

## **AÇÃO ORIGINÁRIA 2.801 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **DANIEL BALAN ZAPPIA**  
**ADV.(A/S)** : **JOSE FABIO MARQUES DIAS JUNIOR**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

### **DECISÃO**

1. Daniel Balan Zappia propôs ação originária, buscando ver anulado pronunciamento do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no procedimento administrativo disciplinar (PAD) n. 1.00342/2020-08, mediante o qual aplicada penalidade de suspensão por 45 (quarenta e cinco) dias.

Segundo narra, o Plenário do CNMP, em 12 de maio de 2020, instaurou processo administrativo disciplinar visando apurar, conforme previsão na Portaria CNMP/CONS/GAB/LM n. 2/2020, os seguintes fatos:

Fato 1 – O promotor de Justiça Daniel Balan Zappia ao ajuizar o Agravo de Instrumento nº 1004795-25.2018.8.11.0000, em 18/8/2017, em face de decisão que lhe foi desfavorável, apresentou documentos produzidos em 19/5/2016, 31/5/2016 e 1º/6/2016, já existentes antes mesmo de ajuizar o processo 10001027-13.2017.8.11.0005, fato ocorrido em 18/8/2017. O comportamento do promotor de Justiça violou, em tese, a lei que rege a modalidade recursal ao apresentar documento que não constava do processo onde foi proferida a decisão impugnada. Ao juntar documento que não estava no processo e mais, que a ele era anterior, o promotor de Justiça pratica comportamento caracterizável, em tese, como antiético e proibido no processo. Tal atestaria a falta de zelo pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções;

Fato 2 – O promotor de Justiça Daniel Balan Zappia teria

ajuizado um total de 23 Ações Cíveis Públicas, sendo 6 delas contra o recorrente e seus familiares. A alegação do membro processado de que teria ajuizado uma ação para cada propriedade sediada na Área de Proteção Ambiental (APA) Nascentes do Rio Paraguai não parece ser procedente, uma vez que uma mesma propriedade do recorrente e de seus familiares foi objeto de 2 das 23 ações ajuizadas pelo membro processado. O abuso processual, portanto, pode-se configurar com o ajuizamento sucessivo de demandas contra o mesmo réu, dificultando o direito à ampla defesa e ao contraditório da parte adversária. Tal conduta, quando praticada por um membro do Ministério Público, é capaz de colocar em xeque sua imparcialidade e impessoalidade em relação à parte contrária, bem como demonstra aparente falta de zelo pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções.

Fato 3 – O promotor de Justiça Daniel Balan Zappia conduziu diversos procedimentos administrativos destinados à verificação de supostas irregularidades na encampação, em 2013, de instituição de ensino superior privada por universidade estadual. Ao final de longa investigação, concluiu-se pela ausência de participação do recorrente e de seus familiares e pelo ajuizamento de ação cível pública em face de outras pessoas. Nos autos de procedimento específico, o recorrido requisitou dados bancários de pessoa jurídica. Tal pedido foi indeferido pelo juízo competente. Em decisão de 27/5/2019, o juízo competente deferiu o pedido dos investigados (ora recorrente e familiares deste) em inquérito civil para a suspensão ou o trancamento do mencionado inquérito civil promovido pelo Ministério Público, entendendo que a investigação aparentava revelar caráter de ilegalidade, devendo ser suspenso inquérito civil.

## AO 2801 / DF

Informa a ocorrência de condenação, em 19 de outubro de 2021, à penalidade de suspensão por 45 (quarenta e cinco) dias.

Ressalta que o objeto desta ação se limita à análise de suposta nulidade, em razão da inobservância do princípio do contraditório e ampla defesa, ocorrida na decisão de procedência proferida no PAD n. 1.00342/2020-0.

Afirma haver nulidade no voto condutor do julgamento, na medida em que se manifestou sobre fato não constante na portaria inaugural do PAD, consubstanciado na suposta negativa de acesso a autos a investigado em Procedimento Preparatório, o que teria influenciado negativamente os demais Conselheiros, bem assim violado os princípios da vedação à decisão surpresa e da proteção da confiança. Realça ter pontuado, sem sucesso, a questão em aclaratórios.

