

**PROCESSO Nº:** 0800048-75.2020.4.05.8203 - **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**LITISCONSORTE:** FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO e outro  
**ADVOGADO:** Danilo Luiz Leite e outro  
**RÉU:** MARIA DO SOCORRO ARAUJO ROCHA EIRELI - EPP  
**ADVOGADO:** Luiz Gustavo De Sousa Marques  
**RÉU:** LUIZ GALVAO DA SILVA  
**ADVOGADO:** Gustavo Cavalcanti Pessoa  
**RÉU:** MARIA DO SOCORRO ARAUJO ROCHA  
**ADVOGADO:** Luiz Gustavo De Sousa Marques  
**11ª VARA FEDERAL - PB (JUIZ FEDERAL TITULAR)**

## SENTENÇA

### I - RELATÓRIO

Cuida-se de **ação civil pública por ato de improbidade administrativa** proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF** em face de **LUIZ GALVÃO DA SILVA, MARIA DO SOCORRO ARAÚJO ROCHA** e **MARIA DO SOCORRO ARAÚJO ROCHA EIRELI** (CNPJ nº 11.353.048/0001-08), objetivando a condenação dos promovidos nas sanções da Lei 8.429/92 (LIA).

Em síntese, narrou a peça inaugural que a presente ACP tem como suporte Inquérito Civil instaurado a partir de denúncia, na qual se reportou que a construção do ginásio de esportes o distrito de Dalmópolis, no Município de Juru/PB, estaria paralisada e em processo de deterioração.

Segundo narrou o MPF, o Município de Juru/PB firmou com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) o Convênio nº 7807/2014, com o fim de construir uma quadra poliesportiva.

Para tanto, segundo o *Parquet* Federal, a edilidade paraibana celebrou o contrato 0020/2014 com a empresa Maria do Socorro Araújo Rocha EIRELI, vencedora do certame licitatório nº 002/2014.

Ocorre que, segundo o MPF, a empresa contratada não concluiu as obras licitadas, embora tenha recebido um montante superior em relação ao que de fato foi construído (R\$ 264.557,17 - duzentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e dezessete centavos), referente à liberação de três medições, bem como tenha empregado materiais em desconformidade com as especificações exigidas no projeto estrutural.

Segundo o Órgão ministerial, em 19/10/2016, data da última vistoria pelo Município de Juru/PB, a obra apresentava o percentual de execução em 45,9%, com data de conclusão prevista para o dia 21/10/2017.

Em razão desse cenário, apontou o MPF que a Prefeitura rescindiu o contrato com a empresa Maria do Socorro Araújo Rocha EIRELI, tendo, em razão da desistência da segunda colocada do certame licitatório, realizado nova licitação (Tomada de Preços nº 002/2017) para continuidade das obras.

Conforme constou o MPF, o setor de engenharia do *Parquet* Federal realizou, em 16/07/2019, perícia *in loco*, que detectou as seguintes impropriedades técnicas:

- *Identificou-se o pagamento indevido do item 6.1 da planilha (fl. 67) da 3ª medição, no valor de R\$ 103.691,12 (centro e três mil, seiscentos e noventa e um reais e doze centavos), devido a cobertura metálica não ter sido totalmente executada e não apresentar as especificações técnicas do projeto estrutural;*
- *A exposição da estrutura metálica ao tempo, sem a devida proteção por pintura, ocasionou a oxidação das peças, comprometendo a sua durabilidade;*

- *O piso da quadra esportiva apresenta falhas de concretagem, indicando que a resistência do concreto especificado no projeto não foi atingida;*
- *Os pisos dos vestiários e depósitos da quadra estão completamente danificados por afundamento, dessa forma, entende-se que o aterro empregado não foi devidamente compactado, podendo-se concluir que o valor de R\$ 10.218,80 (dez mil, duzentos e dezoito reais e oitenta centavos) do item 2.2 da planilha (fl. 67) da 3ª medição foi inadequado;*
- *O item 4.3.1 da 3ª medição (fl. 67), referente à execução das lajes pré-moldadas dos vestiários, foi pago integralmente na 3ª medição, ao passo que foi incluso novamente na segunda licitação como serviço remanescente da primeira licitação. Tal prática denota que poderia haver o pagamento em duplicidade por esse serviço;*
- *Os revestimentos de argamassa (chapisco, emboço e reboco) do item 8, da 3ª medição à fl. 68, no valor de R\$ 21.121,00 (vinte e um mil e cento e vinte e um reais) foram integralmente pagos sem que tivessem sido concluídos, com isso, entende-se que existiu pagamento por serviço não executado.*

Para além disso, o perito, segundo o *Parquet* Federal, concluiu que o percentual de execução da obra é inferior a 40%, o que não corresponde aos valores pagos e informados pela Prefeitura Municipal de Juru/PB, entendendo-se, portanto, que os serviços pagos indevidamente perfazem a soma de R\$ 135.030,92 (cento e trinta e cinco mil, trinta reais e noventa e dois centavos).

