

Contudo, a pretensão não merece prosperar, conforme ficará a seguir demonstrado.

DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA POLÍCIA MILITAR EM ESPETÁCULOS PÚBLICOS. DA AUSÊNCIA DE OMISSÃO. DA “OPERAÇÃO FUTEBOL” E DOS PLANOS DE AÇÃO INDIVIDUALIZADOS PARA CADA EVENTO DESPORTIVO. DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE POLÍCIA OSTENSIVA.

Inicialmente, é importante destacar que existe uma série de procedimentos estabelecidos para a realização de eventos desportivos de futebol, justamente para evitar o confronto entre torcidas organizadas e garantir manutenção da ordem pública, segurança física e patrimonial dos cidadãos.

Desde 1985, há uma resolução que disciplina a atuação da Polícia Militar em espetáculos públicos - Resolução nº 122/85. Essa normativa estabelece parâmetros para o policiamento ostensivo e a atuação da PM, que incluem o planejamento e a execução do policiamento ostensivo quando da realização de espetáculos.

Nesse sentido, ocorrendo um espetáculo público, há providências pela Polícia Militar que vão desde a vistoria do local até o planejamento com outros órgãos e distribuição de efetivo policial para o evento.

Especificamente para jogos de futebol, foi criado um programa denominado “Operação Futebol”, regulado pela Diretriz nº PM3-005/02/06, alterada pela Ordem Complementar nº PM3/006/02/13, que estabelece *“diretrizes gerais para o planejamento e realização da Operação Policial Militar de Preservação da Ordem Pública voltada à intensificação do planejamento ostensivo em dias que são realizadas partidas de futebol - Operação Futebol”*.

O objetivo da Operação Futebol é intensificar o policiamento ostensivo nos dias em que são realizadas as partidas de futebol em estádios, além de combinar o emprego dos efetivos dos grandes comandos para prevenir a ocorrência de fatos que possam afetar a ordem pública, com o objetivo principal de incrementar a sensação de segurança dos cidadãos em geral, usuários de transporte e espaços públicos.

Com base nesse regramento, são realizadas reuniões prévias a cada evento desportivo, com o objetivo de criar um plano de ação individualizado que atenda às características e peculiaridades de cada jogo, analisando as vias de acesso, times participantes, grau de rivalidade, fase do campeonato, entre outros. Com base nessa

análise, realiza-se o plano de ação individualizado, adequando os meios materiais e humanos a serem empregados para cada partida de futebol.

Tais planos de ação individualizados para cada evento contam, em regra, com a participação de **vários outros órgãos**, tais como SPTrans, Metrô, GCM, Subprefeitura, CET, Polícia Civil, bem como dos **times de futebol** e clube visitante. Os documentos anexos comprovam a **sistemática e periódica realização das reuniões preparatórias e antecedentes** a cada evento desportivo.

Nessas listas, é possível verificar que não há o comparecimento de todos os agentes envolvidos nas reuniões de planejamento, embora sempre sejam convidados pela Polícia Militar para participarem. Vale lembrar que não há uma “obrigatoriedade” da participação de todos os envolvidos e, tampouco, um meio legal de a PM forçar o comparecimento.

A partir dessas reuniões, a PM estabelece os procedimentos para escoltas de delegações e/ou caravana de torcidas, bem como estabelece o apoio/reforço na recepção e dispersão do público no entorno e adjacências do estádio, estabelecendo o efetivo de policiais militares que ficarão nos locais de acesso ao local do jogo e em suas proximidades.

Em regra, o planejamento da operação envolve três etapas distintas: 1) distribuição do efetivo: posicionamento para a chegada do público nas principais vias de acesso ao local do jogo; 2) patrulhamento preventivo durante o evento, para evitar ações de criminosos e vândalos nos veículos estacionados no entorno do estádio; 3) acompanhamento da saída do público (movimentação do público nos principais corredores de acesso aos pontos de ônibus, estacionamentos), caracterizado pela “ostensividade”, para evitar confrontos, furtos a transeuntes e depredações, inclusive com a realização de escolta de caravanas de torcidas quando oriundas de outras cidades.

Desse modo, **cada plano de ação individualizado contém:**

- *a missão (contendo data e horário para início e término da operação);*
- *etapas da operação (distribuição do efetivo, patrulhamento preventivo e saída do público);*
- *execução (conceito da operação e escalões de comando);*
- *distribuição do policiamento (disposição das viaturas, patrulhas Rocam/RPM, pelotão FT);*

- *missões particulares (aos Cmt da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª Cia. PM e Cia. FT, P/3 Btl e P/1 Btl);*
- *prescrições diversas (horários de início e término, coleta, contabilização e divulgação do resultado, canal técnico entre as UOp envolvidas);*
- *administração (hospitalização e uniforme);*
- *pontos de estacionamento das Bases Comunitárias Móveis;*
- *setores de patrulhamento de Rocam/RPM e Operação Flanelinha;*
- *Quadrantes para patrulhamento da Força Tática (com os respectivos mapas);*
- *viaturas e efetivo do 16º BPM/M empregadas exclusivamente para o evento;*
- *orientações ao efetivo empregado (incluindo disposições da Norsop e Diretriz nº PM3-001/02/05).*

Ademais, após cada jogo realizado há elaboração de **relatórios dos eventos realizados** (denominado “Relatório de Serviço”), nos quais são registradas informações relevantes aos próximos planejamentos, sempre com o intuito de incrementar a atuação da Polícia Militar, inclusive o registro de ocorrência de fato agressivo ou tumulto envolvendo torcedores, o que sempre é levado à ciência da Promotoria de Justiça especializada (Promotoria de Justiça do Juizado Especial do Torcedor).

