



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO CEARÁ – 23ª VARA - QUIXADÁ

7213  
J

Processo nº 0000125-67.2013.4.05.8105  
Classe: 2 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
Promoventes: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTRO.  
Promovidos: JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES E OUTROS.

**DECISÃO PRELIMINAR DE RECEBIMENTO DA INICIAL DE  
AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**  
**(ART. 17, §§ 7º E 8º, LEI Nº 8.429/92)**

Trata-se de ação civil pública de improbidade administrativa ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF** e pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ – MPCE** contra **JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES**, ex-prefeito do município de Quixadá (2001/2008), **RÔMULO NEPOMUCENO BEZERRA CARNEIRO**, ex-prefeito do município de Quixadá (2009/2012), **ERENI LIMA TAVARES**, ex-secretário de Agricultura do Município de Quixadá, **PAULO PINTO BEZERRA JÚNIOR**, ex-secretário de Agricultura do Município de Quixadá, **INSTITUTO SERTÃO CENTRAL – ISC**, **JOAQUIM NETO CAVALCANTE BARROS**, presidente do Instituto Sertão Central, **FRANCISCO ERASMO CAVALCANTE BARROS**, ex-presidente do Instituto Sertão Central, e **COOPERATIVA CEARENSE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E ASSISTÊNCIA TÉCNICA LTDA. – COCEPAT**, objetivando a condenação dos réus nas sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Aduzem os autores, em apertada síntese, que o município de Quixadá (CE) e a União, por meio da Secretaria Especial da Pesca e Aquicultura – SEAP, atual Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA, celebraram, em 31/12/2005, o Convênio nº 151/2005 (SIAFI nº 543327), no valor de R\$ 329.450,00 (trezentos e vinte e nove mil, quatrocentos e cinquenta reais)<sup>1</sup>, o qual objetivava: **i) a implantação de 10 (dez) unidades demonstrativas de criação de tilápias em gaiolas** nos açudes Boa Vista, Vitória, Lagoa do Mato, Lagoa Nova, Jerusalém, Juá, Califórnia, Guanabara, Marias Preta e Floresta; **ii) bem como o desenvolvimento de programa de capacitação e treinamento de 100 (cem) produtores rurais na produção do pescado**, com a realização de programa de acompanhamento técnico de cada unidade demonstrativa desde a implantação, conforme o plano de trabalho.

Afirmam ainda, não obstante o repasse total dos valores do convênio, que o projeto ainda não foi executado até a presente data, nem mesmo parcialmente. Nesse diapasão, sustentam serem inúmeras as irregularidades, ocorrendo desde a deflagração do procedimento licitatório até o pagamento dos fornecedores sem a devida prestação dos serviços contratados.

<sup>1</sup> R\$ 217.450,00 (duzentos e dezessete mil, quatrocentos e cinquenta reais) de responsabilidade da SEAP e R\$ 112.000,00 (cento e doze mil reais) de responsabilidade do município de Quixadá.

J

Quanto ao procedimento licitatório – Pregão nº 053/2006, sustenta-se que este fora deflagrado em 13/11/2006, ou seja, antes da obtenção do licenciamento ambiental e da outorga de uso de águas públicas.

No que diz respeito aos pagamentos, apontam as seguintes impropriedades:

a) Pagamento antecipado de R\$ 31.000,00 (trinta e um mil reais), à empresa Roberto Lafaiete Gomes e Teixeira Ltda., referente à aquisição de 100 (cem) tanques/gaiolas de criação de tilápia, de 2 (dois) aparelhos medidores de oxigênio, potencial hidrogênico e condutividade elétrica (O<sub>2</sub>, pH e CE) e na implantação da unidade física, sem a necessária e prévia implantação parcial do objeto do contrato;

b) Pagamento antecipado de R\$ 120.200,00 (cento e vinte mil e duzentos reais), à mesma empresa supracitada, referente à aquisição de 94,5 (noventa e quatro vírgula cinco) toneladas de ração para peixe e 80.000 (oitenta mil) alevinos sem necessidade, uma vez que as gaiolas de criação de tilápia ainda não estavam implantadas.

Quando do Balanço Geral do Convênio nº 151/2005, o MPA constatou mais irregularidades:

a) O Instituto Sertão Central – ISC foi contratado sem o devido procedimento licitatório;

b) Pagamento de R\$ 112.000,00 (cento e doze mil reais) ao ISC sem que os serviços tenham sido prestados;

c) Pagamento de R\$ 29.977,60 (vinte e nove mil, novecentos e setenta e sete reais e sessenta centavos) à COCEPAT sem que os cursos tenham sido ministrados.

Pleitearam, em sede de liminar, a decretação da indisponibilidade de valores financeiros, através do sistema Bacen Jud, até o limite da responsabilidade cada um.

Acompanha a inicial o procedimento administrativo nº 1.15.001.000191/2011-82, o qual deu suporte ao ajuizamento da demanda (fls. 56/1584).

Devidamente notificada na forma do art. 17, §7º da LIA, a COCEPAT apresentou manifestação preliminar às fls. 1615/1626, na qual defende que o curso foi regularmente ministrado e, por consequência, o contrato nº 2010002 foi devidamente cumprido. Juntou os documentos de fls. 1627/1923.

