



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PIAUÍ

PROCESSO Nº 3902-38.2011.4.01.4000

CLASSE 1900

AÇÃO ORDINÁRIA / OUTRAS
DECISÃO N.º 1393/2011
AUTOR: EMANOEL AUGUSTO PAULO SOARES
RÉ: UNIÃO FEDERAL

Versam os autos sobre *Ação Ordinária de Nulidade de Ato Administrativo com Pedido de Liminar Inaudita Altera Parte*, em desfavor da União, na qual se articula, em síntese, o imediato sobrestamento do procedimento administrativo disciplinar (PAD) em que o demandante é investigado; o acesso integral do requerente aos autos do referido PAD; a apreciação dos pedidos de produção probatória, em decisão fundamentada; e, ao final, a nulidade do procedimento em xeque.

Segundo consta do processo em epígrafe, o PAD foi deflagrado no âmbito da Controladoria Geral da União (CGU), a partir de investigações relacionadas ao programa do governo federal "LUZ PARA TODOS", oportunidade em que se examinaram possíveis irregularidades envolvendo licitação em que se sagrou vencedora a empresa GAUTAMA.

De acordo com o PAD, o requerente teria sido o engenheiro responsável pelo projeto básico nº 003/006-DER, de 26/06/2006, o qual definira os lotes a serem contemplados com o sobredito programa. As investigações teriam por escopo verificar se o demandante teria favorecido a empresa campeã.

No entendimento do autor, embora o referido processo administrativo tenha começado de forma idônea, posteriormente, teriam ocorrido inúmeros gravames ao devido processo legal. Primeiro, o requerente não tivera acesso ao contexto probatório que dera início ao PAD, sendo impedido de ter vista integral dos autos que haviam servido de prova para a confecção do relatório da CGU. Depois, instado a se manifestar sobre a produção probatória, o requerente formulara quesitos técnicos aptos a apontarem sua inocência, oportunidade em que a comissão processante teria denegado, de forma desmotivada, o referido pleito.

A UNIÃO apresentou manifestação às fls.1296/1312, alegando, abreviadamente, que o autor teve vista dos autos do Procedimento Investigativo nº 001.90034127/2007, através de meio magnético, e que houve decisão fundamentada acerca da denegação de pedido de produção de prova técnica pericial.

1393
P



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PIAUÍ

PROCESSO Nº 3902-38.2011.4.01.4000

CLASSE 1900

A empresa concessionária (CEPISA-ELETROBRÁS) cingiu-se a afirmar, às fls. 1313/1319, que não possuía legitimidade para integrar a lide.

É o que importava narrar.

Fundamento e decido.

A questão central do processo relaciona-se à extensão dos princípios constitucionais que marcam o Estado Democrático de Direito no âmbito do processo administrativo, mormente no que atine às garantias fundamentais da ampla defesa e do contraditório, corolários do devido processo legal. Para se aferirem com exatidão os liames do plexo de direitos processuais subjetivos do autor, deve-se fornecer resposta às seguintes indagações: a) o acesso aos autos do inquérito policial deflagrador do PAD constitui direito fundamental do autor? b) tal direito foi respeitado no caso concreto? c) o pedido de resposta às indagações manifestadas pelo requerente encarta-se no que se entende por devido processo legal?

Oportunamente, todas as citadas perguntas serão respondidas. Por ora, cumpre aferir, conforme o regramento das tutelas de urgência, se existe, *in casu*, prova inequívoca, verossimilhança das alegações, fundado receio de dano irreparável, além da reversibilidade da decisão, conforme inteligência do art. 273 do CPC¹.

De início, convém destacar que, em qualquer processo- judicial ou administrativo-, é indispensável que a parte demandada tenha pleno conhecimento das imputações que lhe são remetidas, de modo pormenorizado. Como consectário, veda-se a presença de apontamentos meramente genéricos, carentes de delineamento específico, que impossibilitem o pleno exercício do direito de defesa.