Ainda, esclarece-se que há também um controle informatizado das ocorrências atendidas pelas unidades de serviço (viaturas), por meio do sistema Copom - *online*, e a concentração das informações relacionadas no Sistema da Coordenadoria Operacional da Polícia Militar.

Outrossim, para prevenção de enfrentamentos, a Federação Paulista de Futebol e o Poder Judiciário encaminham a lista de torcedores proibidos ou impedidos de comparecer ao evento, os quais, se identificados pelos organizadores privados do evento, terão seu acesso proibido ao estádio por atuação da Polícia Militar.

Além disso, o Setor de Inteligência da PM (agência vinculada ao 2º Batalhão de Policiamento de Choque – 2º BPCHq) realiza monitoramento sobre torcedores e torcidas organizadas nas mídias sociais, consultando banco de dados para verificar históricos de incidentes e de dados criminais de pessoas fornecidos pela Prodesp, além de elaborar análise que subsidia áreas de planejamento e operacional. Inclusive, por meio desse monitoramento das redes sociais, faz um levantamento de pon-

tos de encontro e possíveis itinerários utilizados para o deslocamento das torcidas organizadas, subsidiando o escalão executor de informações atualizadas para o posicionamento do efetivo e outras medidas necessárias para evitar os confrontos entre torcidas, inclusive os “pré-agendados” nas mídias sociais.

Logo, da explanação supra verifica-se que o Estado de São Paulo não está inerte e tampouco omisso, tanto que, comprovadamente, realiza ações de forma preventiva, como planejamento, reuniões com os diferentes atores, análise das informações de inteligência e elaboração de planos de ações individualizados, bem como atua de forma ostensiva, durante e posteriormente à realização dos eventos desportivos.

Cabe relembrar que, desde a vigência do Estatuto do Torcedor, o Poder Público, em conjunto com o Ministério Público, celebrou termos de ajustamento de conduta, todos cumpridos pela Polícia Militar. Citam-se, como exemplo, a adoção de modelo de torcida única nos estádios, o controle de acesso dos torcedores por cartão, o estabelecimento do modelo de torcida do clube mandante do jogo em jogos dos principais clubes da Série A do campeonato paulista. Todos esses TACs foram cumpridos pela Polícia Militar e teriam contribuído, consideravelmente, para a redução dos casos de violência.

DA AUSÊNCIA DE CONDUTA ÍMPROBA. DA INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO DA POLÍCIA MILITAR. DA REJEIÇÃO DA AÇÃO. DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. DA IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE DE POLÍTICA PÚBLICA QUANDO NÃO HÁ OMISSÃO ILEGAL.

Conforme ficou devidamente demonstrado, o Estado de São Paulo não foi omisso ou inerte em seu dever de manter a ordem pública na realização de espetáculos públicos, especialmente em eventos desportivos envolvendo partidas de futebol de clubes com grande rivalidade.

Há uma série de providências adotadas pela Polícia Militar em cada evento desportivo, com a realização sistemática e rotineira de planos de ação individualizados.

A política pública desenvolvida pelo Estado, incluindo as diretrizes e planos de atuação individualizados, demonstra exatamente o oposto do alegado pelo Ministério Público. Em outras palavras, o Poder Público, ao realizar as diretrizes, planejar e executar os planos de ação, objetiva garantir a ordem pública e incolumidade física e patrimonial dos cidadãos.

Cabe ao Executivo a formulação de tais diretrizes, estabelecendo como a Polícia Militar deve atuar, e não ao Ministério Público ou Poder Judiciário, sob pena de violar o Princípio da Separação dos Poderes.

É certo que ocorreram episódios de enfrentamento, conforme noticiado pelo douto Ministério Público. Porém, ***tais eventos não decorrem de uma omissão dolosa por parte do Estado ou uma inércia imotivada e ilegal.***

Com todo o respeito às alegações do *parquet*, não foi comprovada sequer a omissão e inércia da Polícia Militar, e muito menos um dolo em agir de forma “ineficiente ou defeituosa”. Não se nega que existiram episódios de violência com enfrentamento de pequenos grupos de torcidas, porém, em hipótese alguma podem ser atribuídos a qualquer omissão da Polícia Militar.

Ainda sobre os casos de enfrentamentos mencionados na Inicial, os mesmos ocorreram com envolvimento de pequenos grupos, que se *encontraram ocasionalmente* (e não previamente agendado pelas mídias sociais) em outros pontos da cidade, distantes dos estádios onde ocorreram as partidas de futebol.

Além do mais, tal omissão não poderia ser qualificada como dolosa, ante a série de providências adotadas pelo Poder Público, conforme exaustivamente demonstrado.

O fundamento da improbidade administrativa seria, então, de acordo com o *parquet*, a não observação da recomendação administrativa do Ministério Público, como se tratasse de lei ou parecer vinculante ao Poder Público. Ora, com todo o respeito, trata-se de uma recomendação administrativa, cujas medidas eventualmente podem ter sido alteradas ou não adotadas, conforme o entendimento do executor – Poder Público, o que jamais pode caracterizar qualquer ato doloso de quem as executa.

E, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, (*in* Direito Administrativo, 29ª ed., atualizada de acordo com o Novo CPC, ed. Forense, 2016, p. 983), para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença de quatro elementos: sujeito passivo (entidades constantes no art. 1º da Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa); sujeito ativo (agente público ou terceiro – arts. 1º e 3º da LIA); ocorrência de ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo (art. 9º), prejuízo para o Erário (art. 10) ou atentado contra os princípios da Administração Pública (art. 11); elemento subjetivo – dolo.

