JUSTUTOR

Sentença 00313

Júlio Alves ajuizou ação popular contra a União, o município de Goiânia ■ GO e Lúcio Silva, na 1.ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás.

Na inicial, o autor afirma ter havido lesão à moralidade administrativa e ao patrimônio público da União e do município de Goiânia ■ GO dada a prática de atos danosos realizados pelos réus, conforme as alegações que se seguem.

1) A União teria desapropriado de Lauro Lima, em 2008, área urbana no município de Goiânia ■ GO, por interesse social, com o intuito de construção de casas populares, em razão do lançamento, em 2001, de programa federal de habitação, com a previsão de transferência posterior das unidades a pessoas de baixa renda; todavia, a União não teria efetivado a desapropriação ou iniciado as providências de aproveitamento do bem expropriado, o que, segundo o autor, denotaria ato omissivo prejudicial ao patrimônio público e à moralidade administrativa (o autor não indicou, contudo, quem seria o servidor responsável pela omissão da União);

2) O município de Goiânia ■ GO teria deixado de cobrar de Lauro Lima contribuição de melhoria, em razão de obra realizada pelo município em maio de 2007, e, de acordo com a ação popular, a contribuição teria sido regularmente instituída por lei para fazer face ao custo da obra pública, tendo decorrido valorização imobiliária do imóvel de Lauro Lima;

3) Lúcio Silva, servidor municipal, seria o encarregado da omissão na cobrança da contribuição de melhoria, havendo o autor identificado o servidor como cunhado do proprietário da área.

Júlio reclamou: (i) a condenação da União a retomar a desapropriação da área; (ii) a condenação do município de Goiânia ■ GO a promover a cobrança da contribuição de melhoria devida desde maio de 2007; e (iii) a condenação de Lúcio Silva a pagar o valor devido a título de contribuição de melhoria, solidariamente ou caso esta não fosse cobrada do proprietário do terreno.

O juiz determinou a citação dos réus, tendo sido a notificação do Ministério Público realizada somente após a juntada das contestações. Não houve irresignação do procurador da República, que disse não ter havido prejuízo à sua atuação.

A União alegou, em defesa, a ilegitimidade ativa do autor da ação popular, que não teria juntado título eleitoral, mas apenas comprovantes de votação em seu nome. Também alegou a inépcia da inicial, por ter o autor formulado pedido juridicamente impossível em ação popular. Argumentou, ainda, que deixara de ultimar a desapropriação em razão da diminuição da procura por habitações populares no município de Goiânia ■ GO, entendendo que o Poder Judiciário não poderia obrigá-la a promover desapropriação que não mais seria do seu interesse.

O município de Goiânia ■ GO alegou a incompetência do juízo, além da ilegitimidade ativa do autor da ação popular, pelo mesmo motivo alegado pela União. Argumentou, ainda, que, não estando prescrita a cobrança da contribuição de melhoria, o atraso em iniciá-la não deveria implicar a condenação em ação popular.

Lúcio Silva foi revel.

O autor reclamou, em réplica, a nulidade do feito desde a citação, em razão de o Ministério Público não haver sido simultaneamente intimado, tendo a intimação ocorrido somente após a juntada de contestações, ainda que o Ministério Público não tenha alegado nulidade nos autos.

As partes não requereram a realização de provas. O exame das preliminares foi adiado pelo juiz para a ocasião da sentença. O juiz, então, ordenou vista às partes para alegações finais, tendo sido reiterados os argumentos das contestações.

O juiz recebeu os autos conclusos há trinta dias.

Com base na situação hipotética acima apresentada e nas implicações dela decorrentes, prolate a sentença cível, **elaborando, inclusive, o relatório** e fundamentando adequadamente a rejeição ou a acolhida das preliminares, bem como a análise do mérito.