Pede a distribuição por dependência à AO 2.617, de minha relatoria, na qual se discute eventuais nulidades na fase de sindicância que precedeu à instauração do PAD. No mérito, seja declarada nula a decisão proferida no Processo Administrativo Disciplinar n. 1.00342/2020-08.

A União apresentou contestação (eDoc 33). Afirma desejar o autor o reexame fático do PAD, transformando o Supremo em instância recursal das decisões administrativas proferidas pelo Conselho. Diz não haver violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o alegado fato novo foi apreciado por meio dos embargos de declaração oposto pela parte autora. Ressalta a jurisprudência da Corte no sentido da desnecessidade de descrição detalhada dos fatos investigados na portaria de instauração de processo disciplinar.

Em réplica (eDoc 37), a parte autora reitera ser do Supremo a competência para revisar decisões administrativas proferidas pelo

## AO 2801 / DF

CNMP, bem assim a violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Manifestou-se sobre os documentos juntados em contestação.

A Procuradoria-Geral da República preconiza a improcedência do pedido (eDoc 43).

É o relatório. Decido.

2. Reitero a competência da Corte para apreciar a presente demanda. Com efeito, em 18 de novembro 2020, o Plenário pacificou o tema atinente à delimitação da regra de competência prevista no art. 102, I, “r”, da Constituição Federal, assentando competir ao Supremo processar e julgar, originariamente, todas as ações ajuizadas contra decisões dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público (ADI 4.412, ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 15 de março de 2021).

Destaco, antes de avançar, que o Plenário da Corte já reconheceu assistir, “ao Ministro-Relator, competência plena para exercer, monocraticamente, com fundamento nos poderes processuais de que dispõe, o controle de admissibilidade das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal”, podendo, “em consequência, negar trânsito, em decisão monocrática, a ações, pedidos ou recursos, quando incabíveis, intempestivos, sem objeto ou, ainda, quando veicularem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante na Suprema Corte” (MS 28.097 AgR, ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11 de maio de 2011). No mesmo sentido: HC 149.470 AgR, ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 25 de abril de 2018; RE 634.595 ED-AgR, ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 12 de junho de 2019; ARE 702.054 AgR, ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 29 de maio de 2013; RMS 36.770 AgR, ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 20 de setembro de 2021.

## AO 2801 / DF

Nessa linha também é a norma inserta no art. 21, § 1º, do RISTF, segundo a qual “poderá o(a) Relator(a) negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante ou à súmula do Tribunal, deles não conhecer em caso de incompetência manifesta, encaminhando os autos ao órgão que repute competente, bem como cassar ou reformar, liminarmente, acórdão contrário à orientação firmada nos termos do art. 543-B do Código de Processo Civil”.

No mérito, entendo não assistir razão ao autor.

A Constituição Federal (art. 130-A, § 2º) estabelece que ao Conselho Nacional do Ministério Público compete o controle disciplinar relativo ao cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

O Supremo já assentou que não deve atuar como instância revisora de decisões do CNMP.

Nesse sentido, MS 37.178, Primeira Turma, ministro Luiz Fux, DJe de 1º de setembro de 2020:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PROMOTOR DE JUSTIÇA ESTADUAL. MANIFESTAÇÕES NO ‘FACEBOOK’. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. VIOLAÇÃO DE DEVERES FUNCIONAIS DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDAS AO CNMP. ART. 130-A, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DEFERÊNCIA. CAPACIDADE INSTITUCIONAL. HABILITAÇÃO TÉCNICA. ORDEM

DENEGADA.

1. O Supremo Tribunal Federal não é instância recursal das decisões administrativas tomadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público no regular exercício das atribuições constitucionalmente estabelecidas, de sorte que, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos especializados, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Precedentes.

[...]

4. Ex positis, DENEGO A ORDEM pleiteada no mandamus.

Na mesma linha de entendimento, cito, entre outras, as seguintes decisões monocráticas: MS 38.621, ministra Cármen Lúcia, DJe de 28 de junho de 2022; e MS 38.463, ministro Alexandre de Moraes, DJe de 10 de março de 2022.

