

RECURSO ESPECIAL Nº 1.206.729 - CE (2010/0140236-6)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : J N G
ADVOGADO : HÉLIO DAS CHAGAS LEITÃO NETO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Trata-se de recurso especial interposto por José Nobre Guimarães, com fundamento no artigo 105, III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado (fls. 208/209):

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REDUÇÃO TARIFÁRIA CONCEDIDA PELO BNB À EMPRESA STN. SOBRESTAMENTO DA AÇÃO EM RELAÇÃO AO AGRAVANTE. PRETENSÃO PREMATURA E TEMERÁRIA. ANÁLISE ACURADA A SER DESENVOLVIDA NO CURSO DA AÇÃO.

1. Cuida a hipótese de Agravo de Instrumento que se insurge contra despacho que, nos autos da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa recebeu a Ação de Improbidade contra todos os réus apontados, inclusive o ora agravante.
2. Os fatos que deram ensejo à Ação Civil de Improbidade Administrativa merecem análise acurada como forma de restar ou não comprovada e existência de atos que impliquem em efetivo prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito ou ofensa aos princípios da Administração pública, o que deverá ser desenvolvida no curso da ação, cuja principal preocupação em evidência volta-se para a apuração de possíveis irregularidades e a salvaguarda do patrimônio público.
3. No caso presente, especificamente em relação ao agravante, embora tenha o julgador singular registrado que, em relação ao mesmo, inexistente prova direta e cabal, registrou, igualmente, existirem indícios de sua participação no evento denunciado que ensejou o ajuizamento da ação onde reside a decisão agravada.
4. Ademais, diante dos argumentos deduzidos na exordial da ação civil pública em relação ao agravante, que tiveram como base de convicção, procedimento administrativo de nº 0.15.000.0013472005-60, apresenta-se prematura e temerária a pretensão deduzida no presente agravo de sobrestar o andamento do processo em primeira instância, em relação ao agravante.
5. Agravo de Instrumento Improvido

Os embargos de declaração foram rejeitados, conforme acórdão de fls. 266/268.

Em suas razões, o recorrente sustenta, preliminarmente, violação ao art. 535, do CPC, ao argumento de o acórdão recorrido foi omissivo no tocante às alegações de "desnecessidade das medidas de bloqueio de bens, bem assim em relação ao fato de que o magistrado de primeiro

Superior Tribunal de Justiça

grau não fundamentou a decisão que decretou a violenta medida constritiva, ensejando, por óbvio, a sua nulidade, por insubsistente" (fls. 300).

No mérito, aduz afronta ao art. 17, §§ 6º e 8º, da Lei 8.429/92, afirmando que a petição inicial da ação de improbidade administrativa que lhe é movida não veio calcada em substrato probatório mínimo capaz de viabilizar o prosseguimento da demanda em relação ao recorrente. Defende, por conseguinte, que a decisão que recebeu a inicial é insubsistente e funda-se em meras ilações, sem qualquer amparo em prova ou mesmo indícios.

O Ministério Público Federal apresentou contrarrazões às fls. 357/373, sustentando, preliminarmente, que i) não houve o esgotamento prévio das instâncias ordinárias (Súmula 207/STJ), posto que não interposto o devido embargos infringentes; e ii) o presente recurso especial deveria ter ficado retido nos autos, nos termos do art. 542, §3º, do CPC.

No mérito, alega que o recorrente não logrou comprovar a apontada violação aos dispositivos legais, seja porque o acórdão encontra-se devidamente fundamentado, como porque a ação de improbidade foi devidamente instruída, inclusive com indícios fortes da efetiva participação do recorrente em fatos que devem vir a ser devidamente apurados, acrescentando que (fls. 370):

"Se existem dúvidas quanto ao envolvimento do recorrente nos fatos objeto da ação de improbidade, tais dúvidas, no momento, militam em favor da sociedade o que, por sua vez, impõe seja dado prosseguimento à ação, inclusive quanto ao recorrente, para a devida apuração desses fatos e a fim de que se possa comprovar se, realmente, utilizando-se de sua influência, teria ele algum tipo de envolvimento do esquema de favorecimento ilícito montado, auferindo daí qualquer tipo de vantagem indevida."

O recurso especial ascendeu a esta Corte em face do provimento do Agravo de Instrumento n. 1.130.804/CE.

