



Número: **1032773-39.2021.4.01.3700**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **5ª Vara Federal Cível da SJMA**

Última distribuição : **16/07/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Violação aos Princípios Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
MUNICIPIO DE APICUM-ACU (AUTOR)		CARLOS EDUARDO BARROS GOMES (ADVOGADO) AIDIL LUCENA CARVALHO (ADVOGADO) BERTOLDO KLINGER BARROS REGO NETO (ADVOGADO)		
CLAUDIO LUIZ LIMA CUNHA (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
640626522	19/07/2021 18:25	Sentença Tipo C	Sentença Tipo C	Interno



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Maranhão
5ª Vara Federal Civil da SJMA

SENTENÇA TIPO "C"

PROCESSO: 1032773-39.2021.4.01.3700

CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

POLO ATIVO: MUNICIPIO DE APICUM-ACU

REPRESENTANTES POLO ATIVO: CARLOS EDUARDO BARROS GOMES -
MA10303, AIDIL LUCENA CARVALHO - MA12584 e BERTOLDO KLINGER
BARROS REGO NETO - MA11909

POLO PASSIVO:CLAUDIO LUIZ LIMA CUNHA

SENTENÇA

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta pelo **MUNICÍPIO DE APICUM AÇU** em desfavor de **CLAUDIO LUIZ LIMA CUNHA**, por meio da qual o autor objetiva a condenação da parte ré nas sanções previstas na Lei 8.429/1992.

Narra o demandante que a parte ré, na condição de prefeito municipal gestor de recursos repassados pelo FNDE, "deixou de praticar ato de ofício, bem como obsteu a publicidade de informações verídicas, que deveriam necessariamente ser disponibilizadas aos órgãos de fiscalização competentes e à sociedade como um todo".



Esclarece que "houve registro de informações errôneas no Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) ainda no ano de 2020, que repercutem no 1º Bimestre do Exercício 2021 . Especificamente, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foram inseridas informações inverídicas no sistema do FNDE, o que gerou uma discrepância de R\$ 238.650,30 (duzentos e trinta e oito mil, seiscentos e cinquenta reais e trinta centavos)".

Diz, também, que "os dados ali inseridos não podem ser alterados pela atual gestão, o que vem provocando graves prejuízos à Administração Pública: a atual gestão não consegue inserir as informações referentes ao seu mandato, razão pela qual o Município está inadimplente perante o FNDE, sendo todos os repasses de verbas suspensos em razão disso."

Instrui a peça de ingresso com procuração e documentos.

Os autos vieram conclusos para decisão.

É o que basta relatar. Passo a decidir.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A ação civil por ato de improbidade administrativa, de matriz constitucional (art. 37, § 4º, CR/88), foi disciplinada pela Lei 8.429/1992, tendo natureza especialíssima, qualificada pela singularidade do seu objeto, que é o de aplicar penalidades a administradores ímprobos e a outras pessoas - naturais ou jurídicas - que com eles se acumpliciam para atuar contra a Administração ou que se beneficiam com o ato de improbidade. Portanto, se trata de uma ação coletiva de caráter repressivo, semelhante à ação penal, diferente das outras ações com matriz constitucional, como a ação popular, cujo objeto típico é de natureza essencialmente desconstitutiva (anulação de atos administrativos ilegítimos), e a ação civil pública para a tutela do patrimônio público, cujo objeto típico é de natureza preventiva, desconstitutiva ou reparatória (STJ, REsp 827.445/SP, 1ª Turma, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 02/02/2010).

Ao disciplinar a matéria no plano da legislação ordinária, a Lei de Improbidade Administrativa explicitou o cânone inserto no artigo 37, § 4º, da Constituição da República, tendo por escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (artigo 9º); b) causem prejuízo ao erário público (artigo 10); e c) atentem contra os princípios da Administração Pública (artigo 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa (STJ, REsp 772.241/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 15/04/2008).



Referida tipologia dos atos de improbidade administrativa recebeu por parte do legislador ordinário redação genérica e abrangente no caput dos dispositivos, reservando-se aos incisos respectivos a enunciação de situações jurídicas exemplificadoras da conduta genérica estabelecida na cabeça dos artigos. Destarte, as condutas específicas constituem relação meramente exemplificativa (*numerus apertus*), de onde se infere que inúmeras outras condutas fora da relação podem inserir-se no caput do dispositivo (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1.123).

Ademais, a doutrina majoritária entende pela inexistência de inconstitucionalidade na circunstância de ter o legislador previsto, no art. 12 da LIA, sanções adicionais, não estabelecidas explicitamente no art. 37, § 4º, da Constituição da República "(...) primeiramente, porque a Constituição não limitou as sanções àquelas que relacionou e, em segundo lugar, porque a lei é o instrumento idôneo para sua instituição. Assim, a Carta apenas apontou a relação mínima de penalidades, tendo incumbido a lei de ampliá-la para incluir outras adequadas à punição dos autores de atos de improbidade" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1.130).