Às fls. 1932/1938, manifestação por escrito de JOAQUIM NETO CAVALCANTE BARROS aduzindo, preliminarmente, a incompetência da Justiça Federal. No mérito, afirma que não houve nenhuma irregularidade na contratação do Instituto Sertão Central – ISC e que a 1ª (primeira) fase do convênio foi realizada, não continuando por fatos alheios à vontade das partes convenientes. Acompanham a manifestação os documentos de fls. 1939/2296.

FRANCISCO ERASMO CAVALCANTE BARROS, em sua manifestação às fls. 2297/2303, limitou-se a repetir os mesmos argumentos do Sr. Joaquim Neto e juntou os documentos de fls. 2304/2659.

Às fls. 2660/2709, JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES apresentou sua manifestação, na qual aduziu, em sede de preliminar, a sua ilegitimidade passiva *ad causum*, ante a impossibilidade de aplicação da Lei de Improbidade aos agentes políticos e a ausência de responsabilidade pelos atos praticados. Quanto ao mérito, alega que sempre agiu dentro da legalidade, não havendo que se falar em ato de improbidade administrativa. Anexou os documentos de fls. 2710/4145.

Manifestação por escrito do INSTITUTO SERTÃO CENTRAL – ISC às fls. 4148/4154, limitando-se a repetir a tese apresentada pelo promovido Joaquim Neto. Na oportunidade, apresentou os documentos de fls. 4155/5314.

Às fls. 5315/5372, ERENI LIMA TAVARES manifestou-se, em linhas gerais, no sentido de que: não houve culpa de nenhuma das autoridades municipais de Quixadá, pois a inexecução parcial do convênio deu-se por desídia da Marinha do Brasil e da COGERH; não ocorreu o alegado pagamento antecipado sem liquidação; o ISC e a CONCEPAT realizaram os serviços para os quais foram contratados; e, por fim, afirma que a conduta narrada é atípica, assim como requer o indeferimento do pedido de indisponibilidade de bens. Apresentou a documentação de fls. 5373/5715.

RÔMULO NEPOMUCENO BEZERRA CARNEIRO apresentou sua manifestação por escrito às fls. 5716/5775. Aduziu, preliminarmente, acerca da inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos e a conseqüente incompetência deste Juízo. No mérito, repetiu os mesmos argumentos do demandado Ereni Lima Tavares. Juntou os documentos de fls. 5776/6130.

PAULO PINTO BEZERRA JÚNIOR, em sua manifestação às fls. 6131/6183, limitou-se a repetir a tese de defesa do Sr. Ereni Lima e juntou os documentos de fls. 6184/6622.

Intimada, o MUNICÍPIO DE QUIXADÁ afirmou ter interesse em integrar a lide à fl. 6624 e requereu a juntada dos documentos de fls. 6625/7207.

Às fls. 7209/7211, a União consigna a impertinência e/ou desnecessidade de ingressar no feito.

Eis, em objetiva síntese, os atos processuais dignos de registro.

## I - PRELIMINARES

Suscita o demandado JOAQUIM NETO CAVALCANTE BARROS a **incompetência da Justiça Federal** para julgar o caso, porquanto os valores repassados ao INSTITUTO SERTÃO CENTRAL – ISC têm origem municipal, ou seja, são



oriundos da Prefeitura Municipal de Quixadá, através da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, e não da União.

Tal argumentação não merece guarida, pois a presente ação de improbidade trata, como um todo, do Convênio nº 151/2005 (SIAFI nº 543327) firmado entre o Município de Quixadá e a União, no valor total de R\$ 329.450,00 (trezentos e vinte e nove mil, quatrocentos e cinquenta reais).

Ademais, conforme cediço, compete à Justiça Federal processar e julgar as ações de improbidade administrativa que tratem de verbas federais oriundas de convênio firmado entre município e União, os quais estão sujeitos a prestação de contas perante órgão federal. Nesse sentido:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VERBAS FEDERAIS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AGRAVO PROVIDO. I - Compete à Justiça Federal processar e julgar as ações de improbidade administrativa que tratem de verbas federais oriundas de convênio firmado entre o município e órgão federal, os quais estão sujeitas a prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União. II - Agravo provido. (AG , JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 DATA:25/10/2013 PAGINA:242.)

Não há, portanto, que se falar em divisão do Convênio e, muito menos, dos valores referentes ao repasse federal e à contrapartida municipal.

Ainda em sede de preliminares, arguíram os réus a **inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos**. Alegam que o prefeito não poderia, à época, ser processado e punido com base na LIA, haja vista a maior especificidade do regime de punição por crime de responsabilidade, aduzindo, pois, que a Lei nº 8.429/92 não se aplica aos agentes políticos.