¹ ART. 273. O JUIZ PODERÁ, A REQUERIMENTO DA PARTE, ANTECIPAR, TOTAL OU PARCIALMENTE, OS EFEITOS DA TUTELA PRETENDIDA NO PEDIDO INICIAL, DESDE QUE, EXISTINDO PROVA INEQUÍVOCA, SE CONVENÇA DA VEROSSIMILHANÇA DA ALEGAÇÃO E. (REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 8.952, DE 13.12.1994)

I - HAJA FUNDADO RECEIO DE DANO IRREPARÁVEL OU DE DIFÍCIL REPARAÇÃO; OU (INCLUÍDO PELA LEI Nº 8.952, DE 13.12.1994);

(...)

§ 2º NÃO SE CONCEDERÁ A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA QUANDO HOUVER PERIGO DE IRREVERSIBILIDADE DO PROVIMENTO ANTECIPADO. (INCLUÍDO PELA LEI Nº 8.952, DE 13.12.1994)

1394
[assinatura]

[assinatura]



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PIAUÍ

PROCESSO Nº 3902-38.2011.4.01.4000

CLASSE 1900

Sendo assim, é incabível que a autoridade responsável pela presidência do procedimento restrinja-se a fazer alusões vagas, dotadas de conteúdo abstrato além do razoável. Contrariamente, o agir no comando do PAD deve ser voltado, sempre, para pontos específicos (*o que, como e quando*), interligando as conclusões às provas que as embasaram.

Com isso, mostra-se imperioso o acesso, por parte daquele que irá se defender, ao plexo probatório utilizado para seu indiciamento, acusação ou punição administrativa. Tal entendimento deriva, inclusive, do *princípio da publicidade*, norma revestida de caráter fundamental, insculpida no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

No contexto da sobredita disposição constitucional, *José dos Santos Carvalho Filho*, propaga que o PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE:

"indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos"²

Da passagem supra-escrita, percebe-se, com clareza inquestionável, que, se é assegurado ao cidadão o direito à publicidade dos atos administrativos em geral, a fim de ser possível controle ulterior, decerto que se mostra ainda mais exigente o direito à ampla publicidade daqueles atos que interfiram diretamente em sua esfera privada, como é o caso ora versado (*processo administrativo disciplinar*).

A alegação de que o demandante teve acesso ao relatório exarado pela CGU não possui o condão de suprimir o vício que inquina o procedimento administrativo ora tratado. Isso porque, aqui, não se discute o acesso a tal relatório, mas sim ao conjunto de provas colhidas- mormente no inquérito policial- que deflagrou o próprio PAD.

Em consonância com aquilo que foi afirmado, diante da negativa de se ofertar a documentação requerida, a ampla defesa e o contraditório, corolários do devido processo legal, restaram, sem dúvida, tolhidos. A defesa jamais será ampla sem o pleno acesso ao material que embasou uma conclusão tendente a engendrar punição administrativa. Da mesma forma, jamais o investigado poderá influir de forma satisfatória no referido procedimento, porquanto lhe falta base fático-jurídica

² (Manual de Direito Administrativo, 23ª ed, página 28).

1395
JK



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PIAUÍ

PROCESSO Nº 3902-38.2011.4.01.4000

CLASSE 1900

para argumentar, em virtude de ser impossível defender-se satisfatoriamente daquilo de que não se tem conhecimento.

Versando sobre o direito de acesso ao plexo probatório no âmbito dos processos administrativos, *Celso Antônio Bandeira de Mello* fala em PRINCÍPIO DA ACESSIBILIDADE AOS ELEMENTOS DO EXPEDIENTE. Nas palavras do autor:

"Isto significa que à parte deve ser facultado o exame de toda a documentação constante dos autos, ou seja, na expressão dos autores hispânicos, de todos os 'antecedentes' da questão a ser resolvida. É o que, entre nós, se designa como o 'direito de vista', e que há de ser de vista completa, sem cerceios"³

Nesse aspecto, convém ressaltar, e agora com maior detença, que o documento de fl.45 atesta, de modo inequívoco, que o demandante foi intimado, tão somente, para ter acesso à cópia integral dos autos do *relatório* da CGU, evidenciando-se, pois, que não houve a viabilização dos documentos que deflagram o PAD.