No que toca ao elemento subjetivo, observa-se que o enquadramento no ato ímprobo, assim considerado na Lei de Improbidade, exige **dolo** por parte do sujeito ativo. Em verdade, é imperioso verificar se houve um “mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto” (idem supra, p. 993).

O caráter severo das sanções previstas na LIA e na CF a quem pratica ato considerado ímprobo evidencia o objetivo de punir condutas cuja intenção revele *efetivo engodo, embuste, engano ou fraude*, que caracterizam a má-fé do agente público.

Ressalte-se que sequer houve qualquer violação ao princípio da legalidade, pois não há previsão legal que determine que a Polícia Militar atue exatamente da maneira recomendada pelo Ministério Público.

Seria desarrazoado e desproporcional exigir que o Estado de São Paulo seja responsabilizado, indiretamente, por todos os casos de violência ocorridos, pois seria o mesmo que exigir um Estado onipresente.

Tais episódios de violência, envolvendo pequenos grupos de torcidas, ocorreram em locais muito distantes dos eventos públicos, por casualidade e em estações de transporte público não consideradas principais ou sensíveis, ou seja, foram eventos que fogem, por completo, da previsibilidade e planejamento da atuação da Polícia Militar, a quem não é possível estar ostensivamente presente em todas as estações de metrô ou CPTM que possuem segurança própria para conter “eventuais” grupos que se encontrem.

A alocação do efetivo da Polícia Militar é estabelecida em pontos sensíveis, imediações dos estádios, principais pontos de acesso ao estádio, bem como nas principais estações de transporte público, mas não em todas as estações de transporte público! Tampouco seria possível e exequível o acompanhamento e monitoramento de cada pequeno grupo de torcedores.

Ademais, além do policiamento mencionado, a PM realiza a escolta de caravanas de torcidas oriundas de outras cidades, justamente para evitar quaisquer confrontos no trajeto de ida ou volta dos estádios.

Nesse sentido, realizado um plano individualizado de atuação, a PM atua com **planejamento, preventiva e ostensivamente, dentro da razoabilidade e previsibilidade de confrontos entre torcedores**.

Logo, é desarrazoada a alegação de que a PM atuou com dolo e omissão ilegal ao não atender “métodos e estratégias” da recomendação do douto Ministério Público, pois já existem em curso diretrizes eficazes de atuação da Polícia Militar, **inclusive com a realização de plano de ação individualizado para cada evento desportivo**, conforme supra explicitado.

É dentro desse contexto que deve ser analisado o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário no caso em tela. É cediço que tal controle apenas se justifica nos casos em que há uma omissão ilegal, desídia do Poder Público, ou mesmo a falta de política pública, o que não é o caso do estado de São Paulo, que sempre adotou uma série de medidas para a prevenção de confrontos nos espetáculos públicos, com planejamento e execução ostensiva, inclusive em atuação conjunta com outros órgãos.

Nesse sentido, não existe fundamento para que o Poder Judiciário determine que o Poder Executivo implemente, como obrigação de fazer, as recomendações do Ministério Público, sob pena de indevida interferência e violação da separação dos poderes, princípio constitucionalmente previsto.

Existente uma política pública eficiente e em execução e não tendo o douto *parquet* comprovado a sua ilegalidade ou omissão da Administração Pública, não existe legitimidade e qualquer fundamento para a “correção” da política pública em curso por meio desta ação judicial, muito menos em sede de uma Ação de Improbidade Administrativa.

Com efeito, embora a Ação de Improbidade Administrativa também se qualifique como Ação Civil Pública, ela possui pedidos específicos previstos no art. 12 da Lei nº 8.429/92 que não incluem obrigações de fazer ou não fazer. Logo, tratando-se exclusivamente de Ação de Improbidade, o douto Ministério Público extrapola os pedidos possíveis, incluindo pedido de obrigação de fazer dirigido à Polícia Militar, caracterizando-se, assim, **a inadequação da via eleita, que leva à extinção da demanda, por carência de ação** (art. 485, IV, do NCPC).

Frisa-se que, além de indevida ingerência do Ministério Público sobre políticas públicas de competência do Poder Executivo, o pedido de obrigação de fazer não poderia ser incluído em uma Ação de Improbidade Administrativa, que se limita à aplicação de sanções pelo ato ímprobo, o que também motiva a extinção da presente ação.

Ademais, conforme mencionado, **não existem fundamentos ou provas que demonstrem que a atuação do Poder Público fere frontalmente os princípios da Administração Pública**. Ainda mais, porque o art. 11 da Lei nº 8.429/92 exige a presença de dolo, e não meramente culpa, o que não restou caracterizado, ante a adoção pelo ente público de medidas concretas relativas ao assunto, como adoção de plano abrangente e detalhado para coibir a violência, com a colheita de dados e acompanhamento de torcidas organizadas pelo Setor de Inteligência da Polícia Militar e a elaboração de relatórios e desenvolvimento constante de estratégia para o combate da violência. Tais medidas demonstram à exaustão que não houve qualquer descumprimento das recomendações administrativas do Ministério Público”, como equivocadamente pretende o autor desta demanda.

Caberia ao Ministério Público, então, comprovar que o Estado de São Paulo não possui diretrizes de atuação ou que atuou de forma omissa, e que teria descumprido, dolosamente, as diretrizes estabelecidas pelo Ministério Público, o que não ocorreu.

Com todo o respeito ao autor da ação, é preciso prova da existência de elemento volitivo (doloso) a mover a conduta teoricamente ímproba do agente público, sob pena de ampliar, de forma indevida, o alcance da Lei nº 8.429/92, ao estendê-lo a situações burocráticas exigidas do administrador público no desempenho de suas atribuições, como omissão quanto a seus deveres, e até mesmo desonestos e desleais, como é a narrativa do Ministério Público.