De fato, o Supremo Tribunal Federal fixou, por ocasião do julgamento da Reclamação n.º 2.138/DF, o controvertido entendimento segundo o qual os agentes políticos não respondem por improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade. Registre-se que o caso concreto dizia respeito à Reclamação proposta perante o STF, com o objetivo de preservar sua competência para processar e julgar Ministro de Estado por conduta que configurava, a um só tempo, crime de responsabilidade e ato de improbidade administrativa, segundo os apontamentos do Informativo n.º 471, da Suprema Corte, *verbis*:

“Quanto ao mérito, o Tribunal, por maioria, julgou procedente a reclamação para assentar a competência do STF para julgar o feito e declarar extinto o processo em curso no juízo reclamado. Após fazer distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na CF, quais sejam, o do art. 37, § 4º, regulado pela Lei 8.429/92, e o regime de crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, c, da CF e disciplinado pela Lei 1.079/50, entendeu-se que os

agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o STF nos termos do art. 102, I, c, da CF”.

Neste julgado, o Pretório Excelso preservou sua competência para o julgamento do caso e extinguiu a ação civil pública de improbidade administrativa, em que o juízo de primeiro grau condenara o agente político nas tenazes dos arts. 12, da Lei n.º 8.429/92 e 37, § 4º, da Constituição Federal.

Impende esclarecer que o mencionado *decisum* não tem efeito vinculante, nem eficácia *erga omnes*, conforme amplamente reconhecido pelo próprio STF. É o que se infere do seguinte julgado:

“EMENTA: RECLAMAÇÃO. Inadmissibilidade. Seguimento negado. Julgamento da Rcl nº 2.138. Efeito vinculante. Súmula vinculante sobre a matéria. Inexistência. Precedentes. Ausência de razões novas. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões novas, decisão fundada em jurisprudência assente da Corte”.  
(STF, RCL-AGR 5393/PA, Tribunal Pleno, DJ 24.4.2008)

Tal entendimento vem sendo esposado pelos Tribunais Regionais Federais, consoante se verifica nas ementas abaixo transcritas:

“AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO RESCISÓRIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. CONVÊNIO COM A UNIÃO. PAGAMENTOS INDEVIDOS. OBRAS DE HOSPITAL NÃO REALIZADAS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AGENTES POLÍTICOS. RESPONSABILIZAÇÃO. AUSÊNCIA DO FUMUS BONI IURIS.  
(...) A despeito da discussão acerca da matéria travada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, seja por meio da ADI nº 2182/DF, cujo julgamento encontra-se suspenso em face de pedido de vista do Ministro EROS GRAU (Informativo do STF no site do Tribunal ([www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) - em 14/06/2007), seja em função do julgamento da RCL nº 2138, em que a Ministra ELLEN GRACIE manifestou que a decisão da RCL nº 2138/DF não tem efeito vinculante, destinando-se apenas ao episódio nele tratado (Informativo STF - 23/07/2007), dota-se o entendimento segundo o qual a Lei nº 8.429/92 é aplicável aos agentes políticos concomitantemente com as leis que estabelecem os crimes de responsabilidade.  
(...)”  
(TRF5, AGRAR 5828/01, Pleno, DJ 23/05/2008)

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO, AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. COMPETÊNCIA. APLICABILIDADE DA LEI 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BENS. MEDIDA INAUDITA ALTERA PARS. INDEFERIMENTO QUE SE COLOCA NA ESPÉCIE.

I - As questões relativas à competência para o processamento e julgamento das ações de improbidades contra agentes políticos, bem como da aplicação da Lei 8.429/92, após os julgamentos pelo STF da ADI 2.797/DF e Rcl 2.138, ficaram solucionadas da seguinte forma por esta E. Turma: a) ex-agentes políticos, em ação de improbidade, continuam a responder perante a primeira instância; b) as disposições da Lei 8.429/92 aplicam-se aos agentes políticos, visto que "O Supremo Tribunal Federal negou, mediante decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie, seguimento às reclamações 5.738, 5.385, 5.391 e 5.353, sob o fundamento de que a decisão proferida na Reclamação 2.138 não possui efeito vinculante e nem eficácia erga omnes." (AG 2007.01.00.013117-5/MA, Rel. Des. Federal Tourinho Neto, 3ª T, DJ 2 de 31/8/2007, p. 13.) (...)" (TRF1, AG 200601000266560/PA, Terceira Turma, DJ 25/4/2008)

Em verdade, as responsabilidades político-administrativas previstas na Carta Magna cumprem desideratos diversos e não são excludentes entre si, conquanto se saiba que os agentes políticos encontram-se, inclusive, regidos por normas especiais de responsabilidade. Tal, porém, não é fundamento para excluí-los da aplicação da LIA. Nesse sentido, tomo como meus fundamentos as argumentações dos Ministros Joaquim Barbosa e Carlos Velloso, as quais constam no Informativo n.º 471 da Suprema Corte, *in verbis*:

