



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

RELATÓRIO

CORREIÇÃO GERAL EXTRAORDINÁRIA NA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE IPATINGA/MG

RELATÓRIO GERAL

Egrégio Conselho de Administração do Tribunal Regional Federal da 1ª Região,

A correição geral extraordinária na Subseção Judiciária de Ipatinga/MG foi instaurada pela Portaria COGER n. 7, de 19 de agosto de 2016, a partir dos seguintes motivos: a) reclamações apresentadas na Corregedoria Regional sobre a rotineira ausência de magistrados e a morosidade na tramitação dos processos naquela Subseção Judiciária; b) representação formulada pelo Procurador da República Edmundo Antônio Dias Neto Junior, pendente de decisão na Corregedoria Regional, relativa à (heterodoxa) tramitação da Ação Civil Pública n. 57367-09.2013.4.01.3800 (para a Corregedoria, uma das possíveis causas dos frequentes afastamentos, de Ipatinga, da Juíza Federal da 2ª Vara, que a conduz); c) indicadores de possíveis erros e omissões em prejuízo da prestação jurisdicional, da disciplina judiciária e do prestígio da Justiça Federal; d) necessidade de verificação do cumprimento das recomendações e orientações dadas por ocasião da última correição geral ordinária.

Os trabalhos desenvolveram-se no período de 19 a 23 de setembro de 2016[1], encontrando-se em anexo relatórios parciais apresentados pelos membros da equipe (Juizes Federais Auxiliares da Corregedoria) coordenada pelo Corregedor Regional, encarregados de tarefas específicas.

Situação mais premente, que reclama rápida solução, é a confirmada ausência de juizes federais na localidade.

A Subseção Judiciária de Ipatinga/MG conta, atualmente, com a lotação dos Juizes Federais Dayse Starling Motta e Marcos Vinicius Lipiensi, os quais, por diferentes motivos, até o momento, não se radicaram na cidade [REDACTED]

Das duas situações, a da juíza Dayse Starling é a mais complexa, conforme se verá a seguir.

Fora assinado, em 27.12.2013, o Termo de Cooperação nº 1113/2013, que entre si celebraram o Ministério de Transportes – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o

Tribunal Regional Federal da Primeira Região, tendo como interveniente executor o Núcleo de Conciliação da Seção Judiciária de Minas Gerais, visando mútua cooperação para execução do Programa de Conciliação para remoção e reassentamento humanizados das famílias socioeconomicamente vulneráveis afetadas pelas obras de adequação do Anel Rodoviário de Belo Horizonte e de duplicação da Rodovia BR-381/MG-Norte (BH – Governador Valadares). Esse Termo de Cooperação foi “assistido” pela Coordenadora do Núcleo de Conciliação da Seção Judiciária de Minas Gerais, Exma. Juíza Federal (Substituta) Dayse Starling Lima Castro”, a quem, nominalmente, foi previsto competir “a coordenação executiva do Programa de Conciliação”. Constou como anexo, integrando o Termo de Cooperação independentemente de transcrição, “o Plano de Trabalho nº 01/2013, apresentado pelo Núcleo de Conciliação da Seção Judiciária de Minas Gerais – TRF 1ª Região”. O TRF 1ª Região, “por meio do Sistema de Conciliação da Justiça Federal – SistCon”, recebeu a denominação de UNIDADE COORDENADORA.

Em 28.02.2014, pelo Ato/PRESI/ASMAG 364, a Juíza Federal Dayse Starling Lima Castro, então titular da Vara Única da Subseção Judiciária do Oiapoque/AP, foi designada “para, sem prejuízo de suas funções na Vara de origem, permanecendo na respectiva Subseção pelo menos uma semana por mês, sem ônus para o Tribunal, prestar auxílio na 7ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais, exclusivamente para responder pelos processos relativos ao Anel Rodoviário de Belo Horizonte e BR-381, em especial as ações civis públicas n. 57367-09.2013.4.01.3800 e 89579-88.2010.4.01.3800 e a ação ordinária n. 56588-88.2012.4.01.3800, até a solução final do litígio ou a conclusão do Programa de Conciliação para Remoção e Reassentamento Humanizados do Anel Rodoviário e BR-381”.

