altera pars*, a indisponibilidade dos bens dos requeridos nos seguintes limites: I) AGNELO QUEIROZ: **R\$ 15.953.767,20**, correspondente a R\$ 3.988.441,80 mensais até o efetivo funcionamento do CENTRAD (arts. 286, II e 290 do CPC), R\$ 3.988.441,80 (dano moral) + R\$ 7.976.883,60 (multa civil); II) ANAXIMENES VALE DOS SANTOS: **R\$ 12.065.325,40**, correspondente a R\$ 3.988.441,80 mensais até o efetivo funcionamento do CENTRAD (arts. 286, II e 290 do CPC) + R\$ 100.000,00 (dano moral) + R\$ 7.976.883,60 (multa civil), devendo, para tanto: a) ser realizada a indisponibilidade on-line de todas as suas contas bancárias (por intermédio do sistema do Banco Central de penhora on-line – BACENJUD); c) ser concretizada a penhora on line de imóveis¹ de todos eles; d) ser efetivada a indisponibilidade dos veículos pelo sistema RENAJUD; e) ser expedido ofício ao INCRA para que informe sobre a existência de qualquer imóvel rural em nome dos requeridos e, sendo positiva a



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

resposta, seja, imediatamente e no mesmo ato, gravada a indisponibilidade de tais bens;

2) Sejam notificados os requeridos na forma do parágrafo 7º do artigo 17 da lei 8.429/92, para que apresentem manifestação escrita, sobre os fatos, no prazo de 15 (quinze) dias.

3) Apresentada a manifestação, seja recebida a presente ação e determinada a citação dos requeridos, nos moldes do rito ordinário previsto no Código de Processo Civil, por força do artigo 17, caput, da Lei de Improbidade.

4) seja intimado o Distrito Federal nos termos do art. 17, parágrafo 3º, da Lei 8.429/92.

5) Ao final, devidamente provado o alegado, sejam considerados os réus como incurso no artigo 10, inciso I, ou, sucessivamente, nos termos do art. 289 do CPC, como incurso no artigo 10, *caput* ou, artigo 11, inciso I ou artigo 11, *caput*, todos da Lei 8.429/92, aplicando-se-lhes a máxima sanção prevista nos respectivos incisos do art. 12 da mesma norma.

Brasília/DF, 14 de janeiro de 2015.