Não se pode desconsiderar o alerta emitido pelo eminente min. Luiz Fux, então ministro do Superior Tribunal de Justiça à época, ao relatar o Recurso Especial nº 807.551, de Minas Gerais, quando observou:

A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, considera a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada cum grano salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além de que o legislador pretendeu.(...) A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador. A improbidade administrativa, mais do que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade.

Ora, não está demonstrada a má-fé ou injuridicidade de qualquer agente público que pudesse permitir o ajuizamento de uma Ação de Improbidade. O que existe é uma divergência entre o entendimento das ações que deveriam ser adotadas pela Polícia Militar e o douto Ministério Público, incapaz, portanto, de qualificar como ímprobo qualquer suposta omissão ou desacordo com as recomendações!

Assim sendo, inexistente omissão por parte da Polícia Militar, e muito menos má-fé, **não existem fundamentos para o prosseguimento da Ação de Improbidade**, razão pela qual a mesma deve ser **rejeitada**, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92. Subsidiariamente, caso esse não seja o entendimento adotado, as provas documentais fornecidas pela Polícia Militar comprovam a ausência de omissão ou dolo por parte da Polícia Militar e justificam a improcedência da presente demanda.

Pedidos:

Por todo o exposto, o Estado de São Paulo requer seja a presente Ação de Improbidade **rejeitada**, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92; ou, subsidiariamente, seja julgada **totalmente improcedente**.

Termos em que,
pede deferimento.

São Paulo, 25 de junho de 2018.

RENATA LANE

Procuradora do Estado
OAB/SP Nº 289.214

SENTENÇA**PROCESSO DIGITAL Nº: 1011425-18.2018.8.26.0053****CLASSE – ASSUNTO: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS****REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO****REQUERIDO: *********JUIZ DE DIREITO: DR. JOSÉ EDUARDO CORDEIRO ROCHA**

Trata-se de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de *****, *****, *****, ***** e o ESTADO DE SÃO PAULO. Relata o autor, em resumo, que, em razão de inúmeros atos de violência, com registros de lesões corporais, homicídios e danos ao patrimônio público e privado, praticados por integrantes de torcidas organizadas de clubes de futebol, especialmente em dias de partidas, foi instaurado o Inquérito Civil MP-SIS nº 14.0695.0000622/2016-5, com o objetivo de apurar a omissão na manutenção e promoção da segurança pública, tanto por parte da Polícia Militar como também da Federação Paulista de Futebol, representada por seu presidente. Para efetivar o policiamento na área interna e arredores dos estádios de futebol durante os dias de jogos, a Polícia Militar deve receber uma lista de pessoas impedidas de comparecer durante os eventos. Contudo, teria sido apurado que a Polícia Militar não recebe por parte da Federação Paulista de Futebol a mencionada lista. Não existiria nem mesmo o cadastramento de todos os integrantes das torcidas organizadas, com fotografias. Exemplifica a situação com fato ocorrido no dia 20 de julho de 2017, que resultou em um homicídio e que envolvia torcedores de futebol. Foi assim que, em 30 de maio e em 12 de junho de 2017, o Ministério Público expediu Recomendação Administrativa ao comandante-geral da

Polícia Militar, ao comandante do Choque e à Federação Paulista de Futebol, indicando a adoção de medidas para preservar a segurança pública durante os eventos esportivos de futebol. Todavia, as recomendações não teriam sido seguidas. Sustenta que os atos omissivos perpetrados pelos réus violam princípios da Administração Pública, em especial da legalidade, moralidade e eficiência. Pugna pela procedência dos pedidos, com a condenação dos réus nas obrigações de fazer, consistentes em: a) Governo do Estado de São Paulo: elaboração de plano de ação, com intuito de coibir a violência que decorre de conflitos entre torcedores de times de futebol rivais, não apenas de forma paliativa, mas também preventiva e a longo prazo (fl. 26, item e.1); b) Federação Paulista de Futebol: 1) implantação de sistema de monitoramento por imagem nas catracas, inclusive com existência de central técnica de armazenamento das imagens; 2) encaminhamento da lista com os nomes dos torcedores impedidos de frequentar estádios, sempre que for atualizada, a todas as federações e secretarias de Segurança Pública dos demais estados; 3) controle dos casos de violência ocorridos nos estádios, preservando a segurança e remetendo à autoridade competente os nomes dos envolvidos em casos de violência (fls. 26/27, item e.2). Pleiteia a condenação dos corréus ***** e *****, como incursos no artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, com aplicação das sanções previstas no artigo 12, inciso III, bem como a condenação do corréu ***** como incurso no artigo 11, *caput*, c.c. artigo 3º, com aplicação das sanções previstas no artigo 12, inciso III, todos do mesmo diploma legal, e destituição do cargo que ocupa na Federação Paulista de Futebol. O pedido veio acompanhado de documentos (fls. 29/502).

O pedido de tutela de urgência foi indeferido (fls. 504/507).

O Ministério Público pugnou pela juntada de novos documentos (fls. 516/586).

Notificados, os réus ***** e ***** apresentaram Defesa Prévia. Preliminarmente, alegam falta de justa causa, uma vez que a Polícia Militar do Estado de São Paulo, nos limites de suas atribuições, tem implementado as medidas necessárias para o efetivo controle das ações violentas entre as torcidas. No mérito, pugnam pela improcedência dos pedidos (fls. 593/620).