Exerga-se, pois, nesta negativa de acesso a tais documentos, a prova inequívoca exigida pela norma proveniente do art. 273 do CPC. Ainda nesse ponto, diante do que foi analisado, verifica-se, também, que o requisito *verossimilhança* restou comprovado. Cumpre, então, questionar e aferir se a situação denunciada possui aptidão para gerar dano irreparável ou de difícil reparação ao autor.

Ao menos nesta quadra processual, vislumbra-se que, acaso o processo disciplinar corra da forma como vem sendo manejado, há risco irrefragável de o investigado sofrer punição ao arrepio de seus direitos e garantias fundamentais processuais, motivo pelo qual se mostra, de forma cristalina, a necessidade de se antecipar os efeitos da tutela, para que o processo disciplinar em curso seja suspenso, para que o demandante tenha acesso às provas (do inquérito policial) que serviram de base para o procedimento instaurado pela CGU e, com isso, possa contribuir discursivamente na construção da decisão administrativa, conforme rege uma comunidade democrática.

Por fim, grife-se que a medida judicial prolatada é plenamente reversível, não causando qualquer prejuízo à administração pública, resguardando, em verdade, princípios administrativos e direitos básicos do cidadão, o que condiz plenamente com a função do Judiciário.

³ (Curso de Direito Administrativo, 27ª ed, 2010, página 502).

1396



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PIAUÍ

PROCESSO Nº 3902-38.2011.4.01.4000

CLASSE 1900

Transposto esse primeiro aspecto do pedido, passo ao segundo ponto do *decisum*, a saber: o requerimento acerca das respostas aos questionamentos realizados pelo autor.

É fácil ver, como já frisado, que os litigantes, judiciais ou administrativos, têm, a seu lado, direito aos recursos imprescindíveis a uma defesa ampla e satisfatória. Tal conclusão se radica no art. 5º, inciso LV, da Lei Maior. Disso decorre, em outro viés, a necessidade de fundamentação idônea, quando da denegação de algum pedido realizado pelo investigado, sob pena de se irrogar direito alçado à categoria de fundamental, esvaziando-lhe o conteúdo.

Deve-se prevenir, contudo, intelecção equivocada, que tenha por finalidade macular com a pecha de inconstitucional qualquer decisão administrativa denegatória. É imperioso, pois, que se analise, conquanto em sede sumária, se a decisão exarada respeita os ditames constitucionais.

In casu, a investigação sobre fatos imputados ao requeute transita ao redor da acusação de favorecimento à empresa GAUTAMA, em sede de licitação, bem como nos preços de execução do projeto.

Levando em conta que o autor teria se utilizado, em tese, de conhecimentos técnicos, para que as irregularidades apontadas fossem possíveis, urge que a comissão demonstre, através de resposta técnica, o porquê das acusações realizadas em desfavor do requerente. Isso porque é perceptível que os questionamentos realizados pelo demandante (fls.56/57) têm por escopo esclarecer os pontos da acusação que se lhe imputa, com o intuito de permitir-lhe o exercício pleno e efetivo da ampla defesa e do contraditório.

A fundamentação apresentada pela CGU, conforme se depreende da fl.67, restringiu-se a denegar, de modo extremamente genérico e não fundamentado, o pleito em curso. Em outras palavras, simplesmente fez-se *tabula rasa* em relação ao requerimento do investigado.

Contrariou-se, pois, não só a Constituição Federal, que impõe o respeito ao devido processo legal (formal e substantivo), mas também a própria Lei nº 9.784/99, especificamente seu art. 50, que prescreve a necessidade de os atos administrativos serem motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando "neguêm, limitem ou afetem direitos ou interesses".

