



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
VARA ESPECIALIZADA EM AÇÃO CÍVEL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR DA COMARCA DE
CUIABÁ

AUTOS Nº 1018223-82.2017.8.11.0041

AUTOR(A): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

RÉU: MAURO MENDES FERREIRA, EMANUEL PINHEIRO

K.

Vistos.

1. Relatório:

Trata-se de *Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa* ajuizada pelo **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** em face de **Mauro Mendes Ferreira e Emanuel Pinheiro**, ambos qualificados.

Narra o autor que propôs Ação Civil Pública nº 18070-13.2010.811.0041, Código 441668, em trâmite neste Juízo, a qual foi julgada parcialmente procedente com a imposição de obrigações ao Município de Cuiabá, que dizem respeito à implantação de melhorias no funcionamento dos **Centros Comunitários** da cidade.

Afirma o autor que o problema dos Centros Comunitários arrastava-se desde 2004, “*com absoluto desinteresse do Município de Cuiabá, representado por seus sucessivos Prefeitos Municipais, que nunca se dignaram em resolver o problema e abandonaram os prédios públicos e as políticas públicas de desenvolvimento comunitário*”.

Diz que, após o trânsito em julgado da sentença proferida na referida demanda, a fase de cumprimento teve início em **14.07.2015**, contudo, apesar de diversas tentativas, não houve cumprimento da decisão judicial, “*por descaso, descuido, péssima gestão, má-fé e inquestionável dolo dos Prefeitos Municipais*”, ora requeridos.



Descreve que, ao perceber que o Município de Cuiabá “*não tinha interesse nenhum em atender às determinações judiciais referentes aos centros comunitários*”, providenciou a Notificação Recomendatória nº 08/2015, endereçada ao então **Prefeito Municipal Mauro Mendes**, “*que seria, em última análise, o responsável pelo efetivo atendimento da sentença judicial transitada em julgado, ficando ele constituído em mora, com impossibilidade de alegação futura de desconhecimento ou inabilidade*”.

Após tal notificação, diz que “*alguma coisa começou a ser feita, mas ainda muito longe de atender às determinações judiciais*” e, nova reunião foi realizada em 11.04.2016, com a presença do primeiro requerido e então Prefeito Municipal Mauro Mendes.

Porém, a despeito de outras reuniões, afirma que “*pouco ou quase nada foi feito e o Município de Cuiabá sistematicamente desatende a determinação judicial e ‘tapeia’ o Ministério Público*”.

Em seguida, expõe o autor que, com a troca de Prefeito Municipal, ocorrida em razão de eleições, nova Notificação Recomendatória sob o nº 03/2017 foi expedida em 16.02.2017, dirigida ao **Prefeito Municipal Emanuel Pinheiro**, segundo requerido, mas este, contudo, imotivadamente, não compareceu em nova reunião tentada e não deu mais “*nenhuma satisfação ou atenção ao caso*”, mesmo estando “*constituído em mora*”.

Sustenta o autor que o supracitado requerido é, em última análise, “*como representante máximo do Município de Cuiabá, o responsável pela implementação das medidas capazes de atender as determinações judiciais*”.

Aduz, ainda, que apesar da indiscutível e inquestionável necessidade de cumprimento da decisão judicial proferida, os requeridos, sucessivamente, Prefeitos Municipais de Cuiabá, “*demonstraram com clareza o dolo, a má-fé e o desrespeito, com emprego de diversas manobras para iludir as instituições envolvidas*” e “*por capricho não cumpriram a decisão judicial*”.

Assevera que os requeridos violaram sistematicamente os princípios reguladores e as ações norteadoras da boa administração pública e, mês a mês, praticam atos de improbidade administrativa com possibilidade de gerar dano ao erário, despreocupados com a aplicação da multa imposta, violando **o art. 11 caput e inciso II da Lei nº 8.429/92**.

Assim, requer a procedência da ação para que os requeridos sejam condenados às sanções estabelecidas no art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa.

Aos 19.07.2017, foi proferido despacho inicial determinando a notificação dos requeridos (Id. 8188491).

Os requeridos foram notificados (Ids. 8314645 e 9766553).

Ambos os requeridos apresentaram suas manifestações preliminares (Ids. 10104994 e 9072288).

O autor apresentou impugnação (Id. 10597031).



Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

DECIDO.