O Estado de São Paulo ofertou Defesa Prévia em que, preliminarmente, pugna pela rejeição da presente ação. Assevera que, especificamente para jogos de futebol, foi criado o programa denominado “Operação Futebol”, cujo objetivo é intensificar o policiamento ostensivo nos dias em que são realizadas as partidas de futebol em estádios, além de combinar o emprego dos efetivos dos grandes comandos para

prevenir a ocorrência de fatos que possam afetar a ordem pública, com o objetivo principal de incrementar a sensação de segurança dos cidadãos em geral, usuários de transporte e espaços públicos. Assim, são realizadas reuniões prévias a cada evento, em que são criados planos de ação individualizados. Salaria que não há qualquer indício de que a atuação do Poder Público afronte os princípios da Administração Pública, tampouco de que exista má-fé ou injuricidade de qualquer agente público, que pudesse permitir o ajuizamento da presente ação (fls. 643/991).

A Federação Paulista de Futebol se deu por notificada e apresentou Defesa Prévia, alegando ilegitimidade da Promotoria do Patrimônio para investigar, no bojo do Inquérito Civil, sua atuação. Portanto, não tem legitimidade para figurar no polo ativo da ação que verse sobre atos cometidos pela Federação. Assevera, também, que nenhum ato de violência foi relatado no interior ou mesmo nos arredores dos estádios e que o Inquérito Civil foi embasado tão somente em notícias jornalísticas. Pleiteia a rejeição da presente ação (fls. 992/1.033).

O corréu ***** manifestou-se em defesa prévia, em que alega, preliminarmente, ilegitimidade passiva. No mérito, assevera que inexistente qualquer responsabilidade da Federação Paulista de Futebol ou de seu presidente em relação a fatos que ocorram fora dos estádios. Ressalta que as matérias jornalísticas que deram ensejo à instauração do Inquérito Civil noticiam fatos ocorridos duas horas antes de uma partida de futebol e em outro município. Postula a rejeição da Ação Civil Pública (fls. 1.034/1.044).

Às fls. 1.067/169, o autor esclareceu não ser o caso de atendimento da determinação para juntada dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados na 8ª Promotoria do Patrimônio Público e Social, por não se relacionarem com a matéria veiculada na presente ação.

A Federação Paulista de Futebol pugna pela juntada de documentos e reitera o pedido de rejeição da ação (fls. 1.070/1.077).

Às fls. 1.099/1.115, o Ministério Público pugnou pela juntada de documentos.

Foi deferido requerimento formulado pelo autor (fl. 116) e determinada a suspensão do feito, pelo prazo de sessenta dias, para tentativa de composição entre as partes (fl. 124).

Sobreveio pedido ministerial para retomada da tramitação processual e para juntada de novos documentos (fls. 1.131/1.159).

Designou-se audiência de tentativa de conciliação, que restou infrutífera (fl. 1.179).

Pelo Ministério Público houve a juntada de documentos (fls. 1.181/1.206).

A Federação Paulista de Futebol manifestou-se às fls. 1.209/1.220, pugnando pela rejeição da ação.

É a síntese do essencial.

DECIDO.

Inicialmente, sobre a ilegitimidade ativa, o que se tem é que a Lei da Ação Civil Pública – Lei nº 7.347/85, em seu artigo 5º, assim dispõe:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público;

(...)

Ainda, o Estatuto do Torcedor - Lei nº 10.671/05 -, em seu artigo 41-B, § 5º, prevê a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento da Ação Civil Pública.

O Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula 643, firmou entendimento de que o Ministério Público é legitimado para propor Ação Civil Pública em defesa de qualquer direito transindividual, como decorrência da previsão contida no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal.

O conflito de atribuições que se instalou no bojo do Inquérito Civil entre a Promotoria de Justiça do Patrimônio e a Promotoria de Justiça do Consumidor, sobretudo à luz do princípio da unicidade e indivisibilidade do Ministério Público, não afasta sua legitimidade para figurar no polo ativo da presente demanda.

Dessa forma, repilo a preliminar suscitada pela Federação Paulista de Futebol.

Quanto à preliminar suscitada pelo corréu *****, de ilegitimidade de parte passiva, não comporta acolhimento.

Com efeito, cediço que são legitimados passivos para a Ação Civil de Improbidade todos aqueles que por qualquer modo concorreram para o ato de improbidade administrativa, ou seja, para a lesão ou ameaça ao direito tutelado.

Sobre a questão, estabelece o artigo 3º da Lei nº 8.429/92 que suas disposições são aplicáveis àqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, concorreram

para a prática do suposto ato de improbidade ou dele se beneficiem de qualquer forma, direta ou indiretamente.

Dessa forma, considerando que a presente demanda é dirigida também à Federação Paulista de Futebol, de rigor a manutenção, no polo passivo, daquele que a represente, ou seja, de seu presidente.