“O Min. Joaquim Barbosa acompanhou o voto vencido do Min. Carlos Velloso quanto à conclusão de que os fatos em razão dos quais o Ministério Público Federal ajuizara a ação de improbidade não se enquadravam nas tipificações da Lei 1.079/50 e de que não seria aplicável, portanto, o art. 102, I, c, da CF. Em acréscimo a esses fundamentos, asseverava, também, a existência, no Brasil, de disciplinas normativas diversas em matéria de improbidade, as quais, embora visando à preservação da moralidade na Administração Pública, possuiriam objetivos constitucionais diversos: a específica da Lei 8.429/92, que disciplina o art. 37, § 4º, da CF, de tipificação cerrada e de incidência sobre um amplo rol de possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham vínculo funcional com a Administração Pública; e a referente à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estado (art. 85, V), a qual, no plano infraconstitucional, se completa com o art. 9º da Lei 1.079/1950. Esclarecia que o art. 37, § 4º, da CF traduziria concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput desse mesmo artigo, por meio do qual se teria buscado coibir a prática de atos desonestos e antiéticos, aplicando-se, aos acusados as várias e drásticas penas previstas na Lei 8.429/92. Já o tratamento jurídico da improbidade prevista no art. 85, V, da CF e na Lei 1.079/50, direcionada aos fins políticos, ou seja, de apuração da responsabilização política, assumiria outra roupagem, porque o objetivo constitucional visado seria o de lançar no ostracismo político o agente político faltoso, cujas ações configurassem um risco para o estado de Direito; a natureza política e os objetivos constitucionais pretendidos com esse instituto explicariam a razão da aplicação de apenas duas punições ao agente político: perda do cargo e

inabilitação para o exercício de funções públicas por 8 anos. Dessa forma, estar-se-ia diante de entidades distintas que não se excluiriam e poderiam ser processadas separadamente, em procedimentos autônomos, com resultados diversos, não obstante desencadeados pelos mesmos fatos. Saliendo que nosso ordenamento jurídico admitiria, em matéria de responsabilização dos agentes políticos, a coexistência de um regime político com um regime puramente penal, afirmava não haver razão para esse mesmo ordenamento impedir a coabitação entre responsabilização política e improbidade administrativa. Entendia que eximir os agentes políticos da ação de improbidade administrativa, além de gerar situação de perplexidade que violaria os princípios isonômico e republicano, seria um desastre para a Administração Pública, um retrocesso institucional. Por fim, considerava que a solução então preconizada pela maioria dos Ministros, ao criar nova hipótese de competência originária para o Supremo (CF, art. 102), estaria rompendo com a jurisprudência tradicional, segundo a qual a competência da Corte só poderia ser estabelecida mediante norma de estatuta constitucional, sendo insuscetível de extensões a situações outras que não as previstas no próprio texto constitucional. Destarte, a ação proposta deveria ter seu curso normal perante as instâncias ordinárias. (Rcl 2138/DF, rel. orig. Min. Nelson Jobim, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 13.6.2007)".

Registro, ainda, que o julgamento da Reclamação n.º 2.138/DF reflete apenas uma posição provisória da Corte, eis que a questão foi decidida, antes da sua atual composição, por somente um voto de diferença (votos favoráveis dos Ministros Cezar Peluso, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão e Nelson Jobim, vencidos os Ministros Carlos Velloso, Joaquim Barbosa, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Celso de Mello).

Ademais, há precedente<sup>2</sup> mais recente, do mesmo STF, agora com os votos de vários dos Ministros recentemente nomeados, admitindo que os agentes políticos estão sujeitos ao processo por ato de improbidade administrativa e sem foro especial (assim votaram os ministros Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Carlos Ayres Brito e Carmen Lúcia Antunes Rocha<sup>3</sup>).

Segundo, pois, a tendência de admissão da submissão dos agentes políticos à LIA, colaciono recentes julgados do Quinto Regional:

“ADMINISTRATIVO. REMESSA OFICIAL: NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTE DESTA CORTE FEDERAL. PERCEPÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS FEDERAIS

<sup>2</sup> Petição n.º 3.923/SP

<sup>3</sup> A respeito da decisão proferida na Petição n.º 3.923/SP, vejamos os comentários de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves: “(..) Em obter dictum, os Ministros Ricardo Lewandowski, Carlos Ayres Brito e Carmen Lúcia Antunes Rocha, que não participaram do julgamento da Reclamação n.º 2.138/2002, reconheceram expressamente que agentes políticos podem ser responsabilizados por ato de improbidade administrativa, sem direito a foro por prerrogativa de função. Com isto, pode-se afirmar que, na atual composição, seis Ministros do Supremo Tribunal Federal rechaçam a tese prevalecente na Reclamação n.º 2.138/2002 (...)” (Improbidade Administrativa, 4ª ed., Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008, p. 426)