2. Fundamentação: Imputação e Juízo de Admissibilidade da Petição Inicial.

O art. 17, §§6º, 7º e 8º, da Lei de Improbidade Administrativa, disciplinou um procedimento prévio ao recebimento da petição inicial em ações de improbidade administrativa, a exemplo do previsto pelo art. 514 do CPP [crimes funcionais] e pela Lei n.º 8.038/90 [crimes de competência originária], *verbis*:

“Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

*§6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham **indícios suficientes da existência do ato de improbidade** ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.*

*§7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e **ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito**, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.*

*§8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, **rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita**”.*

A ratio da norma foi a de “criar uma importante barreira processual ao processamento de lides temerárias e injustas, destituídas de base razoável (‘indícios suficientes da existência do ato de improbidade’, na dicção do §6º), preservando não só o agenda público e a própria Administração, cuja honorabilidade se vê também afetada, como também o Poder Judiciário, órgão de soberania estatal que deve ser preservado de ‘aventuras processuais’”[1].

Não por outra razão, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça já decidiu ser dispensável o procedimento de admissibilidade quando a petição inicial estiver lastreada em inquérito civil, ou seja, instruída com base razoável (REsp n.º 896632/RO, 2ª T., rel. Min. Herman Benjamin, j. em 28/10/2008; REsp 944555/SC, 2ª T., rel. Min. Herman Benjamin, j. em 25/11/2008).

Dessa forma, havendo indícios suficientes da existência do ato de improbidade (§6º do art. 17 da LIA), deve ser recebida a petição inicial, reservando-se o exame aprofundado da *causa petendi* para a fase processual própria.

A *contrario sensu*, a petição inicial será rejeitada quando restar comprovada a **inexistência do ato de improbidade**, a **improcedência da ação** ou a **inadequação da via eleita** (§7º do art. 16 da LIA).



Como se vê, reconhecida a inexistência do ato de improbidade ou a improcedência da ação, o processo será julgado antecipada e sumariamente, razão pela qual apenas em hipóteses excepcionais é admissível tal providência.

E, no feito em análise, **a hipótese excepcional de rejeição da inicial mostra-se impositiva.**

Isso porque, é possível verificar-se, de plano, a improcedência da demanda, face à inexistência de ato de improbidade administrativa na situação fática trazida.

De acordo com os fatos narrados pelo autor, foi ajuizada neste Juízo a Ação Civil Pública nº **18070-13.2010.811.0041, Código 441668**, a qual restou julgada parcialmente procedente e se encontra, atualmente, na fase de cumprimento de sentença. Em consulta ao sistema processual Apolo, verifica-se que a distribuição de tal demanda se deu em **02.06.2010**, tendo como **requeridos o Município de Cuiabá e Francisco Belo Galindo Filho**, à época Prefeito municipal.

A sentença foi proferida em **02.12.2013**, sendo o processo julgado extinto em relação ao requerido **Francisco Belo Galindo Filho**, por reconhecer sua ilegitimidade passiva superveniente, vez que não mais ocupava o cargo de Prefeito do Município de Cuiabá. Além disso, os pedidos foram julgados parcialmente procedentes em relação ao **Município de Cuiabá**, sendo determinado ao Ente municipal que, no prazo de 03 (três) meses, adotasse às seguintes providências:

“1. Regularizar, através de termo de cessão, locação, arrendamento ou documento similar, a ocupação dos Centros Comunitários da Capital por entidades ou outros responsáveis; 2. Efetive a desocupação dos Centros Comunitários da Capital, ocupados de forma irregular ou invadidos; 3. Implemente de políticas públicas para a utilização permanente dos Centros Comunitários da Capital”.

Para o caso de descumprimento das obrigações acima, foi fixada multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), limitado ao valor de **R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)**, a ser paga pelo requerido, revertido para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 2646 de 28/12/1988).

Em reexame necessário, o TJ/MT manteve as obrigações impostas ao Município requerido, retificando apenas o limite da multa fixada para o caso de descumprimento, o qual foi estabelecido ao patamar máximo de **R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**.

Com o retorno dos autos a Primeira Instância e após requerimento do Ministério Público, na condição de exequente, em **23.07.2015** foi proferido despacho dando início a fase de cumprimento de sentença. Na oportunidade, foi determinada a **intimação do Município de Cuiabá**, por seu Procurador, para que, no prazo de três (03) meses, adotasse às providências contidas no édito condenatório.