O controle judicial dos atos do Conselho Nacional do Ministério Público por esta Corte é excepcional e somente justificável nas situações em que constatadas a inobservância do devido processo legal, a exorbitância de suas funções e a ilegalidade ou manifesta ausência de razoabilidade e proporcionalidade do pronunciamento impugnado. É o que se extrai das ementas a seguir reproduzidas:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CNMP. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. ALEGADA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

1. Agravo interno em mandado de segurança impetrado contra ato do CNMP que impôs ao agravante, Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, pena de suspensão por 45 dias e devolução da remuneração percebida em relação aos dias não trabalhados.

2. Como regra geral, o controle dos atos do CNMP pelo Supremo Tribunal Federal somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal, (ii) exorbitância das atribuições do Conselho e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado.

3. Não há injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade no ato impugnado. Não houve prescrição da pretensão punitiva disciplinar. A publicação da portaria de abertura do processo administrativo disciplinar, dentro do prazo bienal, é suficiente para a interrupção da prescrição.

4. Agravo a que se nega provimento por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 2 (dois) salários mínimos, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC/2015, art. 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º).

(MS 35.828 AgR, Primeira Turma, ministro Roberto Barroso, DJe de 25 de agosto de 2021)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO DISCIPLINAR DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONFORME SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E RESPEITO AO REGIMENTO INTERNO. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO E PUBLICIDADE. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório no decorrer do procedimento administrativo disciplinar supre eventual deficiência no decorrer de procedimento que antecede a instauração do PAD.

2. É pacífico o entendimento no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de que o processado se defende dos fatos que lhe são imputados no ato de instauração do processo administrativo e não de sua capitulação jurídica

3. É devida a observância do princípio da publicidade nos processos disciplinares instaurados no âmbito do CNMP.

4. O CNMP atuou conforme suas prerrogativas constitucionais e de acordo com o previsto em seu Regimento Interno, não incorrendo em qualquer ilegalidade ou abuso de poder.

5. Essa atuação está em consonância com as diretrizes lançadas pela jurisprudência desta SUPREMA CORTE, consolidadas no sentido de que como regra geral, o controle dos atos do CNJ e CNMP pelo STF somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado (MS 33.690 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 18/2/2016). Precedentes.

6. Mandado de Segurança em que se denega a ordem.

(MS 36.689, Primeira Turma, relator o ministro Marco Aurélio, redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, DJe de 21 de maio de 2021)

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE  
SEGURANÇA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR PELO CONSELHO

NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DECADÊNCIA DO DIREITO À IMPETRAÇÃO. INAPLICABILIDADE DE NORMA CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL A EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. REGÊNCIA NO REGIMENTO INTERNO DO CNMP. RECURSO SEM EFEITO SUSPENSIVO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO COMPROVADO DE PLANO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AUSÊNCIA DE TERATOLOGIA, FLAGRANTE ILEGALIDADE, IRRAZOABILIDADE MANIFESTA OU EXORBITÂNCIA DAS COMPETÊNCIAS DO CNMP. PRECEDENTES. ARGUMENTOS INSUFICIENTES A INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(MS 36.623 AgR, Segunda Turma, ministra Cármen Lúcia, DJe de 19 de dezembro de 2019)

Referente à suposta inovação quanto a fatos não narrados na portaria de instauração do PAD, observo, da leitura do voto condutor, que as alegações tidas como novas são meros desdobramentos dos fatos inequivocamente apurados no processo administrativo. Trata-se, portanto, de “obiter dictum”, sem qualquer capacidade de caracterizar ausência de correlação entre portaria inaugural e decisão e, por conseguinte, de violar o devido processo legal. Reporto-me ao seguinte excerto do ato impugnado que reforça essa conclusão (eDoc 5, p. 9-62):

[...]

