



Proc. nº 0005828-20.2017.8.14.0000
1ª Turma de Direito Público
Comarca de Belém/Pará
Agravado de Instrumento
Agravante: André Luiz de Almeida e Cunha
Advogado(a): Raimundo Wilson Gama Raiol, OAB/PA n.º 1409
Agravado: Ministério Público do Estado do Pará
Promotor de Justiça: Domingos Sávio Alves dos Santos
Endereço: R. João Diogo, 100 - Cidade Velha, Belém - PA, 66015-160
Relator: Desembargador Roberto Gonçalves de Moura

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMBROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. RECEBIMENTO. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. IN DUBIO PRO SOCIETATE NO JUÍZO DE PRELIBAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO. RECEBIMENTO DA ACP QUE SE IMPÕE. RECURSO IMPROVIDO. DECISÃO A UNANIMIDADE.

1.A teor dos fatos narrados na inicial e da documentação carreada aos autos, verificados os pressupostos processuais e condições da ação, deve o juiz, por imposição legal, receber a petição inicial da ação civil pública com base em elementos mínimos e em fundamentação restrita, sob pena de antecipação da tutela jurisdicional, passando à fase de cognição e permitindo a necessária instrução probatória, sem que isso signifique afronta aos princípios constitucionais processuais, mormente porque ainda será oportunizada a defesa ao requerido, nos termos do § 9º do artigo 17 da Lei n. 8.429/92.

2.Precedente do STJ.

3. Recurso conhecido e desprovido. À unanimidade.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e negar-lhe provimento, tudo de acordo com o voto do Desembargador Relator.

Primeira Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos onze dias do mês de junho de 2018.

Turma Julgadora: Desembargadores Rosileide Maria da Costa Cunha (Presidente), Roberto Gonçalves de Moura (Relator) e Célia Regina de Lima Pinheiro (Membro).

Belém, 11 de junho de 2018.

DES. ROBERTO GONÇALVES MOURA,
RELATOR

RELATÓRIO

O EXMº SR. DES. ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Trata-se de AGRAVO DE INSTRUMENTO, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo Ministério Público Estadual contra decisão prolatada pelo MM. Juiz da 3ª Vara de Fazenda da Comarca da Capital que, nos autos da AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Processo nº 0081847-08.2015.8.14.0301), proposta



contra ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA E CUNHA, recebeu a petição inicial, nos termos do art. 17, §9º, da Lei 8429/92.

Em suas razões, fls. 02/23, o agravante faz breve histórico dos fatos e, no mérito, discorre sobre [1] o cabimento do recurso; [2] inexistência de violação aos princípios da Administração Pública; [3] a necessidade de concessão de efeito suspensivo.

Requer a concessão do efeito suspensivo, e, no mérito, o integral provimento do presente recurso para reformar o ato decisório e trancar a ação de Improbidade Administrativa.

Junta docs. de fls. 24/134

Autos distribuídos à minha relatoria (v. fl. 135).

À fl. 137, determinei que o agravante complementasse o instrumento com a decisão agravada na íntegra, sob pena do recurso ser considerado inadmissível.

Às fls. 138/141, o recorrente atendeu ao despacho anterior, juntando cópia integral do decisório vergastado.

Às fls. 142/144, indeferi o pedido de efeito suspensivo, determinando o processamento da insurgência nos termos da legislação processual.

Às fls. 151/160, foram apresentadas as contrarrazões, na qual se pugna pelo não provimento do vertente recurso.

Instado se manifestar, a Procuradoria de Justiça, na qualidade de custos legis, exarou parecer opinando pelo conhecimento e desprovimento do recurso (fls. 180/192).

É o relatório.

V O T O

Ó EXMº SR. DES. ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal e estando a matéria tratada inserida no rol das hipóteses previstas no art. 1.015 do NCPC/2015, conheço do presente recurso de Agravo de Instrumento.