O Ministério Público Federal, no parecer às fls. 410/419, opinou pelo conhecimento em parte e não provimento do recurso especial, nos termos da ementa a seguir transcrita:

PROCESSUAL CIVIL RECURSO ESPECIAL RETENÇÃO. DECISÃO. FUNDAMENTO. PROVA. EXAME. II – ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANCAMENTO.

1 – Não se mostra censurável por embargos infringentes decisão tomada por maioria de votos, em sede de agravo de instrumento, em que não se examinou o próprio mérito da demanda. Inaplicáveis as Súmulas 207 e 255 do STJ.

Superior Tribunal de Justiça

2 – Quando o regime de retenção do especial (CPC, art. 542, § 3º) implicar esvaziamento da prestação jurisdicional requerida, admite-se seu processamento imediato, sem necessidade de justificativa.

3 - Embora o Tribunal de origem não haja se pronunciado, em sede de agravo de instrumento, sobre o pedido de desbloqueio de bens do recorrente, e tenha improvido os embargos declaratórios, em verdade acabou por sanar a omissão de que padecia o primeiro acórdão, ao rejeitar nos aclaratórios, em fundamentação sucinta, o pedido de desbloqueio. Violação ao art. 535 do CPC não configurada.

4 - A conclusão do Tribunal de origem acerca da decisão de recebimento da ação por improbidade administrativa decorreu da análise do contexto fático-probatório encartado nos autos, o que denota a insindicabilidade do tema por essa Corte Superior. A incidência da Súmula 07 do STJ torna impossível, no âmbito do especial, formar juízo de trancamento da ação.

5 - *In casu*, o Parquet Federal, ao ajuizar ACP contra ato ímprobo, fez consignar de forma minuciosa os inúmeros indícios de autoria e materialidade que pesavam contra o ora recorrente. Além disto, o recebimento da aludida ACP restou lastreado em várias provas coligidas aos autos que fornecem dados suficientes da presença de indícios do seu envolvimento em ato ímprobo, fez consignar de forma minuciosa os inúmeros indícios do seu envolvimento em ato ímprobo, destacando-se estratos telefônicos, anotação no verso de bilhete de passagem, imagens gravadas em elevador, Relatório de Comissão de Sindicância do BNB, TED's e Relatório preliminar do TCU. 6 - À luz dos arts. 9º, 11 e 21, incisos I e II, todos da LIA, nem todo ato de improbidade implica dano ao erário, e a aplicação das sanções previstas na LIA independe da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

7 – Parece pelo conhecimento em parte e não provimento do especial.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.206.729 - CE (2010/0140236-6)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC QUE NÃO SE VERIFICA. ACÓRDÃO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. ARTIGO 17, §§ 6º E 8º DA LEI 8.429/92. RECEBIMENTO DA INICIAL. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES PARA DEFLAGRAR A DEMANDA.

1. Não há violação ao artigo 535 do CPC quando o Tribunal *a quo* se manifesta, de maneira clara e fundamentada, acerca de todas as questões relevantes para a solução da controvérsia, inclusive em relação às quais o recorrente alega omissão, apenas não adotando a tese defendida pelo vencido.

2. 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.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): De início, insta afastar as preliminares arguídas pelo Ministério Público Federal em suas contrarrazões, tendo em vista que: i) não são cabíveis os embargos infringentes no caso dos autos, seja porque não houve reforma da decisão interlocutória proferida pelo juiz de primeira instância, que recebeu a petição inicial e determinou o deferimento de pedido cautelar, como porque se deu nos autos de um agravo de instrumento, no qual não se analisou o mérito da demanda; e ii) admite-se o processamento do recurso especial quando o regime de retenção do especial implicar esvaziamento da prestação jurisdicional requerida.

Outrossim, há de ser rejeitada a alegada violação do artigo 535, do CPC, porquanto

Superior Tribunal de Justiça

embora o Tribunal de origem não tenha se pronunciado, em sede de agravo de instrumento, a respeito do pedido de desbloqueio dos bens do recorrente, acabou por sanar tal omissão nos embargos declaratórios, ao assim se manifestar (fls. 268):

Alega o embargante omissão no aresto uma vez que não fora apreciada alegação referente ao afastamento das constringências incidentes em seu patrimônio.