ORIUNDOS DO PEJA - PROGRAMA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS. DECLARAÇÃO FRAUDULENTE DA QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. ILÍCITO PREVISTO NO ART. 11, INCISO I, LEI 8.429/92. DOLO CONFIGURADO. APRESENTAÇÃO DE PROVAS, PELA DEFESA, EM ALEGAÇÕES FINAIS: PRECLUSÃO TEMPÓRAL. SANÇÕES APLICADAS AOS AGENTES ÍMPROBOS OBSERVANDO-SE A RAZOABILIDADE E A PROPORCIONALIDADE. APELOS DESPROVIDOS. (...) 4. Toante à alegativa dos Recorrentes acerca da inaplicabilidade da Lei nº 8.429/92 aos Agentes Políticos, fundada em julgamento da Suprema Corte em seara de Reclamação nº 2.138-DF, observa-se que a mesma improcede, pois a decisão do STF em tal Reclamação diz apenas respeito ao caso concreto tratado em seu bojo, não sendo dotada de efeito vinculante ("erga omnes"). O membro do Ministério Público Federal que atua na 1ª instância lembrou que "[...] as sanções previstas na Lei nº 8.429/92 vão além das sanções políticas, pois envolvem o dever civil de reparar o dano causado pelo agente ímprobo, com devolução do produto do locupletamento e multa civil, bem como a proibição de contratar com o Poder Público, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio [...]". Demais disso, as sanções previstas na Lei nº 8.429/92 não podem deixar de ser aplicáveis aos prefeitos apenas em razão dos fatos imputados serem também tipificados como crime de responsabilidade, não havendo o que se falar em litispendência ou prejudicialidade entre tais ações, devido à independência das instâncias. Interpretar de forma diferente é ignorar a redação clara do parágrafo 4º do art. 37 da Constituição Federal. Precedente: TRF-5ª R. - AGTR 95664/PE - 2ª T. - Rel. Des. Francisco Wildo Lacerda Dantas - DJe 28.05.2010. (...)"

(TRF5, APELREEX 200983020000379, Segunda Turma, DJE 12/5/2011)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FUNASA. AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. LAUDO PERICIAL. IRREGULARIDADES NO CONVÊNIO Nº 781/01. REGULARIDADE NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO Nº 2131/00. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. (...) 2. Preliminarmente, conforme entendimento jurisprudencial, julga-se aplicável a Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, ante a independência das competências cíveis e penais, que, apesar de versarem sobre os mesmos fatos, têm causas e finalidades distintas. (Questão de Ordem na Petição nº 3923, STF, Relator o Ministro Joaquim Barbosa) (...)"

(TRF5, AC 200584000001946, Quarta Turma, DJE 14/4/2011)

Perceba-se que aqueles que defendem a inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos escoram-se na tese de que os atos de improbidade administrativa consubstanciarium, na verdade, crimes de responsabilidade, de modo que os agentes referidos somente se sujeitariam à responsabilização política. Seguindo essa linha de intelecção, argumenta-se que a maior parte dos atos de improbidade encontraria





correspondência nas infrações político-administrativas previstas nas leis que definem os crimes de responsabilidade (v.g. Lei nº 1.079/50), motivo pelo qual estes diplomas absorveriam os atos ímprobos.

Entretanto, não vislumbro qualquer identidade entre os institutos da improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade. Com efeito, estes se restringem à supressão de direitos políticos do infrator, não correspondendo à plena responsabilização, civil e administrativa, pelos danos advindos do mau exercício de cargos e funções administrativas que o ato de improbidade acarreta. Considerando, portanto, que o nosso ordenamento jurídico alberga a plena possibilidade de estabelecimento de sanções de natureza criminal, civil, política e administrativa para um mesmo fato, forçoso concluir pelo reconhecimento da coexistência entre os atos de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade.

Noutro giro, aduz, por fim, JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES que não há nos autos nenhum ato de sua lavra, sendo tudo de responsabilidade absoluta e exclusiva do Secretário Municipal. Ocorre, todavia, que tal preliminar confunde-se com o próprio mérito da ação, devendo, pois, ser analisada no momento oportuno.

#### **Preliminares afastadas.**

## **II - MÉRITO**

Prevê o art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92 que, recebida a manifestação da parte demandada, cabe ao julgador rejeitar a pretensão constante na ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência do pedido ou da inadequação da via eleita. Do contrário, é de rigor o recebimento da petição inicial – § 9º do art.17 da Lei nº 8.429/92.

Trata-se, portanto, de um juízo sobre a viabilidade da exordial, fundado em cognição sumária, e não exauriente. Cumpre aferir, nessa fase processual, se os elementos juntados aos autos autorizam a instauração da ação de improbidade. Em outras palavras, se existem indícios que apontam para a prática de atos de improbidade de forma a justificar o recebimento da inicial.

A instauração desse contraditório prévio – observa Marino Pazzaglini Filho – tem por objetivo “*sustar ações manifestamente temerárias ou desarrazoadas, quer por ser indubitosa a não-configuração de ato improbidade administrativa, quer por ausência de indícios probatórios de sua existência*”<sup>4</sup>.

Assegura-se aos promovidos a oportunidade de demonstrar que estão sendo vítimas de uma acusação descabida, inconsistente, não se justificando, portanto, sua sujeição a todos os gravames decorrentes da instauração do processo.

Numa apreciação inicial e perfunctória, própria deste momento processual, verifico que há elementos nos autos evidenciando um mínimo de prova sobre a

<sup>4</sup> PAZZAGLINI FILHO, MARINO. Lei de Improbidade Administrativa Comentada, 2002, Ed. Atlas, pág.167.

configuração do ato imputado, consubstanciado no acervo de documentos probatórios juntados pelo *Parquet* à inicial (Processo Administrativo nº 1.15.001.000191/2011-82) e pelo município de Quixadá (CE), de tal monta a justificar o recebimento da petição inicial e o processamento do feito, com o fim de se proceder a uma melhor colheita de provas e clarificação dos fatos, somente possível na fase de instrução.