Cinge-se o presente feito à reforma do decisum a quo que recebeu a Ação Civil de Improbidade Administrativa, nos moldes do art. 17, § 9º, da Lei nº 8.429/92.

Em que pese, todavia, as razões apresentadas pelo agravante, entendo que seu pleito visando o deferimento do efeito suspensivo não deve prosperar.

Na hipótese específica dos autos, a decisão guerreada (fls. 139/141) que recebeu a Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa em seu desfavor, por entender que existem indícios de possível ilegalidade no descumprimento de decisão judicial, a qual persiste desde 12.12.2011, quando esta Egrégia Corte confirmou a antecipação de tutela outrora deferida, determinando a exoneração de temporários do quadro de servidores da SUSIPE após a homologação do resultado do concurso público realizado.

Registro, por oportuno, que a ação civil pública deve privilegiar o interesse público, já que os possíveis prejuízos suportados pela administração pública poderão ser muito maiores àqueles suportados pelo agravante.



Cumpra esclarecer que, nesta fase inicial do processamento do recurso de agravo de instrumento, a tarefa do Relator há de cingir-se à análise dos pressupostos necessários à pretendida concessão da tutela antecipada recursal.

Parece-me, pois, pertinente o recebimento da ACP.

Com efeito, tendo em vista que, diante do conjunto probatório acostado aos autos, não há como se concluir, de plano, acerca da inexistência de conduta ímproba por parte do ora agravante, o que justifica o recebimento e o processamento da ação, eis que, existindo indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, em observância ao princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.

De acordo com o STJ, verificados os pressupostos processuais e condições da ação, deve o juiz, por imposição legal, receber a petição inicial da ação civil pública com base em elementos mínimos e em fundamentação restrita, passando à fase de cognição e permitindo a necessária instrução probatória, sem que isso signifique afronta aos princípios constitucionais processuais, pois ainda será oportunizada a apresentação de defesa, nos termos do §9º do artigo 17 da Lei 8.429/92, verbis:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL.RECEBIMENTO. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. IN DUBIO PRO SOCIETATE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS CIVIL E PENAL.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, objetivando a condenação de ex-prefeito do Município Carmo da Mata/MG por ato ímprobo, consubstanciado na contratação, por dispensa de licitação, da empresa de informática SIM - Sistemas de Informação de Municípios, cuja natureza jurídica foi posteriormente alterada para se tornar entidade sem fins lucrativos. O Ministério Público estadual afirma que as alterações societárias são ardilosas, já que a finalidade precípua é a dispensa da licitação, conforme regra do artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1992. Aduz que há indícios suficientes para o recebimento da peça inicial para o fim de apurar atos de improbidade administrativa, principalmente pelo fato de o Tribunal de Contas ter apresentado relatório afirmando que o serviço licitado não se revestia da singularidade ou especificidade.

2. O Juiz de primeiro grau recebeu a petição inicial, e desta decisão a ora agravante interpôs Agravo de Instrumento.

3. O Tribunal a quo, inicialmente, negou provimento ao Agravo de Instrumento e assim consignou na decisão: "No caso, não se pode considerar como sentença penal absolutória em relação ao agravante a rejeição da denúncia, mesmo porque não houve instrução processual no processo criminal com dispositivo sentencial isentando-o da existência de culpa ou dolo nas prorrogações dos contratos. O fato de o Ilustre Relator da ação penal não haver vislumbrado como sustentável a conclusão de justa causa para o recebimento da denúncia ofertada contra o ilustre Prefeito Municipal de Carmo da Mata, pelo só fato de ele haver produzido a prorrogação do contrato, afiguraria um tanto quanto temerário, pois sua conduta não passou pelo contraditório e ampla defesa, mas, tão somente pelo crivo cognitivo da conduta, o que, ao meu ver, com maior razão o recebimento da peça inicial nos presentes autos se faz justa e em conformidade o direito. (...) No entanto, conforme se infere da parte final do referido dispositivo, tal independência comporta uma ressalva: não é possível questionar sobre a existência do fato ou autoria quando referidas questões já estiverem decididas na esfera criminal. O que não é caso dos autos, pois o Juízo Criminal em análise cognitiva entendeu por bem não receber a denúncia, ou seja, não houve decisão definitiva a respeito da materialidade, da culpa e do dolo na conduta do atual Prefeito. (...) Para formalizar o aditamento de contrato são necessárias as mesmas formalidades legais atribuídas ao contrato original, ou seja, proceder ao registro nos órgãos competentes. Não é previsto que haja aditamento em contratos cujos prazos de vigência tenham expirado. Sob esse contexto, não se pode em juízo cognitivo afirmar a ausência de conduta dolosa e/ou culposa por parte do agente, já que o aditivo deve ser por ele muito bem analisado,



