



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

AUTOS Nº 1042177-26.2018.8.11.0041

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

RÉU: EMANUEL PINHEIRO, HUARK DOUGLAS CORREIA

AT

Vistos.

1. Relatório:

Trata-se de **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Reparação de Dano ao Erário** ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso em face de **Emanuel Pinheiro e Huark Douglas Correia**, todos devidamente qualificados.

Narra o autor, em síntese, que a presente ação está baseada no procedimento SIMP n.º 000762-005/2018, instaurado pela Portaria n.º 18/2018, visando apurar denúncia *"de que a contratação temporária tem sido uma antiga opção de gestão na SMS, contrária a obrigação da realização de concurso público e em desobediência a regramento legal e constitucional, bem como a ordem judicial"* (Sic, Id n.º 16834724).

Alega que a reclamação original recebida pela ouvidoria era de que Willian Sidney Araújo de Moraes seria funcionário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, porém não comparecia para trabalhar.

Diz que, realizadas diligências preliminares, a Secretaria Municipal de Gestão informou que a referida pessoa é contratada temporária da Secretaria Municipal de Saúde, com ingresso em 01.04.2018, sob a gestão dos requeridos.

Menciona que já foi proposta anteriormente uma Ação Civil Pública, sob o n.º 84/2009, autos n.º 21140-72.2009.811.0041, código 385201, atualmente em fase de cumprimento de sentença, perante a Vara Especializada.

Relata que no mencionado feito, a magistrada Célia Regina Vidotti, além de condenar o Ex-Prefeito Wilson Santos e o ex-Secretário Municipal de Saúde Luiz Soares, por ato de improbidade administrativa, estabeleceu as seguintes obrigações, *in verbis*:



“2. Determinar ao Município de Cuiabá, por seu gestor, proceda a: a) exoneração imediata dos servidores temporários ocupantes de cargos públicos na Secretaria Municipal de Saúde-SMS, cujos contratos foram declarados nulos por esta decisão; b) rescisão imediata dos contratos com pessoas jurídicas prestadoras de serviços de mão-de-obra na área de saúde que foram declarados nulos por esta decisão; c) restrição aos pagamentos dos contratos declarados nulos por esta decisão, ressalvados os serviços efetivamente prestados; d) abstenção de novas contratações temporárias na área de saúde, que tenham por fundamento a hipótese prevista no inciso VI, do art. 44, da Lei Complementar nº 94/2003, que foi declarado inconstitucional por esta decisão, ou sem definir expressamente qual a hipótese de necessidade excepcional em que se enquadra (incisos I, II, III, IV e V, do art. 44, da Lei Municipal 94/2003). Quanto ao peido de nomeação dos servidores aprovados no Concurso Edital nº 001/2007-PMC, pelo terceiro requerido, Prefeitura Municipal, verifica-se a ocorrência de fato superveniente que ocasionou a perda do seu objeto, pelo decurso do tempo, que alcançou o termo final de validade, fixado para o dia 28/03/2010, conforme Decreto nº 4.751/2009 (fls. 964). Desta forma, se necessária a manutenção do serviço essencial de saúde, deve o requerido Município de Cuiabá realizar novo concurso público, no prazo de até noventa (90) dias. Ainda, em relação aos requeridos Wilson Pereira Santos e Luiz Antônio Vítório Soares, reconheço a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, da Lei 8.429/92 e assim, aplico-lhes as sanções previstas no art. 12, inciso III, consistente na perda da função pública; suspensão de direitos políticos pelo período de três (03) anos e proibição e contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três (três) anos.”

Assevera que, em sede recursal, a sentença foi parcialmente retificada.

Sustenta que o problema arrasta-se desde 2008, data da primeira investigação, com absoluto desinteresse do Município de Cuiabá, representado por seus sucessivos Prefeitos Municipais e Secretários Municipais de Saúde, que nunca cumpriram a lei e, mais recentemente, a decisão judicial.

Aduz que essa situação de descaso e desobediência é evidente, uma vez que as contratações temporárias nunca foram interrompidas, os contratos temporários irregulares são sistematicamente renovados ou novos são celebrados.

Alega que em razão de descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta-TAC, celebrado sobre a mesma situação, foi proposta uma Ação de Execução de Título Extrajudicial, n.º1026831-35.2018.8.11.0041, cuja inicial visa à realização de concurso público; a manutenção de percentual mínimo de contratações temporárias; a rescisão dos contratos irregulares existentes e, especialmente, a abstenção de celebração novas contratações temporárias.