Averbe-se que o princípio da motivação, conforme consolidado na doutrina, é a figura de representação da democracia no âmbito da administração pública, pois exige que as decisões que afetem os administrados sejam

ATP



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PIAUÍ

PROCESSO Nº 3902-38.2011.4.01.4000

CLASSE 1900

devidamente justificadas, a fim de que se possa, inclusive, realizar o controle dos atos perpetrados.

No Estado Democrático de Direito, tal como se apresenta na contemporaneidade, prescindir de fundamentação idônea em sede de decisão administrativa de processo disciplinar constitui afronta de natureza grave, pois, a um só tempo, macula a cidadania, fundamento da República (CF, art. 1º, inciso II), e os princípios constitucionais do processo, conquistas consolidadas desde a Carta Magna (1215) e devidamente incorporadas ao texto supremo (CF, art. 5º, incisos LIV e LV).

Ademais, a motivação constitui, em maior ou menor medida, consectário lógico da legalidade administrativa, tendo em vista que, se a administração só pode atuar nos termos da Lei, é imprescindível que seus atos sejam devidamente fundamentados, sob pena de se tornar inócua a exigência do princípio sobredito.

Desse modo, conclui-se que a comissão desrespeitou, simultaneamente, o princípio da motivação e as garantias processuais constitucionais, causando sério prejuízo à defesa.

Destaque-se, por oportuno, que aqui não se tem intervenção judicial no mérito administrativo, isto é, no campo da conveniência e da oportunidade. Cuida-se, em verdade, de revisão judicial de decisões violadoras de princípios constitucionais, assegurando-se o cumprimento dos desígnios constitucionais.

Em resumo, vislumbro que há, outrossim, em relação a esse pedido, (a) prova inequívoca (fl.67), (b) verossimilhança das alegações e (c) fundado receio de dano de difícil reparação (possibilidade de punição do autor em face da ausência de material apto a engendrar uma defesa consistente), razão pela qual defiro, também nesse ponto, o pedido de antecipação de tutela, para sobrestar o procedimento administrativo e os efeitos jurídicos de eventuais decisões administrativas exaradas, bem como ordenar à União que se digne, através da CGU, a apresentar resposta técnica às formulações do demandante, retornando o processo administrativo aos trilhos do Estado Democrático de Direito.

Por fim, frise-se, mais uma vez, que a medida ora ordenada é plenamente reversível, não causando qualquer prejuízo à Administração. Trata-se de aplicação de garantia constitucional processual que, se não respeitada, poderá ensejar dano irreversível ao requerente e à própria administração pública, suscetível de responsabilização posterior.

1398
[assinatura]

[assinatura]



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PIAUÍ

PROCESSO Nº 3902-38.2011.4.01.4000

CLASSE 1900

Assim, **defiro o pedido de antecipação de tutela** para determinar à União: a) o fornecimento, ao demandante, através de cópia nos autos ou outro meio que tenha o mesmo resultado prático, dos documentos tomados de empréstimo do inquérito policial que embasou a iniciativa disciplinar da CGU; b) a apresentação de resposta tecnicamente fundamentada a todos os questionamentos encabeçados pelo demandante; e c) o oferecimento, após o cumprimento dos itens anteriores, de prazo legal razoável, para o autor apresentar defesa.

Ad cautelam, defiro também o sobrestamento do feito, acaso ainda em curso, e dos efeitos jurídicos de eventuais decisões administrativas, até a materialização do devido processo legal administrativo, com a satisfação das medidas acima deferidas.

Intimem-se e cumpra-se com urgência.

Teresina (PI), 19 de maio de 2011

Juiz Federal **CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO**

5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Piauí

DATA
Nesta data recebi os presentes autos
do Gabinete de MM. Juiz Federal de
5ª Vara.

Teresina, 13/05/11

Diretor da Seção Judiciária da 5ª Vara