principalmente se suas cláusulas, objeto contratual e lisura sem encontram das legislações de regência. De porte desse contrato para o respectivo aditamento, não pode simplesmente o administrador considerá-lo legal e permitir a sua prorrogação. Daí porque, a peça inicial da presente ação deve ser recebida, de modo a aferir a conduta do atual prefeito os fatos narrados pelo Ministério Público. Justamente em virtude dos aditivos, o que nos leva crer que a ausência de lesão ao erário. Muito pelo contrário, recomenda-se a tramitação da ação de improbidade administrativa para a apuração da conduta e, principalmente da ciência do atual Prefeito de que o contrato inicial fora respeitando a legalidade e a licitude. Sabemos que a licitude é todo ato considerado legal, assegurado e permitido por lei. É ainda indicativo do que está dentro da moral, principalmente quando se trata de atos realizados pela Administração Pública. In casu, essa licitude deve-se a observância da Lei de Licitações. A utilização do art. 24, da Lei 8.666/93 deve vir suficientemente demonstrada na instrução processual, já que o atual prefeito participou dos aditivos contratuais, permitindo a ideia de 'dispensabilidade e inexigibilidade' da licitação. Ao teor dos fatos narrados na inicial e da documentação carreada aos autos, verificados os pressupostos processuais e condições da ação, deve o juiz, por imposição legal, receber a petição inicial da ação civil pública com base em elementos mínimos e em fundamentação restrita, sob pena de antecipação da tutela jurisdicional, passando à fase de cognição e permitindo a necessária instrução probatória, sem que isso signifique afronta aos princípios constitucionais processuais, mormente porque ainda será oportunizada a defesa ao requerido, nos termos do § 9º do artigo 17 da Lei 8.429/92. A demonstração dos atos de improbidade administrativa consiste em matéria de mérito, a ser apreciada por ocasião da instrução, mostrando-se adequada a decisão que recebe a ação civil pública, apenas para permitir o processamento do feito, tendo em vista o caráter público que norteia a matéria" (fls. 3216-3220, e-STJ).