Relata que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em decisão proferida no Processo de Representação de Natureza Externa n.º 25-012-0/2018, publicada em 07.08.18, determinou, como medida cautelar, a notificação do Prefeito de Cuiabá para que suspendesse qualquer espécie de contratação temporária no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, tendo em vista relatório apresentado pela Secretaria de Controle Externo e Atos de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.



Elucida que informações da Secretaria Municipal de Saúde atestam que em meados de 2018, existiam 2.657 (dois mil seiscentos e cinquenta e sete) contratos temporários, correspondendo a quase metade do quadro pessoal da Secretaria Municipal de Saúde.

Diz que, só na gestão dos requeridos, foram realizadas 369 (trezentos e sessenta e nove) contratações temporárias, em desobediência à lei, e, especialmente, à decisão judicial.

Menciona que, não obstante as diversas tentativas de cumprimento da ordem judicial, não houve cumprimento da decisão judicial, *"por descaso, descuido, péssima gestão, má-fé e inquestionável dolo dos atuais Prefeito Municipal e Secretário Municipal de Saúde, réus nesta ação."* (Sic, Id n.º 16834724, Pág.5).

Narra que o subscritor da exordial, expediu Notificação Recomendatória n.º 07/2018 endereçada aos réus, especialmente ao Prefeito Municipal que seria, em última análise, o responsável pelo efetivo atendimento da sentença judicial, ficando eles constituídos em mora, com impossibilidade de alegação de futura desconhecimento da lei e de ausência de dolo, com demonstração clara da vontade livre e consciente de descumprir decisão judicial, burlar a lei e desobedecer regra constitucional.

Diante disso, sustenta o autor que as ações dos requeridos violaram os princípios constitucionais protegidos pelo art. 37 da Constituição Federal e art. 11, *caput*, e inciso II, da Lei nº 8.429/92-LIA.

Requer a procedência da ação para que sejam aplicadas aos requeridos as sanções cabíveis estipuladas no art. 12, inciso III, "da LIA".

Em **07.12.2018** foi determinada a notificação dos requeridos (Id n.º 16948771).

Os requeridos foram notificados (Ids. 17081859 e 19269604).

Ambos os requeridos apresentaram manifestação inicial (Ids. 17827826 e 21763995).

Pelo autor, impugnação às manifestações dos requeridos (Id. 20138619).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

DECIDO.

2. Fundamentação.

2.2. 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 impropriedade 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). Além disso, é pacífico no âmbito dessa Corte Superior de Justiça que “a ausência de notificação do réu para a defesa prévia, prevista no art. 17, §7º, da Lei de Improbidade Administrativa, só acarreta nulidade se houver prejuízo (*pas de nullité grief*)” (EResp 1.008.632/RS, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 1ª S., j. em 11.02.2015; AgRg no REsp 1.336.055/GO, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 10/06/2014).

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 impropriedade da ação ou a inadequação da via eleita (§7º do art. 16 da LIA).

A **inexistência do ato de improbidade** pressupõe a comprovação **(i)** de que o ato não ocorreu ou **(ii)** de que o ato não se subsume à norma. A **impropriedade da ação**



decorre, por exemplo, (i) da prescrição ou (ii) de não ter o réu concorrido para a prática do ato. Por outro lado, a **inadequação da via eleita** corresponde à falta de pressupostos processuais (art. 330, III, do CPC), rendendo ensejo a extinção do processo sem julgamento de mérito (art. 485 do CPC).

Como se vê, reconhecida a inexistência do ato de improbidade ou a improcedência da ação, o processo será julgado antecipada e sumariamente, obstando o exercício do “direito à prova do alegado no curso do processo (art. 5º, LV), esvaziando-se, no plano fático, o direito constitucional de ação (art. 5º, XXXV) e impondo-se a absolvição liminar sem processo”^[2], razão pela qual apenas em hipóteses excepcionálíssimas seria admissível tal providência.

Com efeito, não sendo o caso de lide temerária, o prosseguimento do feito é imprescindível para definir-se, ao final, a responsabilidade ou não dos agentes incluídos no polo passivo, sob pena de o julgamento antecipado da lide ferir o direito constitucional à prova do alegado pelo autor, a ser exercido durante a instrução processual.

Dessa forma, havendo indícios de que o requerido praticou ou concorreu para a prática de um ato descrito na lei como ímprobo [art. 11 da LIA] e estando a petição inicial sem vícios, a hipótese será de admissibilidade da ação, porquanto incabível nessa fase processual o exame aprofundado da *causa petendi* ou mesmo a incursão sobre questões afetas ao *animus* do agente [dolo].