Portanto, "(...) as sanções previstas na Constituição Federal devem ser vistas como a relação mínima de penalidades a serem positivadas pela legislação infraconstitucional, motivo pelo qual, embora plenamente aceitável a sua ampliação, não se poderia admitir que houvesse a supressão de qualquer uma das sanções previstas na Constituição" (HOLANDA JR., André Jackson; CHARLES, Rony. *Improbidade administrativa*. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 435).

Dados esses caracteres eminentemente repressivos do diploma legal supracitado e a gravidade das penas que podem ser cominadas em sede de ação civil por ato de improbidade administrativa - penas essas que, não raro, se mostram até mesmo mais severas que as aplicáveis numa ação de natureza penal (*ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio*) -, a doutrina e a jurisprudência predominantes adotam o entendimento de que a ratio subjacente à previsão constante do art. 17, § 6º, da Lei 8.429/1992 - segundo a qual cabe ao autor da ação de improbidade administrativa instruir a peça inicial com documentos ou justificação que contenham os indícios suficientes da existência do ato de improbidade administrativa - tem por única finalidade impedir acusações que, de antemão, se mostrem precipitadas.

Assim, a propositura de ação civil por ato de improbidade administrativa exige *justa causa*, no sentido de que a petição inicial deve apresentar dados concretos que ao



menos apontem para uma perspectiva de responsabilização.

Em outras palavras, em demandas de natureza punitiva como a presente, deve haver uma mínima demonstração de que os fatos imputados ao réu poderiam realmente representar postura desonesta, desleal ou violadora dos princípios que norteiam a Administração Pública, de modo que, na hipótese de imputação destituída de suporte indiciário idôneo, não se pode falar na existência de ato de improbidade administrativa, ainda que em tese.

Do Superior Tribunal de Justiça, muito a propósito, colaciono:

"As ações judiciais fundadas em dispositivos legais insertos no domínio do Direito Sancionador, o ramo do Direito Público que formula os princípios, as normas e as regras de aplicação na atividade estatal punitiva de crimes e de outros ilícitos, devem observar um rito que lhe é peculiar, o qual prevê, tratando-se de ação de imputação de ato de improbidade administrativa, a exigência de que a petição inicial, além das formalidades previstas no art. 282 do CPC, deva ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade (art. 17, § 6º da Lei 8.429/92), sendo certo que ação temerária, que não convença o Magistrado da existência do ato de improbidade ou da procedência do pedido, deverá ser rejeitada (art. 17, § 8º da Lei 8.429/92). 4. As ações sancionatórias, como no caso, exigem, além das condições genéricas da ação (legitimidade das partes, o interesse e a possibilidade jurídica do pedido), a presença da justa causa, consubstanciada em elementos sólidos que permitem a constatação da tipicidade da conduta e a viabilidade da acusação." (REsp 952351/RJ, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 4.10.2012)

Da mesma Corte Superior colijo outro aresto:

"Da leitura da decisão de recebimento da ação de improbidade administrativa, a qual restou referendada pelo acórdão recorrido, ressoa evidente que o magistrado de primeiro grau, ao recepcionar a ação em relação ao ora recorrente, fê-lo sem o exigido substrato probatório/indiciário mínimo, posto que com base, unicamente, nas relações de amizade e companheirismo político e partidário mantidos entre ele e alguns dos demais réus da demanda. 3. Certo é que tais circunstâncias não são o bastante para sustentar a instauração de uma ação de improbidade em relação ao recorrente, de forma que a fundamentação



da decisão é insubsistente, fundando-se em meras ilações, sem qualquer amparo em prova ou mesmo indícios de que o recorrente participou dos alegados ilícitos ou deles foi beneficiado de alguma forma.

4. Recurso especial provido, para excluir o recorrente do polo passivo da lide. (...)” (REsp 1206729/CE, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 21.6.2012; destacou-se.)

E mais um:

“Além das formalidades previstas no art. 282 do CPC, a petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa deve ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes de autoria e de existência do ato de improbidade, ou seja, hão de se lastrear em justa causa. (...)” (REsp 1153853/RJ, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 3.9.2013)

Assentadas essas premissas, concluo que a presente demanda não merece prosperar.

Com efeito, o exame detido do caderno processual eletrônico revela que, como único elemento de prova a respeito da alegada prática de conduta ímproba, o Município autor apresentou tão somente extratos de consultas ao SIOPE (Tabela 8.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE).

A partir de então, com base apenas nas informações reunidas no supramencionado sistema, sem maiores documentos comprobatórios, foi ajuizada a presente ação civil de improbidade administrativa.

Ora, possíveis inconsistências identificadas por órgão federal responsável por repasses ou pelo recebimento de informações, muito embora possam caracterizar irregularidades administrativas no âmbito dos convênios, não se mostram suficientes para levar à conclusão pela prática de improbidade administrativa, sem demais provas documentais indiciárias.