A respeito do tema, oportuna a transcrição da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARTICULAR EQUIPARADO A AGENTE PÚBLICO. LEGITIMIDADE PASSIVA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa, proposta pelo Ministério Público Federal, com assistência da União, contra Agroindustrial Uruará S.A. e outros, imputando-lhes desvio de recursos do Finam, mediante documentos falsos e outros artifícios. 2. O juiz de 1º grau julgou extinto o processo sem resolução de mérito, por ilegitimidade passiva. 3. O Tribunal *a quo* negou provimento às Apelações do *parquet* federal e da União. 4. Esclareça-se que concordamos com a jurisprudência do STJ no sentido de que o particular sozinho não pode ser réu na Ação de Improbidade. 5. Contudo, ressalva-se a hipótese dos autos, em que se assimila a “agente público” as pessoas referidas no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92. *In casu*, a AGROINDUSTRIAL URUARÁ S.A., ré, se equipara a agente público. 6. O parecer do *parquet* federal exarado pela subprocuradora-geral da República Gilda Pereira de Carvalho bem analisou a questão: “26. De forma que, a empresa Agroindustrial Uruará S.A., tendo recebido benefícios creditícios de órgão público (Finam), equipara-se a sujeito passivo do ato de improbidade administrativa, nos termos do parágrafo único do art. 10 da Lei nº 8.429/92, daí porque os dirigentes da referida empresa, como gestores dos recursos repassados pelo Finam, devem ser considerados agentes públicos para fins da lei de improbidade administrativa, não havendo que se falar, portanto, em inadequação da via eleita por ilegitimidade passiva *ad causam*.” (fls. 648-655, grifo acrescentado). 7. Enfim, os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa não são apenas os servidores públicos, mas todos aqueles que estejam abrangidos no conceito de agente público, conforme os artigos 1º, parágrafo único, e 2º, da Lei nº 8.429/92. Nesse sentido: AgRg no REsp nº 1.196.801/MG, rel. ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 26/8/2014, MS nº 21.042/DF, rel. ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 17/12/2015, e REsp nº 1.081.098/DF, rel. ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3/9/2009. 8. Assim, tendo em vista que figura no polo passivo a AGROINDUSTRIAL URUARÁ S.A., equiparada a agente público, o processamento da Ação de Improbidade Administrativa é possível, pois há legitimidade passiva. 9. Recurso Especial provido. (REsp nº 1.357.235 / PA Segunda Turma rel. min. Herman Benjamin j. 10/11/2016 DJe 30/11/2016.)

No que tange à possibilidade de recebimento da presente demanda, relevante lembrar que, em consonância com o princípio do *in dubio pro societate*, a Petição Inicial da Ação de Improbidade somente poderá ser rejeitada na hipótese de constatação de inexistência do ato de improbidade, de improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, conforme dispõe o artigo 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92.

Além de tais requisitos, imprescindível a presença do elemento subjetivo, qual seja, o dolo de provocar lesão ou ameaça a direito, por meio da violação aos princípios da Administração Pública.

Com efeito, conquanto a omissão na prática de ato pelo Poder Público possa, em tese, caracterizar ato de improbidade administrativa, o elemento subjetivo ou volitivo da conduta não pode ser considerado de maneira objetiva para fins de enquadramento do agente público no artigo 11 da Lei nº 8.429/92. Para tanto, sem menosprezar o mencionado princípio *in dubio pro societate*, é imprescindível que a conduta seja orientada pelo dolo de violar os princípios da Administração Pública, o que não restou bem-caracterizado na narrativa e na documentação trazida pelo autor.

Como se observa, o relato do autor não sinaliza que os réus agiram de forma dolosa ou com culpa grave, nem sequer se considerada, especificamente quanto à Federação Paulista de Futebol, a suposta ausência de atualização na comunicação dos torcedores impedidos de ingressar nos estádios de futebol nos dias dos eventos esportivos.

Inexistem elementos que sinalizem, não somente os atos de improbidade propriamente ditos, como também o dolo dos réus ou culpa grave quanto à eventual inobservância do que determina o artigo 5º, § 1º, inciso VI, e § 2º, do Estatuto do Torcedor, referente à lista com nomes dos torcedores impedidos de comparecer a estádios durante os eventos esportivos.

Na situação retratada nos autos, vê-se que a motivação para a instauração do Inquérito Civil MP-SIS nº 14.0695.0000622/2016-5 foram matérias jornalísticas sobre atos de violência cometidos por pessoas envolvidas com agremiações esportivas e torcidas organizadas de futebol (fls. 31/38). Exemplo disso foi a briga entre torcedores do Corinthians e do São Paulo na cidade de Carapicuíba, a 50km do estádio em Itaquera, horas antes do início da partida entre os dois times pelo Campeonato Brasileiro, em local distante do estádio de futebol.

O autor também respalda suas alegações na falta de cumprimento da Recomendação Administrativa emitida pelo Ministério Público ao comandante-geral da Polícia Militar, ao comandante do Choque e à Federação Paulista de Futebol, indicando a adoção de medidas para preservar a segurança pública durante os eventos esportivos de futebol (fls. 286/296, 306/311).

Todavia, carece de razoabilidade que a ausência de pronta atualização da lista de torcedores impedidos ou mesmo da instalação de equipamentos específicos, a exemplo do dispositivo de reconhecimento facial, venham a justificar a adoção das drásticas medidas aqui postuladas.

No Ofício nº CAJ-1066/400/18, elaborado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, há descrição das condutas adotadas que integram os planos de ação voltados à segurança pública durante os jogos do campeonato de futebol. Informa também que as medidas especificadas na Recomendação já são adotadas por aquela instituição (fls. 658/661), o que demonstra atuação e empenho dos réus na prevenção dos atos de violência durante os eventos esportivos.

A evidenciar a preocupação e o compromisso da Polícia Militar com a prevenção e manutenção da segurança nos dias de partidas de futebol, tem-se a realização, por meio do 2º Batalhão de Polícia de Choque, de reuniões preparatórias semanais entre a Polícia Militar, a iniciativa privada e as torcidas organizadas, para cumprimento da “Operação Futebol”, conforme Diretriz nº PM3-005/02/06, alterada pela Ordem Complementar nº PM3-006/02/13 (fls. 678/680).

Nos termos do Ofício nº CAJ-975/400/18, o escopo de tais reuniões seria a formalização dos planos de ação individualizados para cada evento, com análise das características e situações que permeiam cada jogo, como o local da partida, times participantes, fase em que se encontra o campeonato, grau de rivalidade entre as torcidas e vias de acesso (fls. 678/679).