Esse é o entendimento consolidado no âmbito do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso:

ADMINISTRATIVO – AGRAVO DE INSTRUMENTO – **AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ARGUIÇÃO DE OMISSÃO NA DECISÃO RECORRIDA – NULIDADE NA DECISÃO – INOCORRÊNCIA – PREJUDICIAL AFASTADA** – MATÉRIA DE MÉRITO – RECEBIMENTO DA INICIAL – REQUISITOS EXIGIDOS – NÃO PREENCHIMENTO – **INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO – RECEBIMENTO DA INICIAL** – PREJUÍZO AO ERÁRIO – NÃO CARACTERIZADO – RECURSO PROVIDO EM PARTE. ***Não há falar em nulidade da decisão, quando o magistrado consigna somente a existência de elementos necessários para o RECEBIMENTO da exordial da ação civil pública, deixando para analisar a tese dos requeridos com a instrução e julgamento. Havendo indícios da prática de ato ímprobo, o RECEBIMENTO da inicial é medida impositiva.*** O decreto de indisponibilidade de bens, requer a necessária demonstração do *fumus boni iuris*, ou seja, dos indícios dos atos de IMPROBIDADE e do *periculum in mora*, que emerge da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao Erário (Lei n. 8.429/92, art. 7º). Não demonstrado o prejuízo ao erário municipal, impõe-se a reforma do decisum agravado para afastar o comando de indisponibilidade de bens do recorrente (N.U 1013575-85.2017.8.11.0000, AGRAVO DE INSTRUMENTO, MÁRCIO VIDAL, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 21/05/2018, Publicado no DJE 25/05/2018)”

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. **RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO.** MATERIALIDADE E AUTORIA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. NULIDADE DA DECISÃO AFASTADA. RECURSO IMPROVIDO. **A demonstração de indícios razoáveis da prática de atos ímprobos é suficiente para o RECEBIMENTO da inicial de ação civil pública por ato de IMPROBIDADE administrativa** (N.U 1000651-76.2016.8.11.0000, AGRAVO DE INSTRUMENTO, ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES RODRIGUES, SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 25/10/2016, Publicado no DJE 28/10/2016)”

No mesmo sentido, colhem-se os seguintes julgados do E. Superior Tribunal de Justiça:

“DESCABIMENTO, NA ESPÉCIE, DA REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. 1. A jurisprudência desta Corte tem asseverado que “é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria, para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público” (REsp 1.197.406/MS, Rel^a. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013). 2. Como deflui da expressa dicção do § 8º do art. 17 da Lei nº 8.429 /92, somente será possível a pronta rejeição da ação, pelo magistrado, caso resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. 3. Na espécie, o que mais se enalteceu na instância recursal de origem foi a tão só insuficiência de provas acerca das condutas ímprobadas descritas na petição inicial, sem que, em contrário, se tivesse apontado a presença de provas robustas a evidenciar, de plano, a inexistência do assacado ato de improbidade. 4. Nesse contexto, somente após a competente instrução probatória é que se poderá concluir pela existência, ou não, do questionado comportamento ímprobo do réu. 5. Agravo regimental do Ministério Público Federal provido.” (STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1428945 MA 2014/0004100- 7 - Data de publicação: 05/12/2014).

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DO CPC/73. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO DO MUNICÍPIO COM O MINISTÉRIO DA SAÚDE. MEROS INDÍCIOS DA PRÁTICA DO ATO. RECEBIMENTO DA INICIAL. POSSIBILIDADE. [...]. 3. Há farta documentação comprobatória, que, por certo, juntamente com a defesa prévia dos demandados, servirão de subsídio ao magistrado para o julgamento do feito. 4. A decisão que recebe a inicial da ação civil pública de improbidade administrativa está condicionada à existência de indícios suficientes da prática de ato de improbidade (art. 17, § 6º, da Lei nº 8.429/92), não sendo necessária a presença de elementos que levem de imediato, à convicção da responsabilidade do réu. 5. Havendo indícios razoáveis da prática de improbidade administrativa pelo agente público, devem ser autorizadas a instauração e o prosseguimento da demanda. 6. Na fase preliminar de recebimento da inicial em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, vige o princípio do in dubio pro societate, de modo que apenas ações evidentemente temerárias devem ser rechaçadas, sendo suficientes simples indícios (e não prova robusta, a qual se formará no decorrer da instrução processual) da conduta indigitada como ímproba. 7. Havendo, nos autos, suporte probatório mínimo acerca da ocorrência de atos de improbidade administrativa imputados ao agravante, impõe-se o recebimento da inicial e o prosseguimento da ação civil pública fundada na Lei n.º 8.429/92. 8. ...” TRF-3 - AGRAVO DE INSTRUMENTO AI 00077487320144030000 SP (TRF-3) Jurisprudência • Data de publicação: 22/02/2019.