Posteriormente (sem data), com o mesmo objeto do Termo de Cooperação, foi celebrada entre Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União (DPU), União, Departamento Nacional de Infraestrutura (DNIT) e Caixa Econômica Federal “CONCILIAÇÃO nos autos do Processo 57367-09.2013.4.01.3800, em tramitação perante o Juízo da MM. Sétima Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais”, “considerando a impossibilidade de execução do Termo de Cooperação nº 1.113/2013, de 27 de dezembro de 2013”. Constou - cláusula sétima, parágrafo único -, que “o Termo de Cooperação nº 1.113/2013, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região”, deveria “ser denunciado, passando a integrar a presente ação”. Na cláusula oitava, previu-se que “a presente conciliação extingue o processo com exame do mérito apenas em relação à UNIÃO, o DNIT e a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, prosseguindo o feito quanto aos demais réus”.

O Presidente do TRF, em 24.06.2014 (data de recebimento do ofício pelo DNIT), com base em sua cláusula sétima, denunciou o Termo de Cooperação nº 1113/2013 ao Diretor-Geral do DNIT, em razão de sua “inviabilidade jurídica e técnico-operacional”.

Em 26.08.2014, a DPU, o DNIT e a União requereram ao Juízo da 7ª Vara Federal de Minas Gerais “a remessa dos autos (da ACP 57367-09.2013.4.01.3800) ao Juízo da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Ipatinga, para que, uma vez mais sob a presidência da magistrada *Dayse Starling Lima Castro*, tenham sequência os procedimentos conciliatórios que envolvem o Anel Rodoviário de Belo Horizonte/MG e Lote 8 da BR-381”. Observou-se que, “na hipótese de restar frustrada a conciliação, por qualquer razão superveniente relevante”, o processo poderia “retornar à 7ª Vara Federal da SJ/MG e seguir a via contenciosa”. O Ministério Público Federal (Procurador da República Edmundo Antônio Dias Neto Junior) não se opôs ao requerimento formulado pela DPU,

DNIT e União, à consideração de que: a) “a permanência da mesma Magistrada que vinha conduzindo o Projeto de Conciliação é, por esse motivo, de significativa importância para a consecução dos objetivos almejados na presente ação, e encontra respaldo no **princípio da identidade física do juiz**, previsto no artigo 132 do Código de Processo Civil”; b) “também os princípios da **instrumentalidade** e **economia processuais** (artigo 244 do Código de Processo Civil) recomendam, na hipótese, que a mesma Magistrada que realizou pessoalmente as oito inspeções judiciais, cinco audiências de conciliação, duas ações de mobilização social, reunião pública de apresentação do projeto de remoção humanizada e outras cinco reuniões de trabalho entre as partes do processo conduza a tentativa de conciliação, sobretudo porque já se encontra em estágio avançado a negociação de acordo com os requeridos”; c) “a competência jurisdicional, *in casu*, é de ordem relativa”.

Veio, em 05.09.2014, decisão do Juiz Federal André Prado de Vasconcelos, titular da 7ª Vara da SJ/MG: “1. Tendo em vista a concordância do Ministério Público Federal (...) com o pedido da Defensoria Pública da União, DNIT e União (...) de remessa destes autos, bem como do feito de nº 565888820124013800 para a Subseção Judiciária de Ipatinga e, considerando ainda, que se trata de demanda de solução complexa, cujo deslinde, segundo a melhor doutrina, passa pela Conciliação, encaminhem-se os autos à 2ª Vara de Ipatinga. 2. Traslade-se cópia desta decisão e das manifestações de fls. (...) para os autos de nº 565888820124013800. 3. Oficie-se à CEF para que coloque os valores depositados nesses autos à disposição do Juízo da 2ª Vara da Subseção Judiciária de Ipatinga/MG”.