A intimação ao **Município** se concretizou em **03.08.2015**, por carga dos autos à Procuradoria Municipal, que se manifestou, informando o atendimento de algumas das imposições e requerendo a suspensão do feito por 60 (sessenta) dias para a conclusão das demais providências.



Ainda na referida ação, nota-se que sobrevieram deferimentos de suspensão do feito, o qual teve seu andamento retomado por decisão proferida em **19.04.2017**, oportunidade na qual foi determinada a intimação pessoal do **Procurador Geral do Município e do Prefeito de Cuiabá** para comprovarem o cumprimento da sentença, sob pena de arbitramento de multa diária de responsabilidade pessoal.

Em **10.01.2019**, foi proferida nova decisão que, para a hipótese de descumprimento, arbitrava multa diária de responsabilidade pessoal do Prefeito do Município, no valor de R\$500,00 (quinhentos reais). Em face dessa decisão, houve interposição de Agravo de Instrumento, no qual foi deferido efeito suspensivo em relação à multa de caráter pessoal.

Diante dos apontamentos acima delineados, cumpre consignar que a análise da imputação objeto desta ação não deve ser dissociada da extensão da obrigação fixada na mencionada ação que se encontra na fase de cumprimento de sentença.

A partir disso, impõe-se reconhecer que os ora requeridos não foram partes na ação de conhecimento que impôs ao Município de Cuiabá a adoção de providências relativas ao funcionamento dos **Centros Comunitários da cidade**.

Tanto é assim que o despacho que deu início à fase de cumprimento de sentença, proferido em **23.07.2015**, determinou a **intimação do Município de Cuiabá**, por seu Procurador, justamente porque a obrigação se impõe à pessoa jurídica de direito público (art. 41, III, do CC), e não ao gestor, pessoalmente.

É importante frisar que a ineficiência da estrutura do órgão da Administração Pública (**Prefeitura**) que, eventualmente, deixa de executar, com eficácia, as obrigações legais pertencentes à pessoa jurídica Município, não é, por si só, suficiente à responsabilização do agente político, se não há demonstração de que este tenha agido dolosamente para tal fim.

Neste ponto, apesar do autor afirmar que não houve cumprimento da decisão judicial, “*por descaso, descuido, péssima gestão, má-fé e inquestionável dolo dos Prefeitos Municipais*”, nota-se que não há nos autos elementos que corroborem à existência de tal elemento subjetivo na conduta dos agentes públicos.

Aliás, as adjetivações descritas na exordial que remetem à alegada má-gestão, não são suficientes para caracterizar a prática de ato de improbidade administrativa, pois não denotam, necessariamente, que a ação foi dirigida ao cometimento intencional de ilicitudes. Como ensina **Fábio Medina Osório**, “*nem toda má gestão pública será expressão de improbidade, ainda que o inverso seja verdadeiro*”[1].

Por evidente, os ditos atos de má gestão podem evidenciar inabilidade e falta de aptidão do gestor público, mas como já decidiu o **Superior Tribunal de Justiça**, “*a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé; e por isso, necessário o dolo genérico na conduta do agente*”[2].

O que se impõe, por força da Lei nº 8.429/1992, é que existam indícios da prática intencional (dolosa) de atos que configurem as condutas ilícitas nela tipificadas, no caso dos arts. 9 e 11, ou ao menos culpa para as hipóteses do art. 10.



No caso dos autos, a conduta imputada aos requeridos pelo autor é a descrita no art. 11, *caput*, e inciso II da Lei nº 8.429/1992, que só se configura por ação dolosa, *in verbis*:

Art. 11. “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...] **II** - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”.

Ocorre que não é possível extrair da inicial quais atos os requeridos praticaram visando, intencionalmente, retardar ou deixar de praticar atos de ofício, até porque, ao tempo do ajuizamento desta demanda, sequer tinham sido intimados pessoalmente nos autos da Ação Civil Pública nº 18070-13.2010.811.0041, Código 441668.

Com efeito, o que se busca na pretensão formulada na exordial é a responsabilização objetiva dos requeridos, o que não é possível em sede de atos tipificados na Lei nº 8.429/92.