São imputadas ao processado as faltas disciplinares elencadas na Portaria GAB-OLRJ/CNMP NQ 2, DE 16 DE JUNHO DE 2020 (fls. 97/103). Confira-se:

“(…)

Fato 1 – O promotor de Justiça Daniel Balan Zappia ao ajuizar o Agravo de Instrumento nº 1004795-25.2018.8.11.0000, em 18/8/2017, em face de decisão que lhe foi desfavorável, apresentou documentos produzidos em 19/5/2016, 31/5/2016 e 1º/6/2016, já existentes antes mesmo de ajuizar o processo 10001027-13.2017.8.11.0005, fato ocorrido em 18/8/2017. O comportamento do promotor de Justiça violou, em tese, a lei que rege a modalidade recursal ao apresentar documento que não constava do processo onde foi proferida a decisão impugnada. Ao juntar documento que não estava no processo e mais, que a ele era anterior, o promotor de Justiça pratica comportamento caracterizável, em tese, como antiético e proibido no processo. Tal atestaria a falta de zelo pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções;

Fato 2 – O promotor de Justiça Daniel Balan Zappia teria ajuizado um total de 23 Ações Civas Públicas, sendo 6 delas contra o recorrente e seus familiares. A alegação do membro processado de que teria ajuizado uma ação para cada propriedade sediada na Área de Proteção Ambiental (APA) Nascentes do Rio Paraguai não parece ser procedente, uma vez que uma mesma propriedade do recorrente e de seus familiares foi objeto de 2 das 23 ações ajuizadas pelo membro processado. O abuso processual, portanto, pode-se configurar com o ajuizamento sucessivo de demandas contra o mesmo réu, dificultando o direito à ampla defesa e ao contraditório da parte adversária. Tal conduta, quando praticada por um membro do Ministério Público, é capaz de colocar em xeque sua imparcialidade e impessoalidade em relação à parte contrária, bem como demonstra aparente falta de zelo pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções.

Fato 3 – O promotor de Justiça Daniel Balan Zappia

conduziu diversos procedimentos administrativos destinados à verificação de supostas irregularidades na encampação, em 2013, de instituição de ensino superior privada por universidade estadual. Ao final de longa investigação, concluiu-se pela ausência de participação do recorrente e de seus familiares e pelo ajuizamento de ação civil pública em face de outras pessoas. Nos autos de procedimento específico, o recorrido requisitou dados bancários de pessoa jurídica. Tal pedido foi indeferido pelo juízo competente. Em decisão de 27/5/2019, o juízo competente deferiu o pedido dos investigados (ora recorrente e familiares deste) em inquérito civil para a suspensão ou o trancamento do mencionado inquérito civil promovido pelo Ministério Público, entendendo que a investigação aparentava revelar caráter de ilegalidade, devendo ser suspenso inquérito civil.

[...]

### 2.3. FATO 3: DO PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO SIMP Nº 2014-022/2018

Efetivamente, o Promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA conduziu Procedimento Preparatório SIMP nº 000449-005/2015 destinado à verificação de supostas irregularidades na encampação, em 2013, de instituição de ensino superior privada por universidade estadual.

Ao final de longa investigação, concluiu-se pela ausência de participação de integrantes da família do autor da Reclamação Disciplinar e pelo ajuizamento de ação civil pública em face de outras pessoas.

Não obstante, posteriormente, de forma deliberada, o Promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA deflagrou novo procedimento investigatório para apurar o mesmo fato (Procedimento Preparatório nº 2014-022/2018), desta vez, em

desfavor de integrantes da família do reclamante.

Vinculada a este novo procedimento investigatório, foi ajuizada ação de medida cautelar (SIMP nº 2347-022/2018) para obtenção de dados bancários de pessoa jurídica. Tal pedido foi indeferido pelo juízo competente. Na sequência, em decisão de 27/5/2019, o juízo competente deferiu o pedido dos investigados para a suspensão ou o trancamento do procedimento extrajudicial promovido pelo Ministério Público, constatada a aparente ilegalidade da investigação.

Ao renovar investigação já concluída e manejada de forma ilegal e indevida, o Promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA colocou em xeque sua imparcialidade e impessoalidade em relação à parte contrária, bem como demonstrou aparente falta de zelo pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções.

Com efeito, os elementos informativos arremetidos no Procedimento Preparatório SIMP nº 000449-005/2015 resultaram no ajuizamento da Ação Civil Pública nº 1000041-25.2018.8.11.0005 em face de ADRIANO APARECIDO DA SILVA, ARIEL LOPES TORRES, FRANCISCO ANIS FAIAD, JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO e SILVAL DA CUNHA BARBOSA, com fundamento no artigo 37, § 4º da Constituição Federal c/c artigos 5º, 10, caput, IX e XI e artigo 11, caput, incisos I e II, todos da Lei nº 8.429/91, com objetivo de cominação das sanções previstas no artigo 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/1992.