Realizou-se neste Tribunal (Espaço “Orlando Gomes”), em 17.11.2014, audiência conduzida pela Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, Coordenadora-Geral do Sistema de Conciliação da Justiça Federal da Primeira Região^[2], presentes o Juiz Federal Renato Martins Prates, “representante do Diretor do Foro” e “coordenador do Núcleo de Conciliação da Seção Judiciária de Minas Gerais”, e a Juíza Federal Dayse Starling de Lima Castro, “membro da comissão técnica do SistCon”^[3], com a finalidade de homologar o acordo assinado entre DNIT, AGU, MPF, DPU e CAIXA. Homologado, constou que a execução seria “conduzida pela juíza federal Dayse Starling Lima Castro”, que decidiria “sobre o cronograma de ações a serem realizadas”.

A Juíza Federal Dayse Starling (como “Coordenadora do Programa Judicial de Conciliação do Anel Rodoviário de BH e BR-381/Norte”) proferiu, em 13.07.2015, a seguinte decisão: “1. Proceda ao desmembramento da Ação Civil Pública nº 57367-09.2013.4.01.3800 em relação aos lotes 1 a 7, devendo esta decisão, cópia do acordo entabulado nos autos da ACP, bem como da sua homologação serem distribuídos à 2ª Vara Federal de Ipatinga como Título Executivo Judicial vinculado à ACP. Os autos da ACP 57367-09.2013.4.01.3800, bem como todos os documentos e decisões relativos ao Anel Rodoviário de Belo Horizonte e Lote 8 devem permanecer no Núcleo de Conciliação da Seção Judiciária de Minas Gerais (NUCON/MG); 2. Todos os processos de desapropriação ou imissão na posse relacionados aos lotes 1 a 7 da BR-381/MG deverão ser distribuídos por conexão à Execução do Título Judicial; 3. Oficie-se à Caixa Econômica Federal para vincular a conta judicial referente às indenizações da BR-381/MG (conta nº 3286/005/1499-6) aos autos da Execução do Título Judicial, distribuído à 2ª Vara Federal de Ipatinga; 4. Juntem-se aos autos da Execução do Título Judicial: a. todos os comprovantes de pagamento das indenizações relacionadas à desapropriação dos Lotes 1 a 7 da BR-381/MG; b. a ata da reunião realizada entre o DNIT, o MPF e o Consórcio ISOLUX/ENGEVIX; c. cópia da ata de inspeção judicial realizada no

dia 08 de julho de 2015; 5. Intime-se o DNIT para: a. Juntar o contrato firmado com a empresa CAPRI; b. informar sobre a execução do cronograma de obra, o percentual liberado, o percentual executado e os valores já pagos (medições realizadas e pagas para a Empresa Consórcio Grupo Isolux Corsan – Engevix, em relação a todos os lotes contratados – Lotes 1 a 7 – em especial Lotes 1 e 2), no PRAZO DE 05 DIAS; c. Informar as frentes de trabalho liberadas para o Consórcio Isolux/Engevix e quais as pendências por parte do DNIT relativas à aprovação dos projetos – referentes aos Lotes 1 a 7 no PRAZO DE 05 DIAS; d. Informar sobre o funcionamento da balança existente em Jaguaraçu e se essa será contemplada na realização da obra (intimar DNIT/Brasília); e. Informar a respeito das demolições no bairro de Turmalina, tendo em vista que já foram realizadas as desapropriações necessárias. 6. Intime-se a empresa CAPRI e o DNIT, para apresentarem, NO PRAZO DE 30 DIAS, os laudos referentes ao distrito de Baguari e ao bairro de Turmalina; 7. Intime-se o Consórcio Isolux Corsan – Engevix para apresentar o Cronograma de Obras, NO PRAZO DE 15 DIAS”.