É de se considerar, ainda, que, o fato dos requeridos não terem sido partes na ação de conhecimento, bem como não terem sido, ao tempo do ajuizamento da presente, intimados pessoalmente no bojo do cumprimento da sentença, reforça que a inadimplência, até aqui aferível, é exclusiva do órgão da Administração, este sim responsável pelo adequado adimplemento da determinação jurisdicional.

Inobstante o autor tenha juntado aos autos cópia de notificações recomendatórias endereçadas aos requeridos, as quais, frise-se, não foram recebidas pessoalmente, tem-se das próprias afirmações contidas na inicial que “o problema” dos Centros Comunitários arrasta-se desde 2004, segundo afirmado, “com absoluto desinteresse do Município de Cuiabá, representado por seus sucessivos Prefeitos Municipais”.

Dessa forma, admitindo a inicial que a ineficiência das políticas de melhorias dos Centros Comunitários são anteriores às gestões dos requeridos, não se pode atribuir-lhes responsabilização objetiva, sem a existência de ato de má-fé. Ademais, tal circunstância também reforça que a inadimplência é do Município de Cuiabá e não do agente político, pessoa física.

Aliás, não por outra razão, tem prevalecido no STJ o entendimento de que, em se tratando de obrigação de fazer, a imposição da multa cominatória (astreintes) autorizada pelo Código de Processo Civil e pelo art. 11 da Lei 7.347/1985, embora cabível contra a Fazenda Pública, tem sua extensão restringida em relação ao agente político se este não teve participação efetiva no processo.

Veja-se:

“AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE PROJETO DE ATERRO SANITÁRIO. RECURSO DO IBAMA. FIXAÇÃO DE ASTREINTES EM DESFAVOR DO GESTOR PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE QUANDO O AGENTE POLÍTICO NÃO FIGURAR NO POLO PASSIVO. DANO MORAL COLETIVO. NÃO RECONHECIMENTO PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. SÚMULA 7/STJ.



RECURSO DO MUNICÍPIO DE BANANEIRAS-PB: [...] Observa-se que não se está negando vigência ao art. 11 da Lei 7.347/1985, porém determinar a cominação de astreintes aos gestores públicos sem lhes oferecer oportunidade para se manifestarem em juízo acabaria por violar os princípios do contraditório e da ampla defesa (REsp 1.315.719/SE, rel. Min Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/9/2013; AgRg no AREsp 196.946/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/5/2013, DJe 16/5/2013). [...]” (STJ - REsp: 1657795 PB 2017/0046591-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 17/08/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/09/2017).

No mais, os Tribunais pátrios têm pontuado que a ineficiência administrativa não é, por si só, caracterizadora de improbidade administrativa. Nesse sentido, são os julgados abaixo colacionados:

*“Apelação Cível – Improbidade Administrativa – Ação Civil Pública proposta pelo Município de Tuiuti em face do ex-Prefeito – Sentença de improcedência - Recurso da municipalidade – Desprovemento de rigor – [...] **Necessário observar que nem sempre a ineficiência administrativa pode ser considerada como ato de improbidade - Prática de ato ímprobo – Não configuração - R. Sentença mantida. Recurso desprovido**”.* (TJ-SP - Apelação APL 10030441920148260099 SP 1003044-19.2014.8.26.0099, Data de publicação: 01/09/2016).

*“AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – [...] **Não comprovação de dolo ou má-fé por parte do requerido quando das contratações - Ineficiência administrativa que não se confunde com dolo - Dano moral – Inocorrência posto inexistir prova de que o apelado tenha agido com intenção de se promover, ou que o ato atentou contra a dignidade da coletividade ou, ainda, que tenha causado abalo no seu senso de moralidade – Ação, na origem, julgada improcedente – Sentença mantida – Recurso desprovido.**”* (TJ-SP - Apelação APL 00015138620118260464 SP 0001513-86.2011.8.26.0464, Data de publicação: 18/05/2016).

Em caso análogo ao presente, o **Tribunal de Justiça de São Paulo** se pronunciou no sentido de que a improbidade que se atribui ao agente público deve decorrer do exercício de suas **atribuições ordinárias**, e não daquelas em que atua como sujeito responsável por externalizar a manifestação da própria administração.