A ação ajuizada apontou suposto aqodamento na aquisição do fundo de comércio da União de Ensino Superior de Diamantino Ltda - UNED, sem que houvesse prévio planejamento orçamentário e financeiro.

Segundo o requerido, "uma das motivações subjacentes aos ilícitos morais administrativos apontados na Ação Civil

Pública ne 1000041-25.2018.8.11.0005, consistiu no potencial dividendo político decorrente da instalação da UNEMAT, uma vez que atenderia ao eleitorado de ao menos dez municípios. Além do prestígio obtido pelo governador Silval da Cunha Barbosa, tal medida também atendeu às pretensões políticas de Francisco Anis Faiad e Adriano Aparecido da Silva, pois disputaram o pleito de 2014".

Veja-se que, a toda evidência, o Procedimento Preparatório SIMP nº 000449-005/2015 também se destinou a elucidar as circunstâncias de aquisição da UNED pela UNEMAT, como evidencia manifestação do promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA, datada de 29 de fevereiro de 2016 (fls. 3564/3572, RD nº 1.01091/2018-46):

[...]

É o que se depreende também da finalidade explicitada em Carta Precatória expedida pelo requerido naquele procedimento extrajudicial (fls. 4285/4286, RD nº 1.01091/2018-46):

[...]

Veja-se que, ao promover a conversão do procedimento preparatório em inquérito civil, uma das providências indicadas foi a notificação de MARIA DA CONCEIÇÃO MENDES FRANÇA para prestar depoimento (fls. 4382/4384 da RD nº 1.01091/2018-46), providência que foi efetivamente cumprida (fls. 4396/4399, RD nº 1.01091/2018-46).

Neste estágio de apuração, foi notória a distinção de tratamento dispensada à integrante da família do reclamante. Isso porque, embora ouvida no procedimento investigatório, não lhe foi deferido acesso aos autos. Por outro lado, tempos depois, foi admitido o acesso aos autos por representante da imprensa. Este é, portanto, mais um evento processual que tornou explícita a parcial e indevida conduta processual do

promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA em relação aos integrantes da família do reclamado.

Salta aos olhos que o promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA, no dia 1º de setembro de 2016, indeferiu o pedido da Sra. MARIA DA CONCEIÇÃO MENDES FRANÇA, ouvida em 30 de agosto, para obter carga do Procedimento Preparatório SIMPE nº 000449-005/2015, sob a alegação de que “não há previsão de carga dos autos de procedimento investigatório” e que o advogado da inquirida também não teria tal prerrogativa à luz do disposto no artigo 7º do Estatuto da OAB (fls. 4393/4395, RD nº 1.01091/2018- 46).

De outro lado, em 19 de junho de 2017, ao receber solicitação de consulta ao Procedimento Preparatório SIMPE nº 000449-005/2015, para elaboração de trabalho jornalístico a ser publicado, pelo repórter da Agência Pública LUCAS FERRAZ, o promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA deferiu integralmente o pleito, porquanto “ não vislumbrou qualquer óbice em autorizar a consulta dos presentes autos. O mesmo se diga quanto à extração de cópias” (fls. 4514, RD nº 1.01091/2018-46).

Para além disso, fato é que, concluídas as investigações no bojo do Inquérito Civil nº 000449-005/2015, a ação civil pública originária dessa investigação não abrangeu em seu polo passivo a Sra. MARIA DA CONCEIÇÃO MENDES FRANÇA ou qualquer outro integrante da família MENDES.

Não obstante, em 11 de outubro de 2018, o promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA deflagrou novo procedimento investigatório para apurar a aquisição da UNED pela UNEMAT (Procedimento Preparatório nº 2014-022/2018), desta vez, indicando os integrantes da família do reclamante como investigados, nos seguintes termos (fls. 1936/1939, RD nº 1.01091/2018- 46):

[...]

A restauração da investigação foi realizada sob a alegação de que se "descortinou um quadro circunstancial a apontar uma concausa para a aquisição das instalações da União de Ensino Superior de Diamantino LTDA UNED durante o exercício de 2013: o benefício obtido pelos sócios da referida instituição de ensino superior" (fl. 196, Sindicância n- 1.00141/2019-12).