Objetivando que as ações se revistam de maior eficácia, a Polícia Militar ainda busca integrar nos planos de ação demais órgãos públicos, como a SPTrans, CET, Metrô, GCM, CPTM, Subprefeitura, Administração Regional, Polícia Civil, que, conquanto nem sempre compareçam, sempre são convidados para as reuniões preparatórias (fl. 680).

A respeito do fornecimento das listas de pessoas impedidas de comparecer aos estádios, ainda que, como mencionado inicialmente, possa se considerar certa defasagem ou atraso em sua atualização, o teor do mencionado Ofício nº CAJ-

975/400/18 revela que a Federação Paulista de Futebol não tem deixado de apresentar os documentos e que o Ministério Público já considerou cumpridos os Termos de Ajustamento de Condutas nº PF-249/1995-A, lavrado em 19/9/2006, outro sem numeração, lavrado em 12/4/2012, e o nº 51.161.1509/09B, lavrado em 18/11/2013 (fl. 680).

A análise conjugada de tais elementos afasta, portanto, não somente os indícios de existência dos atos de improbidade, como também o elemento subjetivo doloso.

Sobre o tema, convém trazer à colação voto proferido pelo ministro Teori Zavascki, por ocasião do julgamento AIA nº 30/AM:

A desorganização administrativa do Poder Executivo, aí incluída a ausência de planejamento prévio da municipalidade para o recebimento de eventos de grande porte privados é grave, mas os efeitos dessa gravidade, sem a indicação de elemento volitivo, devem-se limitar ao campo político ou ao do ressarcimento civil, pois, como acima dito, a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. (AIA nº 30/AM - rel. ministro Teori Albino Zavascki - Corte Especial - DJe 28/9/2011).

O Superior Tribunal de Justiça também já se pronunciou sobre a questão e, embora estabelecido o entendimento de que bastam indícios de atos de improbidade para o recebimento da petição inicial em Ação Civil Pública, também ponderou que tal requisito deve vir acompanhado do dolo do agente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE. PREGÃO PRESENCIAL. SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA. JOGOS MUNDIAIS DA JUVENTUDE. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONDOTA DESCRITA. PRÁTICA DE ATO DOLOSO OU CULPA GRAVE. AUSÊNCIA.

1. Não há violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015 quando o Órgão Julgador, de forma clara e coerente, externa fundamentação adequada e suficiente à conclusão do Acórdão embargado, com manifestação expressa sobre os pontos relevantes à solução da controvérsia.

2. À luz do § 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, a decisão de recebimento da Inicial da Ação de Improbidade não pode limitar-se à invocação *do in dubio pro societate*, devendo, antes, ao menos, tecer comentários sobre os elementos indiciários e a causa de pedir, ao mesmo tempo em que, para a rejeição, deve bem-delinear a situação fático-probatória que lastreia os motivos de convicção externados pelo órgão judicial.

3. O fato de o então prefeito ter autorizado a contratação, de forma repentina e por meio de pregão presencial, por si só, não induz à conclusão de favorecimento às

sociedades empresárias mencionadas, ainda que sejam as mesmas contratadas pela organizadora privada do evento.

4. A desorganização administrativa do Poder Executivo, aí incluída a ausência de planejamento prévio da municipalidade para o recebimento de eventos de grande porte privados é grave, mas os efeitos dessa gravidade, sem a indicação de elemento volitivo, deve-se limitar ao campo político ou ao do ressarcimento civil, pois a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. (AIA nº 30/AM, rel. ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/9/2011.)

5. A situação verificada denota que o réu apenas foi incluído no polo passivo da Ação de Improbidade em razão de sua posição hierárquica, a evidenciar a ausência de justa causa, como, *mutatis mutandis*, tem decidido o Supremo Tribunal Federal nas ações penais.

6. “Não demonstrado pela acusação o dolo do acusado na autorização da despesa e incluído no polo passivo exclusivamente em razão de sua posição hierárquica, fica evidenciada a ausência de justa causa para o prosseguimento da ação penal”. (AP nº 905 QO, relator min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 23/2/2016, DJe-053.)

7. Hipótese em que, tão somente no que concerne ao réu/recorrido, sem reexame de provas, não há como revisar o entendimento firmado pelo Tribunal de origem pela rejeição da petição inicial, uma vez que a causa de pedir descrita pelo *parquet* não indica que o então prefeito atuou de forma dolosa, ou com culpa grave, ao autorizar a contratação de serviços de assistência médica para evento privado de grande porte ou ao liberar os créditos orçamentários para tal fim.

8. Agravo Interno do Ministério Público não provido. (AgInt no REsp nº 1.658.625 / RJ Primeira Turma - rel. min. Gurgel de Faria j. 20/9/2018 DJe 12/11/2018.)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE RESPOSTA A OFÍCIO MINISTERIAL. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. INOCORRÊNCIA. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA.

1. Em observância ao princípio do *in dubio pro societate*, a Petição Inicial da Ação Civil Pública somente será rejeitada quando constatada a “inexistência do ato de improbidade, a improcedência da ação ou a inadequação da via eleita”.

2. “O retardamento ou omissão na prática de ato de ofício não pode ser considerado de maneira objetiva para fins de enquadramento do agente público no campo de incidência do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. É preciso que a conduta seja orientada pelo dolo de violar os princípios da administração pública, o que não ficou demonstrado no caso concreto”. (AgRg no REsp nº 1.191.261/RJ, relator ministro Humberto Martins, DJe 25/11/2011.)

3. Hipótese em que a instância ordinária — soberana na apreciação da matéria fático-probatória — concluiu pela inexistência do elemento subjetivo doloso na conduta necessário para a configuração do ato de improbidade.