Com efeito, às fls. 163/174 dos autos, consta cópia do Convênio nº 151/2005 celebrado entre a União, através da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República e o Município de Quixadá, pelo prefeito **JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES**, visando a apoiar o projeto de produção de tilápias em gaiolas no município, cujo valor total era de R\$ 329.450,00, sendo R\$ 217.450,00 de aporte da União e R\$ 112.000,00 de contrapartida do município, tendo o convênio sido firmado em 31 de dezembro de 2005.

Conforme plano de trabalho constante nas páginas 169/174, as metas do convênio seriam: i) “Implantar em 10 (dez) açudes – (Boa Vista, Vitória, Lagoa do Mato, Lagoa Nova, Jerusalém, Juá, Califórnia, Guanabara, Maria Preta e Floresta), respectivamente, 10 (dez) unidades demonstrativas de criação de tilápias em gaiolas”; e, ii) Treinar e capacitar 100 (cem) produtores rurais, com 10 gaiolas em cada açude, na técnica de cultivo de tilápias em gaiolas, aproveitando racionalmente o potencial de cada açude.”

Em decorrência, o município de Quixadá, por intermédio de seu Secretário de Agricultura **ERENI LIMA TAVARES**, atuando por delegação de poderes, conforme contrato repousante às fls. 203/206, após procedimento licitatório (fls. 234/241), adquiriu da sociedade empresarial Roberto Lafaiete Gomes e Teixeira Ltda, em 19/12/2006, 100 (cem) gaiolas para criação de tilápias ao custo de R\$ 25.000,00 e 80.000 alevinos, acrescidos de 94,50 toneladas de ração, ao custo de R\$ 120.200,00, tendo a contratação importado em um custo total de R\$ 151.200,00.

Por essa contratação, o município de Quixadá, em 18/05/2009, já na gestão do prefeito **RÔMULO NEPOMUCENO BEZERRA CARNEIRO**, teria efetuado o pagamento de R\$ 120.200,00 ao contratado, conforme indica o documento de fls. 718/719.

Ainda em consequência da celebração do Convênio nº 151/2005, o município de Quixadá, também por intermédio de seu Secretário de Agricultura **ERENI LIMA TAVARES**, atuando por delegação de poderes, celebrou, em 01/08/2008, desta feita sem licitação, convênio com o Instituto Sertão Central (fls. 215/218), este representado por seu presidente **FRANCISCO ERASMO CAVALCANTE**, cujo objeto era a prestação de assistência técnica ao projeto de criação de tilápia, tendo a conveniada se obrigado a prestar atendimento a 100 (cem) produtores, ficando ainda acertado que o Instituto receberia 11 (onze) parcelas de R\$ 10.181,82, totalizando um custo público de R\$ 112.000,00.

Pelos serviços contratados, o Município de Quixadá, pela secretaria de Agricultura familiar, chefiada por **ERENI LIMA TAVARES** até 03/2008 e a partir de então por **PAULO PINTO BEZERRA JÚNIOR**, aparentemente, realizou 10

pagamentos de R\$ 10.181,82 ao Instituto Sertão no período compreendido entre 03/2008 e 12/2008 conforme indica o documento de fls. 716/717. Ressalte-se que, conforme depoimento de fls. 803/804, a partir de 04/2008, o Instituto em questão passou a ser presidido/representado por **JOAQUIM NETO CAVALCANTE BARROS**.

Celebrou ainda o município, também por intermédio de seu Secretário de Agricultura **ERENI LIMA TAVARES**, atuando por delegação de poderes, avença com a Cooperativa Cearense de Prestação de Serviços e Assistência Técnica Ltda – **COCEPAT** em 05/01/2010 (fls. 365/367), já na gestão do prefeito **RÔMULO NEPOMUCENO BEZERRA CARNEIRO**, cujo objeto envolveria também a capacitação dos beneficiários dos criadouros, devendo a contratada executar os cursos, incluindo alimentação em material didático, tendo a contratação importado num custo público de R\$ 29.977,60.

Pelo serviço contratado, o município de Quixadá pagou à **COCEPAT**, em 02/2010, a quantia de R\$ 29.977,00 conforme demonstram os documentos de fls. 1488/1492.

Em que pese a contratação e a realização de pagamentos pelo município de Quixadá em decorrência do Convênio nº 151/2005, há indícios nos autos de malversação de dinheiro público, pois é possível observar que nem as gaiolas adquiridas nem os serviços contratados foram destinados à população, conforme depoimentos de representantes das comunidades que seriam beneficiárias constante às fls. 747/748 (Jerusalém), 771/772 (Lagoa do mato), 786/787 (Califórnia), 858 (Guanabara), 860/861 (Maria Preta).

Ademais, a análise dos autos permite concluir que a não implantação das gaiolas que beneficiaria a população deu-se, aparentemente, por irregularidades ambientais apontadas pela COGERH conforme parecer constante à fls. 103/104.

Esse fato é confirmado pela Nota Técnica nº 006/2012 do MPA (fl. 117), onde se depreende que: *“Referência à atual situação acerca da implantação de tanques-rede, destiandos à produção de tilápia, referetens ao convenio nº 151/2005: Os tanques-rede adquiridos pela Prefeitura Municipal de Quixadá não estão sendo utilizados.”*

Quanto à capacitação da população, **Joaquim Neto Cavalcante Barros**, presidente do Instituto Sertão Central desde 04/2008, confirma a não prestação dos serviços contratados ao afirmar que *“a assistência prestada pela Instituto nada tinha haver (sic) com o projeto de tilápias.”* (fls. 803/804).