Com efeito, apontou o MPF que Luiz Galvão da Silva, na condição de gestor do Município de Juru/PB, efetuou pagamentos indevidos, em valor histórico de R\$ 135.030,92 (cento e trinta e cinco mil, trinta reais e noventa e dois centavos), nos termos constatado em Informação Técnica nº 20/2019.

A demandada Maria do Socorro Araújo Rocha, por sua vez, ainda segundo o MPF, recebeu valores em nome da empresa Maria do Socorro Araújo Rocha EIRELI, cuja natureza ilícita não podia ignorar.

Juntou documentos (**id. 4058203.5301983/5302414**).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por meio da peça id. 4058203.5509498, manifestou interesse em integrar a lide, na condição de assistente litisconsorcial.

Juntou documentos (**id. 4058203.5509499**).

O demandado Luiz Galvão da Silva juntou documentos e o indispensável instrumento procuratório (**id. 4058203.6238793/6238796**). Por conseguinte, ofertou resposta prévia por meio da peça **id. 4058203.6343694**. Na ocasião, aduziu que: a) ao contrário do defendido pelo MPF, o art. 10 da LIA exige a presença do elemento subjetivo; b) o relatório técnico do setor de engenharia do Município, representado pelo engenheiro Dr. Jefferson Cordeiro de Moraes (CREA 1616725648), informa que a obra atualmente está em perfeitas condições; c) o próprio FUNDO NACIONAL DE MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO (FNDE) asseverou, em ofício datado de 17.03.2020, que algumas inconformidades encontradas na obra eram de menor gravidade e poderiam ser corrigidas até o seu final; d) todos os pagamentos efetuados à empresa passaram pelo crivo de boletins técnicos lavrados por engenheiro da municipalidade, além de Anotações de Responsabilidade Técnicas; e) não houve qualquer ato ímprobo do defendente.

As demandadas Maria do Socorro Araújo Rocha e Maria do Socorro Araújo Rocha EIRELI foram notificadas nos termos da Portaria Conjunta nº 02/2020 (**id. 4058203.6369224/6423663**), no entanto deixaram de apresentar resposta preliminar (**id. 4058203.6561332**).

A decisão **id. 4058203.6613560**, em 20 de novembro de 2020, recebeu a peça inicial.

LUIZ GALVÃO DA SILVA, por intermédio da contestação **id. nº 4058203.6871777**, aduziu que **a)** não se verifica qualquer anormalidade na conduta do defendente, que agiu subsidiado pela análise técnica desempenhada por especialistas designados para esse fim (Antônio Alves de Lima Júnior e Cleidson Suênio Félix Oliveira), reafirmados na condição de responsáveis técnicos pela elaboração dos pareceres fiscalizatórios inclusive na exordial ministerial; **b)** é cristalino que, na primeira oportunidade em que o identificou possível negligência com a coisa pública por parte da primeira empresa contratada, procedeu com providências necessárias, determinando de

pronto sua notificação a fim de manifestar-se acerca das razões da paralisação da obra; **c)** após a constituição de nova licitação, a obra objeto de fiscalização enfrentou um processo de adaptação em virtude do processo transitório das empresas responsáveis por sua construção, tendo a atual responsável que desempenhar as devidas adequações da edificação ao projeto original, sem ter, contudo, executado serviços e recebido qualquer quantia referente ao 3º boletim de medição; **d)** não há uma única prova de que o réu atuou para "facilitar", "incorporar", "concorrer", "doar", "liberar recursos", "celebrar parcerias", "agir negligentemente", de modo que não se pode taxar de ímproba sua atuação perante a execução da obra em destaque simplesmente pelo fato de o mesmo ter ordenado despesas em atenção a boletins de medição confeccionados por engenheiros do Município de Juru-PB.

Juntou documentos (**4058203.6871778 a 4058203.6871781**).

A decisão **id. nº 4058203.7109169**, tendo em conta o vício de representação, decretou a revelia dos demandados MARIA DO SOCORRO ARAÚJO ROCHA e MARIA DO SOCORRO ARAÚJO ROCHA EIRELI (CNPJ nº 11.353.048/0001-08), de modo que os prazos passaram a correr a partir da publicação de cada ato decisório, independentemente da intimação pessoal.