De acordo com a decisão ora atacada, a existência de indícios de práticas ilícitas contra o erário público não foram devidamente afastadas haja vista a necessidade de acurada análise. Por outro lado, se comprovadas tais alegações, o agravante deverá arcar com as consequências dos atos praticados, as quais recairão sobre o seu patrimônio. Desta forma, não há como afastar a indisponibilidade determinada pelo Juiz "a quo" haja vista ser ele salvaguarda do interesse público.

Por outro lado, no que diz respeito a alegada afronta ao art. 17, §§ 6º e 8º, da Lei 8.429/92, tenho que a pretensão merece prosperar.

Com efeito, emerge dos autos que o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa em desfavor de Diretores, Assessores e Presidente do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), das empresas Sistema de Transmissão do Nordeste (STN), Companhia Técnica de Engenharia Elétrica (Alusa) e Enphase Projetos de Investimento e Consultoria Ltda., bem como contra José Nobre Guimarães, ora recorrente, Deputado Federal pelo PT no Estado do Ceará à época dos fatos (julho de 2005).

A referida ação foi proposta em decorrência de indícios de atos de improbidade administrativa revelados a partir do flagrante ocorrido no aeroporto de Congonhas/SP de José Adalberto Veieira da Silva, então assessor parlamentar do ora recorrente, portando a quantia de US\$ 100.599,00 dólares americanos escondidos sob suas vestes íntimas e mais R\$ 209.000,00 numa maleta de mão, sem comprovação de origem, as quais seriam parte da retribuição por vantagens ilegais obtidas pela STN, cujo acionista majoritário é a empresa Alusa, em contrato de financiamento obtido junto ao BNB, no valor aproximado de R\$ 300.000.000,00, para a construção da rede de transmissão de energia elétrica, na origem na subestação Teresina II e término em Fortaleza II.

Após as respectivas defesas prévias, o magistrado da 10ª Vara da Seção Judiciária do Ceará entendeu por bem receber a petição inicial em relação a todos os réus, bem como deferir alguns pedidos cautelares, ao argumento de que os fatos demonstram que a STN foi a única

Superior Tribunal de Justiça

beneficiada pelas alterações na Programação do FNE e são indícios fortes e suficientes para deflagrar a ação de improbidade, sendo certo que a defesa apresentada pelos réus não afastam, de modo definitivo e convincente, a possibilidade de comprovação dos atos de improbidade administrativa ao longo da instrução processual.

Em relação ao recorrente, assim se manifestou a aludida decisão, senão vejamos:

1.2. Da defesa preliminar apresentada por José Nobre Guimarães

JOSÉ NOBRE GUIMARÃES, apresentou defesa preliminar às fls. 903/922. Preliminarmente arguiu a inépcia da petição inicial, vez que o Ministério Público não teria indicado em qual dispositivo da Lei 8.492/92 enquadrar-se-ia o defendente.

No mérito rebate todas as acusações que lhe são imputadas pelo Ministério Público Federal, argumentando que não há um substrato probatório mínimo que autorize o prosseguimento do feito contra sua pessoa. Aduz que jamais houve qualquer pedido para que KENNEDY MOURA assumisse a responsabilidade por qualquer ato irregular. Diz ainda que RAIMUNDA LÚCIA PESSOA DE LIMA e o seu ex-assessor parlamentar, José Vicente Ferreira, constituíram recentemente a empresa ESTRADA LOCAÇÃO SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA. Argumenta que o próprio ADALBERTO VIEIRA, em seu depoimento no Ministério Público Federal, foi taxativo que em isentar o defendente. Afirma que, em verdade, foi traído na confiança pessoa e política que, por anos a fio, depositou em ADALBERTO VIEIRA. Destaca, por fim, que o Tribunal de Contas da União já julgou regular a operação de financiamento objeto da presente ação.

Ao fim, pede que seja indeferida a medida cautelar pleiteada pelo Ministério Público contra si, e que seja rejeitada a ação de improbidade (fls. 92).

