

PROCESSO Nº: 0800186-94.2019.4.05.8003 - **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU: ALBANI SANDES GOMES
ADVOGADO: Mauricio Cesar Breda Neto e outro
11ª VARA FEDERAL - AL (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) contra ALBANI SANDES GOMES, qualificada na inicial, objetivando a condenação da demandada como incurso em atos de improbidade administrativa, sujeitando-a às sanções da Lei nº 8.429/92, em virtude de suposta ausência de prestação de contas relativas a recursos federais oriundos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), no ano de 2014, no Município de Água Branca/AL.

Instado a se manifestar sobre a existência de efetivo dano ao erário, o Ministério Público Federal pugnou pela improcedência da ação (id. 4058003.10145531).

Breve relatório.

Passo a fundamentar e decidir.

DA LEGITIMIDADE ATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa, com as modificações da Lei nº 14.230/21, passou a prever que cabe ao Ministério Público a titularidade exclusiva da ação civil pública de improbidade administrativa, afastando a possibilidade de interposição da demanda pela Fazenda Pública.

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

Ainda, previu a Lei nº 14.230/21, que o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, no prazo de 1 ano. Confira-se:

Art. 3º No prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação desta Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso.

§ 1º No prazo previsto no caput deste artigo suspende-se o processo, observado o disposto no [art. 314 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015](#) (Código de Processo Civil).

No entanto, tais disposições foram suspensas pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que a legitimidade ativa para o ajuizamento de ações de improbidade administrativa permanece concorrente.

DAS PREMISAS

Como cediço, os atos de improbidade são classificados em três tipos distintos: atos que importem em enriquecimento ilícito, atos que importem em lesão ao erário e, por último, atos que violem os princípios da Administração Pública, previstos, respectivamente, nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº. 8.429/92.

Segundo o art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, constitui ato ímprobo "*auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente*".

Aqui, o pressuposto exigível é a percepção da vantagem patrimonial *ilícita*. Por outro lado, o dano ao erário é pressuposto dispensável, de modo que o ato ímprobo previsto no art. 9º pode ocorrer sem que haja violação aos cofres públicos. Nesse sentido:

Art. 12. **Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo**, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Já do art. 10 da Lei nº. 8.429/92, prevendo constituir "*Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*", extrai-se a compreensão de que o dano é pressuposto exigível ao aperfeiçoamento do ato de improbidade, sendo, no entanto, dispensável a existência de enriquecimento ilícito.

[...]

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Por último, preconiza o art. 11 da Lei nº. 8.429/92 que "*Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*", de modo que são dispensáveis tanto o enriquecimento ilícito, como o dano ao erário. Nesse sentido:

[...]

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Ainda, a improbidade administrativa enseja a responsabilidade subjetiva do agente. Com efeito, é elemento ínsito aos atos de improbidade constantes nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº. 8.429/92 a conduta maliciosa do agente, a vontade reveladora do *dolo* em causar prejuízos ao erário e ofender os princípios da administração pública.

Inclusive, com as modificações inseridas pela Lei nº 14.230/11, não há espaço para a prática de ato ímprobo senão por ação ou omissão dolosa do agente.

Especificamente no tocante ao art. 11 da Lei nº 8.429/92, a incidência deste entendimento deve ser mais rigoroso. É que, não fosse assim, seria passível de condenação toda e qualquer conduta *inválida* dos agentes públicos, pois, jungidos que estão ao princípio da legalidade, os comportamentos ilícitos por eles praticados atingiriam, inarredavelmente, o postulado. Com efeito, não é toda lesão à legalidade (e aos demais princípios) que caracteriza ato ímprobo.

De se ver que a tutela do interesse público pela via da ação de improbidade pretende combater o maltrate aos princípios mais caros à Administração Pública, sem, no entanto, banalizá-los com a subsunção a eles de toda e qualquer conduta tida por desviante. Aqui, a ação de improbidade assume, assim como a tutela penal, a posição da *intervenção mínima (ultima ratio)*, atuando no caso de lesões mais graves aos bens jurídicos protegidos pela norma, e quando as sanções impostas pelos demais ramos do ordenamento jurídico mostrarem-se insuficientes para coibir e penalizar a conduta.

Tomando essas premissas, analiso as imputações feitas, de forma individualizada.

DOS FATOS

Segundo a inicial, ALBANI ALVES SANDES, na condição de prefeita de Água Branca, recebeu recursos do PEJA 2014, no valor de R\$ 103.995,70 (cento e três mil, novecentos e noventa e cinco reais e setenta centavos). No entanto, não teria demonstrado o emprego dos recursos, o que levou o MPF a imputar-lhe a prática de ato ímprobo previsto no art. 10 e 11, VI, da LIA.

No entanto, durante a instrução da ação criminal nº 0800185-12.2019.4.05.8003S, correlata ao presente feito, verificou-se que houve prestação de contas, tendo-se concluído pela ausência de dano ao erário. Assim, não verificado ato ímprobo previsto no art. 10 da LIA.

O MPF imputou à ré, ainda, a prática de ato ímprobo tipificado no art. 11, VI, da LIA, cuja redação vigente à época da propositura da ação dispunha:

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:

[...]

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

Noutro giro, a Lei de Improbidade Administrativa, modificada pela Lei nº 14.230/21, deixou de prever como ato ímprobo a mera omissão na prestação de contas, *exigindo que o gestor disponha das condições para isso e que a falta deste dever tenha como objetivo ocultar irregularidades*".

Ora, não há, na petição inicial, qualquer menção de que a omissão na prestação de contas tinha, como desiderato, a ocultação de irregularidades, motivo pelo qual tenho que não está evidenciada a prática de ato ímprobo.

É bem verdade que o feito tem tramitado com o objetivo de coligir informações sobre o conteúdo das contas em si, provavelmente para viabilizar eventual ressarcimento ao erário. No entanto, considerando a estabilização da narrativa fática inserida na petição inicial não aditada no momento oportuno, e a estabilidade da própria qualificação jurídica destes fatos, a prova vindicada não mais assume relevância, pois não poderá, por exemplo, autorizar eventual condenação da parte ré a ressarcimento ao erário ante a ausência de imputação específica.

A propósito, o art. 1º, §4º da lei n.º 8.429/92 consigna que "*aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*". Assim sendo, considerando que a garantia constitucional da retroatividade benéfica (art. 5º, XL, CF) é princípio orientador do direito administrativo

sancionador, também é aplicável às improbidades administrativas.

Dentro desse contexto, inclusive, é forçoso reconhecer a ausência de ato ímprobo, diante do novel cenário legislativo existente.

Assim, a improcedência da ação é medida que se impõe.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, julgo **IMPROCEDENTES** os pedidos, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Em caso de apelo, intime-se a parte adversa a apresentar contrarrazões, no prazo legal. Após, remetam-se os autos ao Eg. TRF5, independentemente de juízo de admissibilidade.

Sentença **não** sujeita à remessa necessária, nos termos do art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 14.430/2021.

Sem custas e honorários.

Sentença publicada e registrada eletronicamente. Intimem-se.

Removam-se as restrições de indisponibilidade.

Santana do Ipanema, data da assinatura eletrônica.

FLÁVIA HORA OLIVEIRA DE MENDONÇA

Juíza Federal Substituta



Processo: **0800186-94.2019.4.05.8003**

Assinado eletronicamente por:

**FLAVIA HORA OLIVEIRA DE MENDONCA -
Magistrado**

Data e hora da assinatura: 06/03/2022 14:01:55

Identificador: 4058003.10213956



22030614015557800000010283796

Para conferência da autenticidade do documento:

[https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/
/listView.seam](https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)