Designada audiência de instrução (**id. nº 4058203.7527636**), a testemunha arrolada e as partes prestaram os necessários esclarecimentos (**id. nº 4058203.8183205**).

Luiz Galvão da Silva prestou novas declarações e acostou novos documentos (**id. nº 4058203.8782549 a 4058203.8782553**).

Em alegações finais (**id. nº 4058203.9397932**), o Ministério Público Federal - MPF reiterou a pretensão condenatória deduzida na inicial, com a condenação dos demandados nas sanções previstas no art. 12, incisos I e II, da Lei 8.429/92, com ressarcimento integral do dano material causado à União, no valor de R\$ 135.030,92 (cento e trinta e cinco mil, trinta reais e noventa e dois centavos), com incidência de juros e correção monetária desde 27/08/2015.

Luiz Galvão da Silva, em alegações finais (**id. nº 4058203.9616910**), justificou que: **a)** os recursos federais foram sobejamente aplicados na construção da quadra poliesportiva do distrito de Dalmópolis, em Juru-PB, objeto do Contrato n. 0020/2014; **b)** parecer da assistência técnica atestou a funcionalidade do equipamento e a pendência tão somente de pinturas e acabamentos, lacunas supridas posteriormente; **c)** do extenso acervo probatório decorrente do Inquérito Civil nº 1.24.004.000092/2016-76, que investigou possíveis irregularidades na obra municipal, não se verifica qualquer anormalidade na conduta do então prefeito, a atrair a incidência da Lei n. 8.429/92, vez que agiu subsidiado pela análise técnica desempenhada por especialistas designados para esse fim.

Maria do Socorro Araújo Rocha e Maria do Socorro Araújo Rocha EIRELI, intempestivamente, apresentaram alegações finais no **id. nº 4058203.9757014**. Na ocasião, alegaram que: **a)** o MPF não se desincumbiu do seu encargo de provar que os requeridos cometeram ato de improbidade administrativa ou dolo ou danos ao erário; **b)** ao longo da instrução probatória não ficou demonstrado qualquer conduta dolosa dos requeridos.

**Eis o relatório. Decido.**

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

### **1. A Lei 14.230/21 e as alterações na Lei de Improbidade Administrativa (LIA)**

Em 26/10/2021 entrou em vigor a Lei 14.230/21, que trouxe diversas modificações à Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92). Passo a relatar as principais alterações:

#### **a) Exigência do dolo (direto ou eventual)**

O art. 1º da Lei de Improbidade, com as alterações de 2021, passou a prever a necessidade de conduta dolosa com intuito de obtenção de fim ilícito, para se caracterizar a improbidade administrativa. Merecem destaques as transcrições dos §§ 1º a 3º do referido artigo:

*§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis*

*especiais.*

*2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.*

*§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.*

Na prática, a nova norma acabou com o dano *in re ipsa* (dano presumido), ao retirar a conduta culposa da relação das práticas de improbidade. Um grande leque de demandas de improbidade tinha por base referido fundamento. Uma licitação direcionada, por exemplo, sem prova de enriquecimento por parte dos gestores e com o serviço executado poderia implicar em condenação. Hoje, com a disposição normativa expressa, o legislador optou por deixar de prever o ato como ímprobo.

O §3º foi explícito ao descrever a necessidade da prática dolosa com o fim de obtenção de um ilícito, para fins de caracterização da improbidade.

O art. 17-C, no seu inciso I, também passa a exigir que a sentença indique os fundamentos que demonstrem a ocorrência das condutas ímprobas, que não podem mais ser presumidas.

### **b) Atos de improbidade em espécie**

Os atos de improbidade continuam descritos nos artigos 9º ao 11 da LIA, porém com as alterações que também descrevem a necessidade de prática dolosa associada à conduta ímproba.

Compete ao Judiciário aplicar as normas aos casos concretos, ainda que eventuais normas, em uma análise crítica, possuam intuito de facilitar a perpetuação de ilícitos, mas tal situação resolve-se com a edição de novas leis, mediante escolha de representantes eleitos pelo voto, os quais representem os verdadeiros anseios da sociedade.

É fato que muitas das normas que deixaram de ser consideradas condutas típicas na Lei de Improbidade ainda o serão na legislação penal, demonstrando inclusive uma inversão de valores do princípio da *ultima ratio*, já que a sanção cível deveria existir antes da criminal. Em muitos dos casos previstos na nova lei, só restará a sanção penal para punir os ilícitos culposos.

### **c) Subsunção do fato à norma**

O art. 17, §10-F, I da LIA passou a prever uma fundamentação vinculada à descrição inicial da conduta, sob pena de nulidade (*§10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que: I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial;*).