.....
"Segundo o Ministério Público Federal, **ADALBERTO VIEIRA DA SILVA** era assessor do Deputado Estadual **JOSÉ NOBRE GUIMARÃES**, do Partido dos Trabalhadores no estado do Ceará, desde o ano de 2001. **KENNEDY MOURA RAMOS**, também filiado ao Partido dos Trabalhadores, teria sido assessor parlamentar de **JOSÉ NOBRE GUIMARÃES** e tesoureiro do Partido dos Trabalhadores quando **JOSÉ GUIMARÃES** era presidente da legenda no Estado; à época dos fatos, ocupava o cargo de assessor da presidência do Bando do Nordeste do Brasil, ao qual teria sido indicado em virtude de sua relação com o Deputado **JOSÉ NOBRE GUIMARÃES**.

O Ministério Público Federal aduz que **KENNEDY MOURA RAMOS** agiu como advogado dos interesses da STN – SISTEMA DE TRANSMISSÃO NORDESTE para a conclusão do contrato de financiamento, de modo a obter enriquecimento ilícito para si próprio e para **ADALBERTO VIEIRA DA SILVA**, sendo difícil dissociar a figura de **JOSÉ NOBRE GUIMARÃES** deste contexto. Como prova imediata de que **ADALBERTO VIEIRA DA SILVA** juntamente com sua esposa, **RAIMUNDA LÚCIA PESSOA DE LIMA**, teriam sido beneficiados com os valores recebidos, o Ministério Público aponta a aquisição de um automóvel Corsa 1.8, zero Km, no valor de R\$ 36.700,00 (trinta e seis mil e setecentos reais), em nome desta última, muito embora tenham ambos renda incompatível para tanto.

Os registros das ligações telefônicas efetuadas e recebidas a partir dos fones titulados por **ADALBERTO VIEIRA DA SILVA** e **KENNEDY MOURA RAMOS**,

Superior Tribunal de Justiça

cuja quebra de sigilo foi determinada nos autos da ação cautelar preparatória a esta ação de improbidade, demonstram que, **entre os dias 07.07.2005 e 08.07.2005, foram efetuados diversos contatos entre ADALBERTO VIEIRA DA SILVA, KENNEDY MOURA RAMOS, JOSÉ NOBRE GUIMARÃES e a ALUSA"** (fls. 89).

.....
De um lado, as relações entre JOSÉ ADALBERTO VIEIRA, RAIMUNDA LÚCIA PESSOA DE LIMA, KENNEDY MOURA e JOSÉ NOBRE GUIMARÃES, estão suficientemente evidenciadas. ADALBERTO VIEIRA era assessor parlamentar do Deputado Estadual JOSÉ GUIMARÃES e é esposo de RAIMUNDA LÚCIA; já KENNEDY MOURA, filiado ao Partido dos Trabalhadores e Assessor Especial da Presidência do Banco do Nordeste do Brasil, tinha relações tanto com ADALBERTO VIEIRA como com JOSÉ GUIMARÃES.

Os depoimentos colhidos pelo Ministério Público Federal (Fls. 176/179 e 267/271) evidenciam que houve de fato um encontro entre JOSÉ ADALBERTO VIEIRA e JOSÉ PETRONILHO DE FREITAS, confirmado por ambos e registrado pelo sistema de segurança do Condomínio Edifício Antônio Alves Ferreira Guedes. Confirmada, também, pelo próprio JOSÉ ADALBERTO VIEIRA, a compra de um automóvel Corsa 1.8, ano 2005, cor preta, no valor aproximado de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), cujo pagamento deu-se parcialmente em dinheiro vivo. Embora não haja qualquer irregularidade nesse fato, havemos de convir que essa conduta não é comum. Não faz parte do ordinário a não utilização de cheque, conta bancária, cartão de crédito, nem faz parte do ordinário a compra do automóvel com pagamento de pelo menos R\$ 16.000,00 (dezesseis mil reais) em dinheiro vivo.

Essas relações e fatos, por óbvio, não comprovam, por si sós, que tenham esses agentes se beneficiado de um ato de improbidade. Não obstante, constituem-se em indícios suficientes para o recebimento da ação. Mesmo porque, em suas defesas preliminares não trouxeram aos autos provas inequívocas da inexistência do ato de improbidade ou da inexistência do recebimento de vantagens indevidas (fls. 104).