Resposta #000052

Por: CACILDO JORGE FIALHO DOS SANTOS JUNIOR 27 de Novembro de 2015 às 02:07

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

Trata-se de ação popular ajuizada por JÚLIO ALVES em face da UNIÃO FEDERAL, do MUNICÍPIO DE GOIÂNIA - GO e de LÚCIO SILVA.

O autor alega ter havido lesão à moralidade administrativa e ao patrimônio público do ente federal e municipal em decorrência de atos praticados pelos réus.

Em síntese, o requerente afirma que a União, no ano de 2008, desapropriou área urbana no muncípio de Goiânia-GO, visando à construção de casas populares para pessoas de baixa rend, e que, posteriormente, o ente federal não efetivou o procedimento de expropriação do bem, e nem tomou providências para seu aproveitamento, o que traz prejuízos ao patrimônio público e fere a moralidade administrativa.

Afirma ainda, o autor, que o Munícipio de Goiânia - GO, deixou de cobrar do proprietário do imóvel (Lauro Lima) contribuição de melhoria devida em razão de obra realizada em maio do ano de 2007, da qual decorreu valorização imobiliária, e que tal tributo, inclusive, estaria instituído por lei, o que seria lesivo ao patrimônio público do ente municipal.

Por fim, alega o autor que o réu Lúcio Silva, servidor público do Município de Goiânia, seria o responsável pela omissão na cobrança do tributo mencionado, e que seria cunhado do proprietário do imóvel.

Pediu, por fim, a condenação da União a retomar a desapropriação da área. A condenação do Município de Goiânia à promover a cobrança da contribuição de melhoria instituída. A condenação de Lúcio Silva a pagar o tributo solidariamente, ou caso não fosse cobrado do sujeito passivo da obrigação tributária.

Em defesa, a União alegou preliminares de ilegitimidade ativa e inépcia da petição inicial. No mérito, argumentou que não efetivou a desapropriação do imóvel em razão da diminuição da procura por habitações populares em Goiânia-GO.

O Município de Goiânia-GO deduziu preliminares de ilegitimidade ativa e incompetência do juízo. Ademais, no mérito, alegou que o direito de cobrança da contribuição de melhoria em questão não encontra-se prescrito, não podendo o simples atraso em cobrar acarretar a condenação do ente municipal.

Lúcio Silva não apresentou resposta.

As partes não requereram a produção de provas além das já juntadas aos autos.

Em alegações finais reiterou-se os argumentos da inicial e contestação.

É o relatório.

II - FUNDAMENTOS

1 - Preliminares

1.1 - Ilegitimidade ativa

Tenho que não merece prosperar a alegação de ilegitimidade ativa.

A falta do título eleitoral não afeta a comprovação da qualidade de cidadão do autor quando há nos autos outro documento hábil a comprová-la. É a *ratio* do artigo 1º, §3º da Lei 4.717/65, que exige a apresentação do título eleitoral ou documento que a ele corresponda.

Se a razão da exigência da apresentação do título eleitoral se deve à necessidade de comprovar o gozo dos direitos políticos por parte do autor da ação, qualquer outro documento que também comprove tal fato deve ser aceito, sob pena de se criar dificuldades injustificáveis ao acesso do cidadão ao Poder Judicário. No caso, a apresentação dos comprovantes de votação pelo autor é suficiente para comprovar a quitação com suas obrigações eleitorais, bem como sua inscrição como eleitor, já que deles consta, inclusive, o número do título eleitoral, servindo então como documento equivalente, nos termos do dispositivo legal supramencionado.

Rejeito, portanto, a preliminar arguida.

1.2 - Pedido juridicamente impossível

Em que pese a divergência jurisprudencial sobre a questão, entendo ser cabível pedido de obrigação de fazer em ação popular, excepcionalmente, nos casos em que a lesão ao patrimônio público impugnada na ação reclamar adoção de providências para que seja sanada.