O princípio da adstrição continua em vigor, segundo o art. 492 do CPC: *É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.*

Nosso sistema processual civil sempre privilegiou a narrativa dos fatos, já que a parte demandada se defende dos fatos, e não da imputação jurídica que lhe é atribuída.

O sistema processual penal segue na mesma linha, prevendo, inclusive, a *emendatio* (art. 383 do CPP) e a *mutatio libelli* (art. 384 do CPP).

Analisando o novo sistema processual civil brasileiro, em conjunto com as alterações da LIA, observa-se um rigor maior no processo civil em relação ao processo penal, limitando-se os poderes jurisdicionais. Parece outra incongruência do sistema processual civil que passa a ser mais rigoroso que o penal, já que, neste último, o juiz pode inclusive aplicar pena mais grave que a imputada na denúncia, desde que lastreada nos fatos narrados na inicial.

A distribuição de responsabilidades e deveres para as partes no processo civil, deixando o juiz muito mais equidistante das partes e menos ativo na condução do processo implicam na seguinte interpretação: a partir de agora, o juiz só poderá condenar nas condutas que estiverem

descritas na inicial, nada impedindo, porém, que seja oportunizada à parte autora emendar a inicial para, querendo, alterar a conduta típica descrita anteriormente.

Na distribuição dos ônus das provas às partes processuais, uma vez verificando o juiz que a conduta imputada não corresponde aos fatos narrados, deverá oportunizar à parte que retifique e, não o fazendo, a improcedência será medida que se imputa segundo a nova lei. A limitação ao julgador é relativa, como se observa, pois dependerá da iniciativa da parte interessada em ter sua demanda julgada procedente.

#### **d) Prescrição**

As regras de prescrição também foram alteradas na nova lei. Estabeleceu-se um marco inicial que é a prática do ato (ou a cessação da permanência, quando as infrações forem dessa natureza). Na redação anterior da norma, a prescrição tinha como marco inicial 3 parâmetros diferentes: fim do mandato eletivo; prazo de lei específica para aplicação de sanções; ou prestação de contas final por órgão de controle.

O Código Civil, em seu artigo 2.028, regulamenta a aplicação de novos prazos prescricionais e pode ser aplicado ao presente caso, na ausência de norma específica: aplica-se o prazo anterior, caso transcorrido mais da metade do prazo prescricional previsto na lei anterior; caso não, aplica-se o novo prazo.

## **2. O caso concreto**

Feitas as considerações gerais sobre a nova norma, passo a analisar o caso concreto.

Em primeiro lugar, não há que se falar em prescrição, seja com base na norma anterior, ou com base na lei nova, já que não atingido o prazo descrito em nenhuma das normas.

### **2.1. Conduta imputada aos demandados**

A inicial narra, em resumo, condutas que implicariam em enriquecimento ilícito na condução da construção de um ginásio esportivo no distrito de Dalmópolis, Município de Juru/PB, ofendendo os arts. 9º, inc. XI, e 10, I da Lei 8429/92.

Pois bem.

Na espécie, consoante se depreende dos autos, o Município de Juru/PB, em um primeiro momento, deflagrou certame licitatório, na modalidade tomada de preços (Tomada de Preços n.º 02/2014), com o desiderato de construir uma quadra padrão poliesportiva com vestiário no Distrito de Dalmópolis, contando, para tanto, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Após desfecho do certame licitatório, a edilidade paraibana contratou a empresa MARIA DO SOCORRO ARAÚJO ROCHA - ME, consoante disposto no Contrato Administrativo n. 20/2014 CPL (**id. nº 4058203.5302049, fls. 05/07**), orçando como valor total a quantia de R\$ 509.367,86 (quinhentos e nove mil e trezentos e sessenta e sete reais e oitenta e seis centavos).

Iniciada a execução das obras, o contrato celebrado fora rescindido unilateralmente pela edilidade paraibana (**id. nº 4058203.5302098, fls. 08/09**), de sorte que restou imperiosa a instauração de novo certame licitatório para a conclusão das obras.

Para tanto, a Prefeitura de Juru/PB deflagrou a Tomada de Preços n.º 02/2017, tendo, em virtude do certame licitatório, contratado a empresa V.&A. CONSTRUTORA LTDA - ME, mediante proposta orçada em R\$ 242.843,02 (duzentos e quarenta e dois mil e oitocentos e quarenta e três reais e dois centavos).

Nesse diapasão, verifica-se dos autos que, após longos anos, o Ginásio Poliesportivo foi entregue a população de Juru/PB, consoante se verifica da matéria jornalística repousada no **id. nº 4058203.8782553**, versão não controvertida pelo MPF, pelo FNDE ou, por último, pelo Município de Juru, apesar de regulamente intimados das informações.