.....
No presente momento, não há provas suficientes de prejuízo ao erário. Não obstante, **há forte evidência de auferimento de vantagem indevida por parte de ADALBERTO VIEIRA, RAIMUNDA LÚCIA, sua esposa, KENNEDY MOURA e JOSÉ NOBRE GUIMARÃES, eis que essas pessoas estão ligadas por fortes relações e interesses comuns.** Os três primeiros já tiveram seus bens bloqueados na ação cautelar preparatória a esta ação de improbidade. É devido, pelos mesmos motivos, **o bloqueio da totalidade dos bens de JOSÉ NOBRE GUIMARÃES, à exceção dos provimentos de natureza alimentar.** O bloqueio do total dos bens se impõe porque não se pode precisar, no momento presente, o valor total da vantagem auferida (fls. 108).

O Tribunal de origem, por sua vez, entendeu pela manutenção de tal decisão, que recebeu a inicial, por vislumbrar a ocorrência de elementos de convicção hábeis à viabilidade da ação de improbidade administrativa e a necessidade de uma análise mais acurada dos fatos que ensejaram a demanda, até mesmo em decorrência da relevância gravosa deles, consignando que (fls. 235):

Superior Tribunal de Justiça

"No caso presente, especificamente em relação ao agravante, embora tenha o julgador singular registrado que, em relação ao mesmo, inexistia prova direta e cabal, registrou, igualmente, existirem indícios de sua participação no evento denunciado que ensejou o ajuizamento da ação onde reside a decisão agravada como maior interessado nas articulações de Kennedy Moura para, a partir do banco, ser obtida vantagem indevida a partir das linhas de crédito do banco, a exemplo do que foi concedido a STN/ALUSA"

Com efeito, é ressaltado que o recebimento da ação de improbidade administrativa e sobretudo a decretação da medida de indisponibilidade de bens exigem a presença de um quadro probatório, ou mesmo indiciário, mínimo a justificar tais medidas, para se evitar o nascimento de uma ação temerária, destituída de base razoável, em prol da honorabilidade da administração e do agente público acusado da prática de ato ímprobo.

Sob esse panorama, da leitura da peça monocrática acima transcrita, a qual restou referendada pelo acórdão recorrido, ressoa evidente que o magistrado de primeiro grau, ao recepcionar a ação de improbidade administrativa em relação ao ora recorrente, fê-lo com base, unicamente, no fato de que, à época do ocorrido, o Sr. Adalberto Viera da Silva era assessor parlamentar do recorrente e o Sr. Kennedy Moura Ramos, que ocupava o cargo de assessor da Presidência do BNB, já havia sido assessor parlamentar e tesoureiro do recorrente, quando este ocupava a presidência do PT no Ceará.

A meu sentir, tenho que tais circunstâncias, de relação de amizade e companheirismo político e partidário, não são o bastante para sustentar a instauração de uma ação de improbidade em relação ao recorrente. A fundamentação da decisão é insubsistente e funda-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.

Nesse mesmo sentido assentou o Min. Napeleão Maia Filha, então relator do processo na origem, que ficou vencido, senão vejamos:

"São inaceitáveis como indícios suficientes da autoria de ato ímprobo as relações de amizade pessoal ou de co-militância política e partidária entre o acionado e aquele em cujo poder foram encontrados valores de origem não revelada, máxime quando o promovido não integra a estrutura gestora da entidade administrativa (Banco Estatal) em que teria ocorrido a prática da improbidade" (fls. 208/209).

.....
O mínimo que se exige para o ingresso na ação de improbidade administrativa é uma justa causa, mesmo que ela se apresente com elementos no *fumus boni iuris*, pois sem

Superior Tribunal de Justiça

elementos materiais ou justificativa plausível não pode o MP devassar a vida do agente público sob o argumento de tentar encontrar indícios de uma pseudo-infração à ordem jurídica (fls. 215).

Assim, tendo em vista que é condição para o recebimento da inicial que esteja ela fincada em substrato probatório mínimo, o que, definitivamente, pelo que se demonstrou, não ocorreu na espécie dos autos no que diz respeito ao recorrente, não há, ao menos neste momento, como mantê-lo no polo passivo da demanda.

Por fim, cumpre registrar que o ora exposto não impede o ingresso posterior do recorrente na lide, caso se identifique, no decorrer da instrução processual, indícios ou a existência de ato improbo que possa lhe ser imputável.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, para excluir o recorrente do pólo passivo da demanda.

É como voto.