Tal entendimento proporciona uma ampliação do espectro da ação popular, propiciando, portanto, uma maior proteção aos bens jurídicos de interesse público, diante da possibilidade de uma maior participação do próprio cidadão na fiscalização das ações ou omissões do poder público. Nesse contexto, o cidadão interessado em uma administração eficiente poderá agir concretamente no intuito de sanar ações ou omissões lesivas ao patrimônio público, o que, em certos casos, reclama a imposição de um fazer ou não fazer por parte dos órgãos competentes.

Corroborando tal posicionamento, a jurisprudência já tem admitido, ainda que em situações excepcionais, que se deduza pedido de obrigação de fazer no âmbito da ação popular.

Adotando o posicionamento acima exposto, rejeito também esta preliminar.

1.3 - Incompetência do juízo

O art. 109, I, da Constituição Federal fixa a competência da Justiça Federal para processar e julgar as causas em que a União for interessada na condição de autora, ré, interveniente ou oponente. Ademais, o artigo 5º, §2º da Lei 4.717/65 dipõe que "quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver". Sendo assim, é indiscutível a competência da Justiça Federal.

A competência territorial é firmada pelo § 2º do artigo 109 da CF, o qual dispõe que as causas contra a União "poderão ser aforadas nas seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal".

Tendo os fatos impugnados na presente demanda ocorrido no Município de Goiânia-GO, é competente o juízo da Seção Judiciária do Estado de Goiás, pelo que rejeito a preliminar.

1.4 - Nulidade por ausência de intimação do Ministério Público antes da apresentação de contestações

O fato de o MP ter sido intimado apenas após a juntada das contestações não grea prejuízo a nenhuma das partes, bem como à partição do *Parquet* no feito.

De fato, a Lei 4.717/65, determina que o juiz ordene a intimação do Ministério Público ao despachar a inicial. No entanto, pelo princípio da instrumentalidade das formas, não há que se pronunciar nulidade de um ato, quando, ainda que não cumpridas rigorosamente suas formalidades, restar atingida sua finalidade. O MP participou efetivamente do processo, manifestando-se em tempo hábil, restando cumprida, portanto, a finalidade legal de sua intimação, qual seja, propiciar sua participação na relação processual na fundamental qualidade de fiscal da lei, o que em nenhum momento foi afetado.

É consenso no sistema processual vigente o princípio segundo o qual não existe nulidade sem prejuízo, expresso, ressalte-se, no §1º do artigo 249 do CPC. Ademais, o próprio Ministério Público reconhece não ter havido prejuízo à sua atuação no processo, pelo que não há que se falar em nulidade.

Superadas as questões preliminares, passo à análise do mérito.

2 - Mérito

2.1 - Do pedido de obrigação de fazer em face da União

Primeiramente, passo à análise quanto ao pedido de obrigação de fazer deduzido em face da União, consistente na condenação do ente público em prosseguir em processo de desapropriação iniciado no ano de 2008 e não concluído.

A desapropriação consiste em uma forma de intervenção da Administração Pública na propriedade particular, a qual acarreta a perda do bem para o particular e, consequentemente, a aquisição, de forma originária, do bem expropriado por parte do ente público expropriante.

A desapropriação tem natureza jurídica de procedimento administrativo, ou seja, trata-se de uma sequência de atos administrativos produzidos com vistas a alcançar determinado fim.Tal procedimento pode ser dividido em duas fases marcantes: a fase declaratória e a fase executória. O procedimento inicia-se, então, pela declaração de utilidade pública do bem a ser objeto da desapropriação e culmina na efetiva transferência de tal bem para a esfera jurídica do ente expropriante, o que se dá com o pagamento da indenização ao particular, conforme tem entendido a melhor doutrina.

Enquanto não efetivada a desapropriação, o que, como dito, acontece com o pagamento da indenização pelo poder público ao particular, pode a Administração desistir de realizá-la, desde que desapareçam os motivos de fato que determinaram o interesse do ente público pelo bem a ser objeto de expropriação.