Aliado ao fato da entrega das obras, penso que há nos autos elementos probatórios que rechaçam a versão de dano ao erário, em que pese o atraso da conclusão.

A uma porque, da soma dos valores adiantados à empresa MARIA DO SOCORRO ARAÚJO ROCHA - ME por ocasião do primeiro contrato administrativo, na ordem de R\$ 264.557,17 (duzentos e sessenta e quatro mil e quinhentos e cinquenta e sete reais e dezessete centavos), consoante apontado pelo próprio MPF na inicial, com a quantia dispendida no segundo contrato administrativo, na ordem de R\$ 242.843,02 (duzentos e quarenta e dois mil e oitocentos e quarenta e três reais e dois centavos), depreende-se que não fora suplantado o valor previsto na origem, qual seja: R\$ 509.367,86 (quinhentos e nove mil e trezentos e sessenta e sete reais e oitenta e seis centavos).

A duas porque a empresa responsável pela conclusão das obras (que não é parte na presente ação) prestou informações apontando, de um lado, que as pendências anteriores foram regularizadas, e, de outro, que não houve qualquer ônus adicional em relação as verbas tratadas no contrato (**id. nº 4058203.8782551**).

A três porque a versão ora exposta foi corroborada pela testemunha Janaina Leite em audiência, ao dispor que o FNDE e o Município de Juru não arcaram com valores adicionais.

Vejamos, no particular, a versão da testemunha (**id. nº 4058203.8183205**):

*Foi Engenheira Fiscal do Município de Juru/PB de 2016 até o final de 2018; Trabalhou a partir da contratação da segunda empresa; Constatou, na ocasião, apenas alguns intemperes em razão do período chuvoso; Recebeu a planilha da empresa vencedora com as pendências a serem sanadas, bem assim os projetos do FNDE para o devido acompanhamento das obras; Fez uma medição referente ao piso das obras; Quem executou o serviço referente ao piso foi a V&A, segunda empresa contratada; Visualmente, o aterro do piso, quando fez a vistoria, estava regular; Durante seu trabalho, atesta que a quantidade de valores liberados estavam condizentes com a execução da obra; O FNDE e o Município de Juru/PB não arcaram com valores adicionais; Ingressou como Engenheira Fiscal das obras em 2016; A estrutura metálica já constava quando iniciou os trabalhos, mas não tem como recordar se todos os elementos foram empregados; Quando iniciou, ainda não existiam as lajes do vestiário; Após concluir sua função perante a Prefeitura de Juru/PB, passou pela obra em uma ocasião, oportunidade em que, visualmente, observou que as obras estavam quase concluídas.*

Diante do exposto, não há como constatar qualquer dano ao erário ou enriquecimento ilícito por parte dos demandados, consoante pretendido pelo MPF, pelo que a improcedência da ação é medida que se impõe.

### III - DISPOSITIVO

Diante do exposto, com base no art. 487, I do CPC, julgo improcedente o pedido, para absolver os réus **LUIZ GALVÃO DA SILVA, MARIA DO SOCORRO ARAÚJO ROCHA e MARIA DO SOCORRO ARAÚJO ROCHA EIRELI** (CNPJ nº 11.353.048/0001-08) das acusações de improbidade.

Deixo de condenar o MPF em honorários, pois entendo que não houve má-fé na propositura da demanda.

Intimem-se as partes. Não apresentado recurso, arquivem-se os autos.

Sentença registrada e publicada eletronicamente.

Interposta apelação contra esta sentença, por qualquer das partes, ou interposta apelação adesiva pelo apelado, intime-se a parte contrária para, no prazo legal, querendo, apresentar contrarrazões (art. 1.010, §§ 1º e 2º, do CPC/2015).

Na hipótese prevista no parágrafo anterior, decorrido o prazo para a apresentação das contrarrazões, remetam-se os autos ao TRF5, independentemente de juízo de admissibilidade (art. 1.010, § 3º, do CPC/2015).

Monteiro/PB, data da validação no sistema.

**(assinado eletronicamente)**

**JUIZ FEDERAL**



Processo: **0800048-75.2020.4.05.8203**

Assinado eletronicamente por:

**FERNANDO AMERICO DE FIGUEIREDO PORTO -  
Magistrado**

**Data e hora da assinatura:** 10/01/2023 09:25:31

**Identificador:** 4058203.11003937



22121413130257100000011042669

**Para conferência da autenticidade do documento:**

<https://pje.jfjb.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>