Veja-se a justificativa apresentada pelo requerido (fls. 191/210, Sindicância n2 1.00141/2019-12):

[...]

É notório que os supostos elementos probatórios utilizados para "restaurar" a investigação, em outubro de 2018, foram os termos de depoimento de MARIA DA CONCEIÇÃO MENDES FRANÇA, FRANCISCO ANIS FAIAD e ADRIANO APARECIDO DA SILVA, os quais já se encontravam colhidos desde 30 de agosto de 2016 (fls. 121/124, Sindicância ns 1.00191/2019-12), 29 de agosto de 2016 (fls. 129/130, Sindicância ne 1.00191/2019-12) e 04 de julho de 2016 (fl. 4328/4333, RD ne 1.01091/2018-46), respectivamente.

Portanto, decorridos mais de 2 anos após a coleta de elementos indiciários que, no seu entendimento, inauguravam uma "concausa para a aquisição das instalações da UNED", o promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA, em 11 de outubro de 2018, instaurou o Procedimento Preparatório nº 2014-022/2018 e requereu medida judicial de transferência de sigilo bancário e fiscal, em face da União de Ensino Superior de Diamantino Ltda - UNED, em 26 de novembro de 2018, com vistas a atingir integrantes de seu quadro societário desde a inauguração, em 1999.

Nesse cenário, são patentes a inconsistência e a falta de racionalidade da investigação levada a cabo pelo promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA, em novembro de 2018, com

base em supostos elementos indiciários colhidos em agosto de 2016 no bojo do inquérito civil já encerrado.

[...]

Vê-se, assim, que o requerido instaurou e conduziu o Inquérito Civil SIMP n2 2014-022/2018 com manifesta ausência de racionalidade, com fundamento em meras conjecturas e suposições, colocando, mais uma vez, em dúvida sua impessoalidade e imparcialidade para com os integrantes da família do autor da Reclamação Disciplinar.

Com efeito, é nítido que a sanção disciplinar se pauta na “ausência de racionalidade” quanto à condução de procedimentos administrativos – circunstância devidamente apontada na portaria de instauração –, e não na “notória (...) distinção de tratamento dispensada à integrante da família do reclamante”, fato apontado pelo autor como argumento apto a caracterizar a inovação.

Assim, conforme ressaltado pela PGR em parecer, “o alegado fato novo foi utilizado apenas como elemento probatório de apoio, em meio a outras provas suficientes para embasar a condenação pelo fato 3, constante da portaria de instauração”, de modo que não há falar em violação ao devido processo legal ou irrazoabilidade na decisão do CNMP.

O que se percebe, em verdade, é a renovação em sede judicial de impugnações que foram meticulosamente enfrentadas na seara administrativa.

Assim sendo, impossível compelir o Conselho Nacional a adotar a providência de fundo entendida pela parte como a mais correta aos seus interesses, porquanto “descabe transformar o Supremo Tribunal Federal

## AO 2801 / DF

em instância recursal, revisora geral e irrestrita, das decisões administrativas tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça, no regular exercício de suas atribuições constitucionalmente estabelecidas”, de modo que a “intervenção desta Corte, na atividade administrativa, regulatória e fiscalizadora dos órgãos técnico-especializados para tanto, sobretudo os com assento constitucional tais como o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Contas da União e o Conselho Nacional do Ministério Público, está adstrita à existência de patentes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia” (MS 36.993-AgR, ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 17 de junho de 2020; no mesmo sentido: (MS 38.202 AgR, ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 9 de dezembro de 2022), o que, reitere-se, não vislumbro neste caso.

Esse o quadro, entendo que não há ilegalidade ou irrazoabilidade no ato do Conselho Nacional do Ministério Público.

3. Do exposto, julgo improcedente a ação (RISTF, art. 21, § 1º). Condeno a parte autora ao pagamento de honorários advocatícios, os quais arbitro em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), conforme a disciplina do art. 85, §§ 2º e 8º, do Código de Processo Civil.

4. Publique-se.

Brasília, 6 de agosto de 2024.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

*Documento assinado digitalmente*