Nesse sentido:

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DANO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - Ação civil pública por ato de improbidade administrativa promovida pelo parquet em detrimento do réu, este na qualidade de Alcaide do Município de Capivari imputação de ato ímprobo ao agente público em decorrência do cumprimento intempestivo de ordem judicial, emanada no Processo nº 1000997-23.2016.8.26.0125, o que acarretou a condenação da Municipalidade ao pagamento de multa cominatória no importe de R\$ 7.000,00 - **RECEBIMENTO DA INICIAL - REQUISITOS o recebimento da petição inicial, para os fins da LF nº 8.429/92, pressupõe a demonstração de elementos mínimos de informação***

que evidenciem indícios da prática de atos de improbidade direta ou indiretamente pelo agente público no exercício de suas atribuições ordinárias e não na qualidade de sujeito responsável por externalizar a manifestação da própria Administração teoria do órgão ausência de imputação de qualquer elemento volitivo à ação/omissão do agente público na descrição dos atos que desencadearam o ajuizamento desta demanda diferenciação quanto às responsabilidades inerentes aos órgãos da Administração (efetivo cumprimento da ordem judicial) [...] peculiaridade de o ex-Alcaide ter sido o agente responsável por receber a intimação expedida em detrimento da Municipalidade que não tem o condão, de per si, de atribuir-lhe a pessoalidade necessária à responsabilização por atos de improbidade administrativa - manifesta impropriedade da ação inteligência do art. 17, §§6º e 8º, da LIA decisão reformada. Recurso do réu provido para rejeitar a ação”. (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2216060-06.2018.8.26.0000, São Paulo, 4 de fevereiro de 2019. PAULO BARCELLOS GATTI RELATOR).

Na mesma direção entendeu o **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, ao afirmar que “*Somente há falar-se em conduta ímproba quando a vontade do agente estiver direcionada a satisfazer interesse pessoal ou de outrem*”, bem como que, “*obrigação de prestação de contas decorrente de convênio celebrado entre o Estado e o Município é a princípio do ente municipal, e não da pessoa física do prefeito que somente responde pessoalmente em caso de prova de prática de ato ilícito, como a malversação ou desvio dos recursos recebidos*”. (TJ-MG - Apelação Cível AC 10332110013841001 MG, 28/05/2018).

Há que se ressaltar, por outro lado, que não se está afirmando que o agente político, na condição de representante do Município, pode se escusar da adoção de medidas concretas que possibilitem a satisfação das obrigações judicialmente impostas ao Ente público.

Logo, a depender da conduta praticada pelo agente público no cumprimento de sentença, estará configurada desobediência à ordem judicial, com possível caracterização de ato ímprobo, o que, do quadro fático narrado na exordial, não ocorreu.

Eventual caracterização de desobediência por parte do agente público não decorreria da sentença que condenou o Município de Cuiabá, mas da decisão que determinara a sua intimação pessoal, oportunizando-lhe o contraditório e a adoção de providências tendentes a concretizar o comando emergente da sentença.

Por tais razões, entendo que a presente ação de improbidade administrativa é manifestamente improcedente, pois a situação fática exposta na inicial não é suficiente para caracterizar violação ao art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

3. Dispositivo:

Pelo exposto, com fundamento no § 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, **REJEITO** a presente ação de improbidade administrativa ajuizada pelo **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** em face de **Mauro Mendes Ferreira e Emanuel Pinheiro**.

Por conseguinte, **JULGO EXTINTA** a presente ação, com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, Código de Processo Civil.



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

Publique-se e intímese.

Em seguida, **REMETAM-SE os autos ao Tribunal de Justiça**, haja vista que a sentença de improcedência em ação de improbidade administrativa está sujeita ao reexame necessário, com base na aplicação subsidiária do CPC e por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65 [STJ. 1ª Seção. EREsp 1.220.667-MG, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 24/5/2017 (Info 607)].

Registrada nesta data no sistema informatizado.

Publique-se. Intime-se. Cumpra-se.

Transitada em julgado, certifique-se e, após as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

Intímese.

Cuiabá/MT, 21 de Agosto de 2019.

BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES

Juiz de Direito

[1] OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência, pg. 43. 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

[2] “ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A CONDUTA E O ATO ILÍCITO. MERA IRREGULARIDADE. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CARACTERIZADO. [...] (REsp 1512047/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 30/06/2015). 4. Agravo interno improvido.” (STJ - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL AgInt no REsp 1561858 RS 2012/0195745-1, Data de publicação: 14/05/2018).