Em razão dessa sequência de atos, a Juíza Federal Dayse Starling considera-se pessoalmente responsável (identidade física), com ampla autonomia, pelo que entende tratar-se “execução de sentença homologatória transitada em julgado”, ou seja, execução do acordo assinado entre DNIT, AGU, MPF, DPU e CAIXA, homologado em audiência presidida pela Coordenadora do SistCon, conforme antes referido. [REDACTED]

[REDACTED] A vigência do referido acordo, com possibilidade de prorrogação, estende-se até 2019, em face do prazo (1.825 dias “corridos contados a partir da data da liberação dos recursos, configurada pela emissão do provisionamento financeiro, podendo ser prorrogado e/ou alterado mediante lavratura de Termos Aditivos, os quais passarão a integrar este Termo”) estabelecido no Termo de Cooperação n. 1113/2013. As condições do Termo de Cooperação inicial – segundo entendimento da magistrada – continuam a valer para a conciliação posteriormente realizada porque nesta constou que “o Termo de Cooperação nº 1.113/2013, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região”, deveria “ser denunciado, **passando a integrar a presente ação**”. Não há, assim, em médio prazo, perspectiva de liberação da magistrada pela conclusão do programa, o qual evolui de acordo com as circunstâncias (não há uma direção precisa) e ainda está em sua fase inicial, apesar de já desembolsada elevada soma de recursos (cálculo dependente de auditoria).

A vinculação ao caso enseja divisão do tempo de trabalho da magistrada entre Ipatinga e Belo Horizonte (além de deslocamentos para Brasília/DF), sob a justificativa de que ali se situa o Núcleo de Conciliação (e, aqui, o SistCon). [REDACTED]

[REDACTED] [4] Tais deslocamentos permitiram-lhe concluir curso de mestrado na UFMG,[5] em Belo Horizonte, independentemente de autorização para afastamento da jurisdição (autorização apenas para elaboração da dissertação, de 3 a 24 de junho/2016), com aulas nas sextas e segundas-feiras, conforme informou a própria magistrada. [REDACTED]

CONCLUSÃO

A Corregedoria Regional propõe, como principal medida corretiva, o retorno das ACP(s) relacionadas com a remoção e assentamento de ocupantes das margens de rodovias para a 7ª Vara/MG, incluído o Processo (dependente) 4012-71.2015.4.01.3814, providência que, ao lado de aliviar a falta de juízes em Ipatinga e, conseqüentemente, a morosidade processual, permite, sem traumas[6], a correção de rumos das referidas ações civis públicas. É possível entender que a remessa das ações para a Subseção Judiciária de Ipatinga deu-se no intuito de cooperação judiciária e não, de declinação de competência, ou seja, com a possibilidade de retorno a seu leito natural, a 7ª Vara de Belo Horizonte, em que pese a insistente afirmação, nos atos praticados, de vinculação pessoal à Juíza Federal Dayse Starling. Tal pretensão de vinculação não encontra amparo jurídico-processual, muito menos com os ares de trânsito em julgado, sem considerar que se tornou substancialmente insustentável o modelo instituído para o programa de remoção e assentamento, verdadeira criação e execução de política pública, com duração prevista, no mínimo, até 2019. Um detalhe é que a equipe utiliza uniforme e material de expediente com símbolos próprios, diferentes dos utilizados pela Justiça Federal. Não é conveniente, para dizer o mínimo, que permaneça a situação atual.

O programa em referência padece de uma distorção (leia-se inconstitucionalidade) básica - a substituição da Administração pelo Poder Judiciário -, que, *data venia*, recomenda não ficar a solução presa a filigranas processuais. A função administrativa (considerações aqui feitas apenas para orientar a exposição, posto que desnecessárias diante de um colégio de magistrados) é constituída, em caráter principal, pelas atividades-meio de todos os poderes ou funções do Estado e de três atividades-fim concentradas essencialmente no Executivo - polícia administrativa, serviço público e social e intervenção na economia -, a que, atualmente, acrescenta-se a regulação. Se a Administração falha na execução de suas atividades-fim - ex.: prestação de serviços públicos e sociais -, o Poder Judiciário é chamado não para suprir a omissão, executando diretamente a atividade, mas para impor à Administração e controlar o devido exercício de sua (dela, Administração) competência. Por isso, nesse caso, invariavelmente, a pessoa jurídica competente deve figurar no polo passivo da ação. O exercício direto da atividade pelo Poder Judiciário, quando indispensável para preservar direitos fundamentais, só é permitido se previsível a ineficácia de uma ordem para que a Administração cumpra seu dever (ex.: quando seja notório o desmantelo da Administração naquele setor) e, ainda assim, somente enquanto permaneça a omissão administrativa, portanto, em caráter provisório.