Deve ser consignado, portanto, que há indícios de que os gestores municipais envolvidos na execução do objeto do convênio nº 151/2005 - **JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES** e **RÔMULO NEPOMUCENO BEZERRA CARNEIRO**, enquanto prefeitos e principais responsáveis pela consecução do objeto conveniado; **ERENI LIMA TAVARES** e **PAULO PINTO BEZERRA JÚNIOR**, enquanto secretários de agricultura do município e ordenadores dos pagamentos – bem como as pessoas jurídicas beneficiárias dos pagamentos e seus representantes -

**INSTITUTO SERTÃO CENTRAL, JOAQUIM NETO CAVALCANTE BARROS, FRANCISCO ERASMO CAVALCANTE BARROS, e COOPERATIVA CEARENSE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E ASSISTÊNCIA TÉCNICA LTDA. – COCEPAT** - praticaram atos de malversação de verbas públicas federais nos termos da Lei de Improbidade

É de se ressaltar também que as partes promovidas não trouxeram, juntamente com as manifestações por escrito, qualquer elemento apto a afastar de plano sua responsabilidade, o que leva à necessidade de prosseguimento do feito.

Assim sendo, presentes indícios suficientes da existência e autoria do ato de improbidade administrativa, **RECEBO** a petição de fls. 3/44.

### **Passo ao exame do pedido de indisponibilidade.**

Requerem o MPF e o MPCE a decretação de indisponibilidade de bens e valores dos demandados, com amparo no artigo 7º da Lei nº 8.429/92, *in verbis*:

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

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”.

Nesta quadra, apontam os demandantes como presentes os requisitos autorizadores à concessão de tal medida pelo risco de os demandados promoverem a dilapidação dos próprios patrimônios, a fim de evitar a aplicação da lei e da Constituição Federal.

A indisponibilidade dos bens, tratando-se de medida cautelar, encontra-se inserida no poder geral de cautela do juiz, de que trata o artigo 798 do CPC e, portanto, deve submeter-se cumulativamente aos requisitos do *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito ao ressarcimento ao erário) e do *periculum in mora* (receio de que o indiciado pretenda dispor do seu patrimônio, de modo a frustrar a futura execução da sentença a ser proferida na ação civil pública). Neste sentido, julgado do STJ:

“A Lei fala que cabe à autoridade administrativa representar ao Parquet para que este requeira a indisponibilidade dos bens quando o ato causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito. Não quer dizer que a indisponibilidade será decretada nesta ocasião; apenas ressalta que, com a representação, cabe ao órgão ministerial analisar os pressupostos legais para requerê-la inclusive no bojo dos autos que instrumentalizam a ação civil pública, cabendo ao juiz deferi-la ou não, se reconhecidos os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, como reconhecidamente vem entendendo este Tribunal”.

(STJ, Resp 769.350/CE, Segunda Turma, DJU de 15/5/2008)

Quanto ao *fumus boni iuris*, entendo que os documentos adunados aos autos e utilizados como respaldo para o recebimento da inicial representam fortes indícios de autoria e materialidade de atos de improbidade administrativa.

Ora, diante das evidências acima descritas, são fortes os indícios de lesão ao patrimônio público, e do próprio enriquecimento ilícito dos envolvidos, o que me parece suficiente para caracterizar o *fumus boni iuris*, necessário à decretação da indisponibilidade.

Já em relação ao *periculum in mora*, filio-me à parcela da jurisprudência pátria que entende implícito o requisito em caso de atos de improbidade administrativa.

O receio de que os promovidos se desfaçam de seus patrimônios com vistas a frustrar eventual futura execução justifica, *per se*, a adoção da providência requestada. Não há coerência com a realidade impor a prova de que o fraudador ou agente está alienando ou dilapidando seu patrimônio, assunto bem abordado por Fábio Medina Osório, que propugna pela concessão da restrição sem maiores exigências:

“Primeiro, não se mostra crível aguardar que o agente público comece a dilapidar seu patrimônio para, só então, promover o ajuizamento de medida cautelar autônoma de seqüestro dos bens. Tal exigência traduziria concreta perspectiva de impunidade e de esvaziamento do sentido rigoroso da legislação. O *periculum in mora* emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese, dos prejuízos causados ao erário, isto é, ao aspecto pecuniário do patrimônio público.

A indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz mera consequência jurídica do processamento da ação pública, forte no art. 37, §4º, da Constituição Federal.

Esperar a dilapidação patrimonial, quando se trata de improbidade administrativa, com todo o respeito às posições contrárias, é equivalente a autorizar tal ato, na medida em que o ajuizamento da ação de seqüestro assumiria dimensão de justiça tardia, o que poderia se equiparar à denegação de justiça”.