4. A reforma do acórdão recorrido, quanto à existência dos indícios da prática do ato de improbidade e à presença do elemento subjetivo doloso, demandaria o reexame do substrato fático-probatório dos autos, o que é inviável no âmbito do recurso especial, a teor do disposto na Súmula 7/STJ.

5. Agravo Regimental desprovido. (AgRg no AREsp nº 617.856 / RJ Primeira Turma rel. min. MARGA TESSLER - juíza federal convocada do TRF 4ª Região j. 5/3/2015 - DJe 13/3/2015.)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPRESCINDIBILIDADE DO DOLO GENÉRICO. O retardamento ou omissão na prática de ato de ofício não pode ser considerado de maneira objetiva para fins de enquadramento do agente público no campo de incidência do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. É preciso que a conduta seja orientada pelo dolo de violar os princípios da administração pública, o que não ficou demonstrado no caso concreto. Agravos regimentais improvidos. (AgRg no REsp nº 1.191.261/RJ, relator ministro Humberto Martins - DJe 25/11/2011.)

Em suma, a situação retratada nos autos revela, em grande medida, discordância ministerial quanto à forma de atuação dos réus no planejamento e execução de ações voltadas a coibir a violência entre torcidas organizadas em eventos futebolísticos. Todavia, sob aspecto estritamente jurídico, a conduta dos envolvidos, conforme se extrai das defesas prévias e da própria leitura da Inicial, não se reveste de dolo ou culpa grave, a ponto de sujeitá-los aos rigores da Lei de Improbidade e àquilo que representa por si só figurar como réu no polo passivo em demanda de tal natureza.

Ante o exposto, nos termos do artigo 17, § 8º, da Lei nº 8.429/1992, REJEITO a Inicial da presente Ação Civil Pública e, por via de consequência, julgo extinto o processo, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso IV, do Código de Processo Civil.

Sem custas ou honorários, por força do que dispõe o artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

Com o trânsito em julgado e feitas as anotações necessárias, arquivem-se os autos.

P.I.C.

São Paulo, 19 de agosto de 2019.

JOSÉ EDUARDO CORDEIRO ROCHA

Juiz de Direito



Peças e Julgados

Contrarrazões em Recurso de Apelação

(...) o Ministério Público propôs Ação de Improbidade em face do Detran e do então superintendente, questionando a legalidade da emissão de vales-refeição pela autarquia aos seus servidores, dada a inexistência de autorização legal específica para tanto. Segundo o órgão ministerial, seria ilegal, também, o credenciamento de estabelecimentos comerciais para utilização dos vales sem a realização de prévio procedimento licitatório.

A r. Sentença destacou a inexistência de indicação de qualquer conduta dolosa ou eivada de má-fé na Inicial, observando, ainda, que o Detran seguiu Parecer da Procuradoria Administrativa confirmando a legalidade da concessão do benefício e a possibilidade de realização do credenciamento, como hipótese de inexigibilidade. Interposto Recurso de Apelação, foram elaboradas Contrarrazões pela PGE/SP, cujos argumentos foram acolhidos em sede de Acórdão.*

*Trecho da apresentação.

EXMO(A). SR(A). DR(A). JUIZ DE DIREITO DA 9ª VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
Nº 1017409-51.2016.8.26.0053

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DE SÃO PAULO - DE-TRAN/SP, por intermédio da procuradora do Estado que esta subscreve, nos autos do processo em epígrafe, vem, respeitosa e tempestivamente, à presença de Vossa Exce-
lência, apresentar a presente **CONTRARRAZÕES ao Recurso de Apelação interposto pelo Ministério Público**, aguardado-se o seu recebimento e regular processamento, com a posterior remessa dos autos ao Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo.

Termos em que,
pede deferimento.

São Paulo, 16 de março de 2017.

RENATA LANE

Procuradora do Estado
OAB/SP Nº 289.214

CONTRARRAZÕES AO RECURSO DE APELAÇÃO

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELADO: DETRAN/SP E OUTRO

JUÍZO DA 9ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Egrégio Tribunal de Justiça

Eméritos Desembargadores

Nobre Julgadores

Trata-se de Recurso de Apelação interposto em face da r. Sentença que rejeitou a Petição Inicial da Ação Civil de Responsabilidade por Atos de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com fulcro no art. 17, § 8º da Lei nº 8.429/92, extinguindo, portanto, o feito, sem resolução de mérito.

Em breve síntese, o Ministério Público ajuizou Ação de Responsabilidade por Atos de Improbidade Administrativa em face do Detran/SP e do então superintendente da autarquia, *****, imputando conduta ímproba pela concessão de vale-refeição para os servidores públicos da autarquia estadual, requerendo também fosse cessado o pagamento aos estabelecimentos comerciais credenciados para a utilização dos vales-refeição.

Para a douta magistrada, o doto *parquet* não demonstrou o elemento volitivo da conduta do demandado para que se pudesse auferir se ocorreu ou não improbidade administrativa, asseverando que “*prova alguma há nos autos no sentido de que tenha ele agido com dolo ou má-fé*”.

Além da ausência de elemento essencial para caracterizar uma conduta como ímproba, a douta julgadora observou que o Detran seguiu as orientações da Procuradoria-Geral do Estado, que, por meio de sua área consultiva, exarou judicioso Parecer sobre o tema (Parecer PA nº 290/2007), aprovado pelo senhor procurador-geral do Estado, e de caráter vinculante para a Administração, orientando a Administração Pública como um todo da legalidade da concessão do benefício.

A Procuradoria-Geral do Estado, também por meio de sua área consultiva, concluiu pela legalidade de credenciamento de estabelecimentos para fornecimento das refeições, com inexigibilidade de licitação.