A conclusão desse raciocínio é que, a princípio, não cabe ao Poder Judiciário prestar serviço público ou social, exercer atividade de polícia administrativa ou efetuar a regulação de um setor. Se, por exemplo, uma agência reguladora omite-se em sua atribuição de harmonizar os interesses de determinado setor, não cabe ao Poder Judiciário, senão excepcional e provisoriamente (hipótese já citada), substituir aquela entidade. A ação judicial suscetível, em regra, de ser intentada nesse caso é para que a Justiça ordene à Administração o exercício de sua (dela, Administração) competência. Nem é conveniente, uma vez que não dispõe imediatamente de estrutura e condições técnicas, senão naquela situação excepcional, que a Justiça substitua a entidade administrativa no cumprimento de seu dever.

A indevida substituição da Administração pelo Poder Judiciário fica evidente quando se verifica que empresa contratada para duplicação da rodovia (trechos 1 a 7) encontra-se em recuperação

judicial. Acontece que a remoção dos ocupantes das margens da rodovia, nesses trechos, deve ser seguida de imediata realização das obras, pena de voltarem a ser ocupadas pelas mesmas ou por outras pessoas. Diante da incapacidade daquela empresa (em recuperação judicial), foi realizada “conciliação”, na execução desmembrada, em face da qual o DNIT deposita judicialmente valores para efeito de pagamento a empresas terceirizadas, subcontratadas para as obras, e a Justiça realiza os pagamentos. A justificativa é que, assim, as áreas são imediatamente utilizadas na duplicação da rodovia, evitando aquele retorno das ocupações. Há possibilidade de que tais empresas terceirizadas nem tenham condições legais de receber dos cofres públicos.

O referido desvio básico é a causa de outros desvios, específicos, como a ausência de licitação para compras [inclusive de veículo(s), registrado(s) na propriedade do Instituto Rondon, em que pese previsão de que deva(m) ser entregue(s) à União ao final da execução do Programa] e contratação de obras e serviços por intermédio do Instituto Rondon, quando não, por intermédio da pessoa física da coordenadora do referido Instituto, como inicialmente aconteceu. Da mesma forma, é desvio de finalidade a contratação de prestadores de serviços rotulados de “peritos”, diretamente ou por meio do Instituto Rondon, neste caso, na qualidade de empregados remunerados mediante salário e com direito a todas as verbas trabalhistas típicas da relação de emprego (atualmente, haveria 64 pessoas nessa situação). É emblemático o caso de uma perita “assistente jurídico”, designada por prazo indeterminado, credenciada como conciliadora para que, com acesso ao sistema informatizado da Justiça Federal, possa dar certidão e lavrar termos nos autos das ações civis públicas. Não é necessário falar da possível responsabilidade da União por todas as verbas rescisórias, no momento da interrupção de tais “contratos de trabalho”, em face, inclusive, de cláusula do Termo de Cooperação 1113/2013 segundo a qual caberia ao Tribunal “assumir todas as obrigações legais decorrentes de contratações necessárias à execução do objeto”.

Quanto a licitações, deve ser observado que o Termo de Cooperação assinado inicialmente pelo TRF previa “a obrigatoriedade de realizar licitação, salvo nos casos de dispensa ou inexigibilidade admitidos em Lei”. No que diz respeito a controle orçamentário-financeiro, ali também se previu a obrigação de “elaborar as prestações de contas física do objeto a UNIDADE GESTORA, anualmente”; “apresentar as prestações de contas dos recursos transferidos, aos órgãos de controle”; “comprovar o bom e regular emprego dos recursos recebidos, bem como resultados alcançados”; “assumir todas as obrigações legais decorrentes de contratações necessárias à execução do objeto”. [7] Consta que há, atualmente, quase duzentos volumes de prestações de contas, mas dos “peritos” para a magistrada. Em que pese o entendimento de que o referido Termo de Cooperação, depois de denunciado, tenha passado “a integrar a presente ação”, não está, nessa parte, sendo cumprido, o que, aliás, seria impraticável sem reforço e adaptação da estrutura administrativa da Seção Judiciária de Minas Gerais, mais uma demonstração da inviabilidade de assunção da atividade-fim pelo Poder Judiciário. [8] A ausência de licitações e a designação de “peritos” que não exercem, essencialmente, tal função é uma das irregularidades alegadas na representação à Corregedoria Regional, formulada pelo Procurador da República Edmundo Antônio Dias Neto Junior.