Atualmente, doutrina e jurisprudência majoritárias têm consentido que não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir no mérito das decisões administrativas, ou seja, no juízo de conveniência e oportunidade que é dado pela própria lei ao administrador público, sob pena de malferimento do fundamental princípio da separação de poderes, assentado no artigo 2º da Constituição Federal.

O prosseguimento ou não no procedimento desapropriatório por parte da União, no presente caso, cinge-se a critérios de conveniência e oportunidade que devem ser aferidos pelo administrador público, mormente porque a parte autora não logrou apontar ilegalidades, desvio de finaldiade, ausência de motivos, ou qualquer das nulidades previstas no artigo 2º da Lei 4.717/65, que poderiam ensejar a atuação do Judiciário.

O Poder Judiciário não pode obrigar a Administração a praticar o ato que não mais se coadune com o interesse público. No caso, a aferição sobre a necessidade, ou não, de se efetivar a desapropriação iniciada para construção de casas populares em face da diminuição da procura de tais moradias por parte da população, como alegou a União em contestação, em última análise, faz parte do juízo de conveniência e oportunidade afeto ao mérito administrativo, o que não pode ser objeto de interferência do Poder Judiciário. Constatado pelo administrador público o desaparecimento dos motivos que ensejaram a prática de determinado ato administrativo, este poderá ser revogado, em nome do princípio da autotutela.

Portanto, tem-se que deve ser julgado improcedente o pedido consistente em determinar o prosseguimento do procedimento de desapropriação por parte da União Federal.

2.2 - Do pedido de obrigação de fazer em face do Município de Goiânia - GO

Em relação ao pedido de obrigação de fazer deduzido em face do Município de Goiânia-GO, para que este seja obrigado a promover a cobrança de contribuição de melhoria instituída em lei, tenho que assiste razão ao autor.

O artigo 3º do CTN, o qual nos dá a definição de tributo, dispõe ser este cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Isso quer dizer que à Administração Pública não foi dado juízo de discricionariedade sobre cobrar ou não o tributo instituído em lei, conforme entende a doutrina majoritária. Aqui, a questão posta difere da anterior, já que o descumprimento da lei pora parte do agente público responsável é motivo para atuação do judiciário no sentido de restabelecer a legalidade ultrajada.

No presente caso, em nada socorre ao Município demandado a alegação de que a contribuição de melhoria a ser cobrada ainda não se encontra prescrita, o que não poderia ensejar a condenação em ação popular.

Como é sabido, o fato gerador da espécie tributária em questão é a valorização imobiliária em imóvel particular, decorrente de obra realizada pelo poder público. No caso, tendo a obra da qual decorreu a valorização ocorrido em 2007, o fato gerador já se consumou, possibilitando, portanto, a ação do poder público, tendente em efetuar o lançamento tributário e a respectiva cobrança.

O fato de não ter ocorrido a prescrição não justifica a inércia da Administração por tanto tempo, ademais porque, se esperarmos ocorrer a prescrição, já estará consumado o prejuízo ao patrimônio público, justamente o que se busca evitar. A jurisprudência deste Tribunal, bem como do SJT, tem entendido ser desnecessária a consumação do dano ao patrimônio público para o cabimento de ação popular, bastando para tanto o ato ilegal ou imoral, o que está caracterizado no presente caso.

Assim, tem-se que a omissão do Município de Goiânia é injustificada, e fere os princípios da legalidade e moralidade, devendo ser julgado procedente o pedido para determinar que a administração municipal proceda à cobrança do tributo devido.

4.3 - Do pedido de condenação pecuniária em face de Lúcio Silva

Por fim, cegue-se à análise do pedido realizado contra Lúcio Silva, servidor municipal apontado como responsável por omissão na cobrança do tributo de contribuição de melhoria.

Regularmente citado, o réu em questão não apresentou resposta, ficando, portanto, revel, nos termos do artigo 319 do CPC. Assim sendo, aplico o efeito do mencionado artigo, qual seja, a presunção de veracidade com relação aos fatos que lhe são imputados, para os quais não houve contestação.