Perfilhando o mesmo entendimento, colaciono decisões do Superior Tribunal de Justiça e do TRF da 5ª Região:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. DECRETAÇÃO.** REQUISITOS. ART. 7º DA LEI 8.429/1992. FUMUS BONI IURIS DEMONSTRADO. 1. Afasta-se a prejudicial de mérito referente à pretensa violação do art. 535 do CPC, em razão da forma genérica pela qual foi deduzida, limitando-se o recorrente a afirmar que o Tribunal a quo teria deixado de analisar questão trazida nos embargos declaratórios. Incide o óbice da Súmula 284/STF. 2. O Tribunal a quo concluiu pela inexistência de elementos que justificassem a indisponibilidade de bens dos recorridos, na forma do art. 7º da Lei n.º 8.429/92, ao fundamento de que o decreto de

indisponibilidade de bens somente se justifica se houver prova ou alegação de prática que impliquem em alteração ou redução de patrimônio, capaz de colocar em risco o ressarcimento ao erário na eventualidade de procedência da ação. 3. **No especial, alega-se a existência de fundados indícios de dano ao erário – fumaça do bom direito – o que, por si só, seria suficiente para motivar o ato de constrição patrimonial, à vista do periculum in mora presumido no art. 7º da Lei n.º 8.429/92.** 4. **É desnecessária a prova do periculum in mora concreto, ou seja, de que os réus estariam dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de fumus boni iuris, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade. Precedentes.** 5. O acórdão impugnado manifestou-se, explicitamente, sobre a plausibilidade da responsabilidade imputada aos recorridos, constatando, assim, a presença da fumaça do bom direito. 6. Recurso especial provido”.

(STJ, RESP 201001254860, Segunda Turma, DJE de 28/10/2010). (Negritamos).

“PROCESSUAL CIVIL ADMINISTRATIVO. GRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. DECRETAÇÃO.** REQUISITOS. ART. 7º DA LEI 8.429/1992. 1. A indisponibilidade de bens é medida cautelar que visa garantir a indenização aos cofres públicos, impedindo, na forma da lei, a alienação ou transferência dos bens obtidos pela prática do ato ímprobo. 2. **O STJ tem firme posicionamento no sentido de ser possível a decretação de indisponibilidade de bens quando houver fortes indícios de improbidade administrativa, independente de ser comprovada a lapidação ao patrimônio.** 3. Na hipótese, não há que se falar de ausência do fumus boni iuris e o periculum in mora, haja vista existir nos autos elementos suficientes e capazes para indicar a necessidade da medida de decretação de indisponibilidade de bens do agravante. 4. Agravo improvido”.

(TRF5, AG 00091386320104050000, Primeira Turma, DJE de 2/6/2011) (Realçamos).

Ante o exposto, **DEFIRO O PEDIDO DE INDISPONIBILIDADE DOS VALORES FINANCEIROS DOS PROMOVIDOS**, formulado pelos autores, pelo que determino a busca eletrônica no Banco Central do Brasil, via BACENJUD, com vistas à localização de ativos financeiros, na forma abaixo discriminada:

1. **R\$ 132.818,18** (cento e trinta e dois mil, oitocentos e dezoito reais e dezoito centavos), em nome de **JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES**, CPF nº 161.388.803-15;

2. **R\$ 40.158,81** (quarenta mil, cento e cinquenta e oito reais e oitenta e um centavos), em nome de **RÔMULO NEPOMUCENO BEZERRA CARNEIRO**, CPF nº 340.288.033-49;

3. **R\$ 201.540,63** (duzentos e um mil, quinhentos e quarenta reais e sessenta e três centavos), em nome de **ERENI LIMA TAVARES**, CPF nº 318.095.613-53;

4. **RS 91.636,36** (noventa e um mil, seiscentos e trinta e seis reais e trinta e seis centavos), em nome de **PAULO PINTO BEZERRA JÚNIOR**, CPF nº 310.203.803-49;

5. **RS 112.000,00** (cento e doze mil reais), em nome de **INSTITUTO SERTÃO CENTRAL**, CNPJ nº 09.343.017/0001-16;

6. **RS 91.636,36** (noventa e um mil, seiscentos e trinta e seis reais e trinta e seis centavos), em nome de **JOAQUIM NETO CAVALCANTE BARROS**, CPF nº 309.266.533-34;

7. **RS 20.363,63** (vinte mil, trezentos e sessenta e três reais e sessenta e três centavos), em nome de **FRANCISCO ERASMO CAVALCANTE BARROS**, CPF nº 383.543.903-06;

8. **RS 29.977,00** (vinte e nove mil, novecentos e setenta e sete reais), em nome de **COOPERATIVA CEARENSE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E ASSISTÊNCIA TÉCNICA LTDA.**, CNPJ nº 72.494.776/0001-16.

Publique-se, registre-se e intimem-se, após efetivadas as medidas de indisponibilidade decretadas.

Inclua-se o **MUNICÍPIO DE QUIXADÁ** no pólo ativo da demanda na qualidade de assistente litisconsorcial.

Intimem-se os promovidos para, no prazo legal, apresentar contestação.

Expedientes necessários.

Quixadá (CE), 4 de dezembro de 2013

**JOÃO BATISTA MARTINS PRATA BRAGA**  
Juiz Federal, respondendo pela 23ª Vara