Feitas essas considerações, **passo a analisar as imputações**, com vistas a exteriorizar o meu convencimento quanto ao recebimento da ação, nos termos do art. 17, §§8º e 9º, da Lei de Improbidade.

No caso em exame, nota-se que a inicial está instruída com



documentos oriundos da Secretaria Municipal de Saúde, decisão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na Representação de Natureza Interna n.º 250120/2018, ação de execução de obrigação de fazer e não fazer fundamentada em TAC (n.º 1026831-35.2018.8.11.0041), bem como sentença proferida na ação civil pública código n.º 385201, os quais apontam o possível descumprimento por parte dos agentes públicos requeridos das normas legais inerentes ao ingresso no serviço público.

Segundo informações contidas na CI n.º 1559/Gabinete/SMS/2018, em 11.07.2018, existiam cerca de 2657 (dois mil seiscientos e cinquenta e sete) contratos temporários de servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde (Id n.º 16837716, Pág. 8). Outrossim, consta na CI n.º 0655/2018/CERAGP/MS, que a partir de 14.03.2018, data nomeação do segundo requerido como Secretário Municipal, foram contratados temporariamente 369 (trezentos e sessenta e nove) servidores públicos até 15.07.2018 (Id n.º 16837716, Pág. 9).

Ainda, ao que se denota dos autos, notadamente, da decisão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na Representação de Natureza Interna proposta pela Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal, na qual foi determinada como medida cautelar a suspensão de qualquer espécie de contratação temporária sem processo simplificado ou concurso público, que restou assentado que os apontamentos relacionados pelos auditores acerca da contratações temporárias realizadas nas gestão dos requeridos *“não só evidencia a provável contrariedade com o regramento municipal, como também torna verossímil o afrontamento aos princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade e da moralidade, bem como factível o desacato a preceitos de natureza cogente consagrados no citado artigo 37 da Constituição Federal de 1988”* (Sic, Id n.º 16834953, Pág. 5).

Com efeito, inobstante exista independência de instâncias, se no âmbito administrativo, as apurações e informações colhidas apontaram para a provável violação de princípios previstos no art. 37, da Constituição Federal, é de se considerar **a presença de indícios da prática de atos de improbidade administrativa**, pois as condutas, se comprovadas, moldam-se ao tipo descrito no art. 11, da Lei nº 8.429/1992.

Além disso, ao menos nesta fase inicial, verifico que às condutas dos agentes públicos, consistente no descumprimento do preceito legal que impõe a observância de concurso para o ingresso no serviço público, bem assim no descumprimento de ordem judicial, subsumem-se ao preceito primário da norma invocada pelo *Parquet*, devendo a análise do elemento subjetivo [dolo] ser efetuada na fase processual própria.

Portanto, tendo os requeridos incorrido em prática de atos que, em princípio, subsumem-se às condutas ímprobas descritas na inicial pelo autor, estando, ainda, a petição inicial apta, a hipótese é de recebimento da ação civil pública, com a instauração do contraditório, oportunizando-se a abertura da fase probatória, momento próprio para a análise aprofundada das matérias de mérito suscitadas.

3. Deliberações Finais:

À vista do exposto,

RECEBO a petição inicial.

CITEM-SE os requerido para, no prazo legal, apresentarem contestação. Após o decurso do prazo para tal desiderato, certifique-se o necessário e, em seguida, dê-se vista aos autores para, no prazo de 15 (quinze) dias, impugná-la.



Proceda-se com a intimação pessoal do Município de Cuiabá, na pessoa de seu Procurador Geral, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre a ação e, querendo, pratique os atos que lhes são facultados pelo §2º, do artigo 5º, da Lei 7.347/85.

Intimem-se.

Cuiabá/MT, 08 de Janeiro de 2020.

BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES

Juiz de Direito

[1] Emerson Garcia, Rogério Pacheco Alves. **Improbidade Administrativa**, pg. 1046. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

[2] Indem supra.