Sendo assim, tem-se que o réu, na qualidade de servidor público, não praticou ato de ofício ao qual estava obrigado por suas funções, permanecendo omisso quando devia agir.

O pedido deduzido na presente ação é no sentido de que o agente público seja condenado a arcar solidariamente com o valor do tributo que se absteve de cobrar, ou, alternativamente, seja dele cobrado no caso de não haver cobrança do responsável legal, ou seja, o sujeito passivo da obrigação tributária.

Em que pese restar presumida a omissão ilegal por parte do agente público réu, tenho que não há como condená-lo nos termos do pedido inicial. É que, embora tenha havido omissão, essa não gerou, até o presente momento, nenhum dano efetivo ao patrimônio público, vez que não ocorrendo ainda a prescrição para cobrança da contribuição de melhoria devida, o ente municipal ainda poderá fazê-lo.

O artigo 11 da Lei da Ação Popular é claro no sentido de que os agentes públicos responsáveis deverão ser condenados em perdas e danos o que, por óbvio, demanda um efetivo prejuízo a ser reparado, como tem decidido acertadamente a jurisprudência.

Diante da ausência de dano efetivo, condenar o servidor municipal a pagar solidariamente ou em lugar do sujeito passivo da obrição tributária seria reconhecer a indenização de um dano hipotético ou mesmo futuro, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio, pois, em última análise, gera o enriquecemento sem causa do indenizado.

Sendo assim o pedido deduzido em face do réu LÚCIO SILVA deve ser julgado improcedente.

Ressalte-se que nada impede as providências das autoridades no sentido de se apurar a omissão narrada nos autos para que se promova as devidas responsabilizações administrativas e criminais, pelo que determino a remessa de cópia destes autos às autoridades competentes (art. 15 da Lei nº. 4717/65).

III - Dispostivo

Diante das razões acima postas, julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente ação e condeno o Município de Goiânia-GO a proceder à cobrança do tributo de contribuição de melhoria, conforme determinado por lei, decorrente da obra pública realizada pelo ente municipal em 2007, da qual decorreu valorização imobiliária da propriedade de Lauro Lima, sob pena de o responsável incorrer em crime de desobediência.

Sem custas pelo autor.

Fixo os honorários advocatícios em R$3.000,00 (três mil reais) a serem pagos pelo Município de Goiânia-GO (art. 12 da Lei 4.717/65).

Sentença sujeita a reexame necessário quanto aos pedidos improcedentes.

Por fim, cumpre-me ressaltar que o prazo do artigo 7º, inciso VI da Lei 4.717/65 foi excedido por este juiz em razão do notório volume de serviços a que está submetido o Poder Judiciário e, especificamente, esta vara.

Publique-se, registre-se e intime-se.

JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO

Correção #000195

Por: Daniela Nadia Wasilewski Rodrigues 5 de Fevereiro de 2016 às 02:17

Prezado Cacildo,

Depois da correção feita pelo Alexandre, não restou muita coisa para que eu comentasse. Eu gostei muito da sua sentença, fui servidora na Justiça Federal por alguns anos e a linguagem que você usa está muito adequada. Até o padrão de formação está parecido com o utilizado no dia a dia. Parabéns!

Correção #000074

Por: Alexandre Henry 27 de Novembro de 2015 às 17:14

Preliminares:

1) Ilegitimidade ativa: ok.

2) Pedido juridicamente impossível: ok.

3) Incompetência do juízo: ok

4) Ausência de intimação do MPF: ok. Sem prejuízo demonstrado, não há nulidade.