Sugere-se, paralelamente ao retorno das ações civis públicas para a 7ª Vara: a) encaminhamento deste relatório e da decisão proferida pelo Conselho de Administração ao Tribunal de Contas da União, para eventuais providências de competência daquela Corte; b) comunicação deste julgamento ao Desembargador Federal Carlos Moreira Alves, da 5ª Turma, a quem se acha distribuído o agravo de instrumento n. 0049763-77.2015.4.01.0000/MG, interposto pelo Ministério

Público Federal a propósito de decisões proferidas na ACP 57367-09.2013.4.01.3800; c) notificação aos juízes federais da Subseção Judiciária de Ipatinga/MG para que se manifestem, no prazo de dez dias, sobre as irregularidades e deficiências apontadas neste relatório e anexos, com as providências tomadas em nível local; d) comunicação à Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, Coordenadora do SistCon; e) lotação, no menor prazo possível, de dois juízes federais substitutos na Subseção Judiciária de Ipatinga/MG; f) ciência ao Ministério Público Federal (Procuradoria Regional da República).

Este relatório ficaria incompleto se não fosse noticiado a esse egrégio Conselho, para a devida avaliação, que a ilustre Procuradora Regional da República, em parecer final (id 25158001) sobre a representação formulada pelo Procurador da República Edmundo Antônio Dias Neto Junior, ao início referida (PAe n. 0021414-23.2015.4.01.8000), concluiu que, “na hipótese em análise e diante da complexidade que decorre da execução do acordo na ACP, não há indicativos tenha a magistrada representada violado os deveres funcionais descritos no art. 35 da LOMAN, ou mesmo incidido em vedação elencada no art. 36 do mesmo Diploma, não se justificando, portanto, a intervenção por parte dessa d.Corregedoria”.

Era o que tinha a relatar e sugerir, nos termos do Provimento COGER n. 129, de 8 de abril de 2016, art. 45, § 2º.

Brasília, 10 de outubro de 2016.

João Batista Gomes Moreira

Desembargador Federal – Corregedor Regional

[1]



[2] No termo de acordo foi previsto, cláusula sexta, que “as partes submetem os termos da presente conciliação à homologação do Juízo da MM. Sétima Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais, para que o ajuste gere os seus efeitos jurídicos”.

[3] O Ato Presi/Asmag 1386, de 1º.08.2014, designou a Juíza Dayse para atuar no Sistema de Conciliação da 1ª Região, no período de 1º.07.2014 a 30.06.2016, integrando sua Comissão Técnica Consultiva.

[4]



[5] Dissertação com o tema “Remoções forçadas decorrentes de projetos de desenvolvimento e o direito a moradia digna”.

[6] Deve-se observar que alguns moradores das margens da rodovia foram removidos para habitações custeadas pelo DNIT (aluguel social), enquanto esperam por solução definitiva de sua situação, e não podem, abruptamente, ser deixados à própria sorte.

[7] Em vez de a Administração ser controlada pelo Judiciário a previsão, no caso, é de que atividade da Justiça seja controlada pela Administração.

[8] Ultimamente, foi designada “administradora judicial” (na verdade, uma advogada), à semelhança, segundo a magistrada, do administrador da massa falida, no processo falimentar, com a finalidade de organizar a execução do Programa, mediante remuneração mensal.



Documento assinado eletronicamente por **João Batista Moreira, Corregedor Regional da Justiça Federal da 1ª Região**, em 10/10/2016, às 16:19 (horário de Brasília), conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/servicos/verifica-processo.htm> informando o código verificador **2941100** e o código CRC **4EFF1D2B**.