Logo, carece a presente demanda de justa causa, necessária às ações de **improbidade** administrativa, nos termos do já referido § 6º do art. 17, da Lei 8.429/1992.

Nessa perspectiva, no caso em exame, observa-se que a deflagração da presente demanda ocorreu de forma açodada, pois que a petição inicial não apresenta lastro probatório mínimo, indicativo da autoria e da materialidade do ilícito. De fato, pelos poucos elementos de prova carreados aos autos, não se constata a presença da justa causa autorizadora do recebimento da ação de improbidade, impondo-se, por isso mesmo, o indeferimento da petição inicial.



Ressalte-se, quanto a esse aspecto, que o princípio *in dubio pro societate* não pode, só por si, servir de substrato para o julgador submeter o réu aos graves prejuízos materiais e morais decorrentes do ajuizamento de uma demanda como a ora examinada, pois, para a aplicação desse brocardo, exige-se que a inicial acusatória esteja, vale repetir, lastreada em um contexto probatório mínimo a respeito da autoria e materialidade do ato improprio. É dizer: para que a ação civil por ato de improbidade tenha regular prosseguimento, à luz do princípio do *in dubio pro societate*, algum início de prova que corrobore as alegações deve acompanhar já a peça vestibular, o que, como dito, não ocorreu no caso concreto.

Em outro plano, cumpre ressaltar que, estando caracterizada pela especialidade de seu rito procedimental, máxime no tocante aos requisitos da petição inicial - que, como visto, deve vir instruída com provas minimamente consistentes (não bastando o mero protesto autoral por provas) -, a ação civil por ato de improbidade não é o palco adequado para incursão investigativa quanto a quem não se tem, desde logo, elementos suficientemente concretos capazes de permitir a continuidade da marcha processual e suas inatas consequências.

Precisamente por isso, a Lei de Improbidade Administrativa, seguindo o seu espírito norteador, impõe ao juiz o dever de estancar processos manifestamente descabidos ou que não tragam uma plausibilidade bastante, não apenas após o recebimento da defesa escrita, mas a qualquer tempo, na forma do seu art. 17, § 11.

Assim, não se justifica, na espécie, a movimentação do aparato judiciário estatal a fim de levar a cabo a apuração de uma suposta prática de improbidade cujos "indícios" são meras afirmações genéricas, fundadas em registros condensados e pouco explicativos, extraídos de singelas consultas a sistema informatizado.

Nessa mesma linha de inteligência, o Superior Tribunal de Justiça já assentou o seguinte:

"(...) A primeira e mais urgente função preparatória da aceitação da petição inicial da Ação por Ato de Improbidade Administrativa é a de extremar o ato apontado de improprio da configuração da mera ilegalidade (dada a inegável afinidade formal entre as duas entidades), para verificar se o ato tido como improprio não estará apenas no nível da mera ilegalidade, ou seja, não se alça ao nível da improbidade; essa atividade é relevante porque especializa a cognição judicial no objeto específico da ação em apreço, evitando que a sua energia seja



drenada para outras áreas afins, ou desperdiçada em movimentos processuais improdutivos. (...)” (REsp 1193248/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/04/2014, DJe 18/08/2014)

Por oportuno, impende destacar que, em sendo verificados elementos de fato tendentes à responsabilização do gestor à luz da Lei 8.429/1992, configura-se como dever legal do órgão concedente representar perante o Ministério Público Federal, para a adoção das medidas cabíveis contra possíveis irregularidades cabalmente constatadas.

Por tudo isso, e considerando que a justa causa diz respeito ao interesse de agir da acusação no que concerne à propositura da inicial da ação de improbidade, a ausência de um substrato probatório mínimo hábil a demonstrar a autoria e materialidade da conduta imputada ao réu enseja a extinção anômala do feito, na forma do art. 17, § 11, da Lei 8.429/1992 c/c os arts. 330, inciso III, e 485, inciso I, ambos do CPC.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, com base no art. 17, § 11, da Lei 8.429/1992, **indefiro** a petição inicial e, assim, promovo a extinção do processo sem resolução de mérito (arts. 330, III, e 485, VI, CPC), ex vi da manifesta ausência de interesse processual, no viés da adequação, em razão da inexistência de justa causa para a actio.

Não há custas processuais a ressarcir, e os honorários advocatícios são indevidos (REsp 1847229/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/12/2019, DJe 19/12/2019).

Sem reexame necessário, ante o caráter sancionatório da demanda.

Havendo recurso de apelação, observe-se o procedimento previsto no art. 331, §§ 1º a 3º, do CPC.

Sentença publicada e registrada eletronicamente. Intime-se.

São Luís, data abaixo.

Bárbara Malta Araújo Gomes

Juíza Federal Substituta