Mérito

1) Desapropriação

Em linhas gerais, a questão já foi decidida pelo TRF da 1ª Região, ainda que não em caso idêntico:

> ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DA SEDE ÚNICA DA JUSTIÇA FEDERAL DA PRIMEIRA INSTÂNCIA EM BELO HORIZONTE. REVOGAÇÃO DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE. PREJUÍZO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA. 1. A motivação do ato administrativo de revogação do decreto de 07/05/2003, que declarara de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóveis urbanos destinados à futura sede da Justiça Federal de Minas Gerais, resta satisfeita com a minudente explicitação dos pressupostos de fato levados em conta pelo Executivo. Basta que a motivação indique que o ato foi praticado em razão do que consta no processo administrativo - várias situações fáticas relevadas na edição do decreto, em verdade não correspondiam à realidade -, que o autor popular não desautorizou. 2. Como o ato revogatório do decreto expropriatório fez referência a elementos constantes do processo administrativo (representação apresentada pela expropriada), que demonstram, por meio de farta documentação, os motivos que ensejaram a mudança de entendimento pela Administração, não há falar-se, com proveito, em ausência de motivação. Não houve desvio de finalidade no ato administrativo objeto da ação popular. Prevaleceu o interesse público da União e da Justiça Federal. O valor depositado a titulo de oferta foi devolvido (corrigido) ao Tesouro Nacional. 3. A administração pode fazer opções administrativas com certa margem de discricionariedade, para atender aos interesses públicos. Não faria sentido, razoáveis que fossem as razões do apelante, que, estando a Justiça Federal hoje localizada em prédios próprios no centro de Belo Horizonte, que atendem às suas plenas finalidades, se voltasse ao passado para "ressuscitar" um decreto expropriatório há anos revogado, tendente à edificação da sua futura sede, que não teve eficácia no seu tempo, e que se encontra ultrapassado por situações fático-jurídico-sociais consolidadas no tempo e (materialmente) irreversíveis. 4. Parecer técnico do TRF - 1 destaca que "A mudança da localização do terreno necessário para construção do Edifício sede da Justiça Federal de Primeiro Grau em Minas Gerais, acarretará na necessidade de se executar adequações nos projetos já licitados e entregues. Entretanto, serão adequações onde grande parte do serviço já entregue será aproveitado ao novo terreno, não acarretando prejuízos, nem custos adicionais à União." 5. Apelação e remessa oficial desprovidas.
> (AC 00458141420034013800, DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, TRF1 - QUARTA TURMA, e-DJF1 DATA:28/04/2014 PAGINA:185.)

> ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. UTILIDADE PÚBLICA. DESISTÊNCIA. HOMOLOGAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. RECURSO DE APELAÇÃO. 1. O decreto de declaração de utilidade pública não gera direito subjetivo à expropriação, podendo, em princípio, ser revogado pelo Poder Público que o editou. 2. É cabível no curso da ação de desapropriação sua desistência pelo Poder Público, independente do assentimento do expropriado, ressalvada, porém, em favor deste, a via ordinária para o ressarcimento dos prejuízos acaso sofridos. 3. As questões pertinentes às eventuais implicações decorrentes da desistência da ação expropriatória deverão ser resolvidas na ação popular.
> (AC 00281584420034013800, DESEMBARGADOR FEDERAL MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, TRF1 - QUARTA TURMA, DJ DATA:27/07/2007 PAGINA:36.)

2) Lançamento tributário

Quanto a esse segundo ponto, tenho uma visão diferente. Não vejo como fundamentar a condenação do município se não há ainda ato lesivo ao patrimônio. Não há, na legislação tributária, nenhum artigo que obrigue a cobrança do tributo quando ainda não ocorrida a decadência ou prescrição.

Aliás, a fundamentação foi justamente por aí quanto ao pedido seguinte.

3) Condenação do servidor

Conforme dito no item anterior, entendo que esse seria o caminho correto e, por isso, entendo que a fundamentação está ok.

Dispositivo

Acredito ser controvertido colocar no dispositivo "sob pena de o responsável incorrer em crime de desobediência", posto que o condenado, nesse caso, foi o município de Goiânia. Futuramente, se a decisão não for cumprida, que se apure a eventual ocorrência de crime.

Conclusão: a sentença, apesar da minha discordância em alguns pontos, foi muito bem redigida e fundamentada, com um bom uso da língua portuguesa.