4. Todavia, posteriormente foram acolhidos Embargos de Declaração com efeitos infringentes, para dar provimento ao Agravo a fim de rejeitar o recebimento da inicial da Ação de Improbidade Administrativa, sob os seguintes fundamentos: "Nesta hipótese específica, conforme os fatos noticiados também são objetos de processo criminal, entendo que a expressa negativa de autoria e materialidade na r. decisão proferida em esfera criminal afeta a esfera cível. Calha trazer à colação trecho do r. acórdão n° 1.0000.09.508565-0/000, da relatoria do douto Desembargador Judimar Biber: 'Neste contexto, é preciso que se afaste a premissa básica contida na denúncia de que a formação originária do contrato prorrogado pelo atual prefeito Municipal tivesse partido do processo de dispensa de licitação pelas condições do art. 25, II, da Lei Federal 8.666/96, porque, pelos próprios documentos trazidos aos autos pela acusação, o processo de dispensa tinha fundamento diverso e foi produzido de forma regular. (...) Portanto, não vislumbrei como se mostrasse sustentável a conclusão de justa causa para o recebimento da denúncia ofertada contra o ilustre Prefeito Municipal de Carmo da Mata pelo só fato ter ele produzido a prorrogação do contrato. Isso porque o tipo penal do art. 89 da Lei Federal 8.666/93 exigiria um conjunto mínimo de indícios de que o denunciado, atual Prefeito Municipal, tivesse realizado a ação compatível com a dispensa de licitação fora do contexto legal, quando a prova produzida sustenta exatamente o contrário, teria aquela autoridade anuído à atividade administrativa anterior que se revela absolutamente escorreita, observando todas as formalidades pertinentes à dispensa quando da renovação sucessiva do contrato, em função das condições do art. 24, VIII, da Lei Federal 8.666/93 que estão literalmente estampadas nas provas produzidas na fase de investigação. Neste sentido, a denúncia oferecida em relação ao ilustre Prefeito Municipal de Carmo da Mata, Sr. Milton Salles Neto, que atrairia a competência de julgamento para este Tribunal, não mostra qualquer plausibilidade, não se escora em nenhum motivo legítimo, ou mesmo em qualquer tipo de indício que sustente a conclusão de que o réu deva ser objeto da perseguição penal em decorrência da ação narrativa declinada na denúncia, faltando, portanto, justa causa para a instauração da ação penal em relação à autoridade constituída". Assim, revendo a decisão por mim exarada, conforme a previsão do art. 17 § 8º da Lei n° 8.429/92 e a ausência de materialidade e "justa causa" identificadas no julgamento da ação criminal, a procedência do pedido do agravo é mesmo medida que se impõe. Mediante tais considerações, com respaldo no artigo 535, do Código de Processo Civil, ACOELHO OS EMBARGOS DECLARATÓRIOS, conferindo-lhes efeitos infringentes, e dando provimento ao recurso para reformar a r. decisão agravada, rejeitando a ação de



improbidade administrativa, com base no artigo 17, § 8º, da Lei 8429/92" (fls. 3247-3248, e-STJ).

5. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a presença de indícios de cometimento de atos previstos na referida lei autoriza o recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa, devendo prevalecer na fase inicial o princípio do in dubio pro societate. Precedentes: AgRg no REsp 1296116/RN, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, DJe 02/12/2015; AgRg no AREsp 400.779/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 17/12/2014; REsp 1357838/GO, Rel.

Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/09/2014; AgRg no AREsp 268.450/ES, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 25/03/2013; REsp 1220256/MT, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27/04/2011.

6. Com efeito, para o recebimento da inicial, o art. 17, § 6º, da Lei 8.429/1992 exige apenas a prova indiciária do ato de improbidade, ao passo que o § 8º do mesmo dispositivo estampa o princípio in dubio pro societate ao estabelecer que a inicial somente será rejeitada quando constatada a "inexistência do ato de improbidade, a impropriedade da ação ou a inadequação da via eleita".

7. In casu, não tendo o acórdão recorrido identificado nenhuma das hipóteses previstas nos §§ 6º e 8º do art. 17 da LIA, não se justifica a rejeição preliminar da Ação de Improbidade, especialmente considerando a inicial apontar sérios indícios de irregularidades na contratação e prorrogação do contrato em apreço, por meio de dispensa de licitação. Isso porque somente durante a instrução probatória plena é que será possível identificar os elementos objetivos e subjetivos da tipologia da Lei 8.429/1992, especialmente a configuração do dolo/culpa dos agentes envolvidos.

8. O Superior Tribunal de Justiça tem firme posicionamento no sentido da independência entre as esferas penal e cível, a não ser que no âmbito criminal seja reconhecida a não ocorrência do fato ou a negativa de autoria, o que não se deu na espécie em exame. Precedentes: AgRg no AgRg no AREsp 558.920/MG, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 13/10/2016; REsp 1388363/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 18/10/2016; REsp 1364075/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 02/12/2015; AgRg no REsp 1220011/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 06/12/2011.

9. Agravo Interno não provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp 731.118/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/04/2017, DJe 24/04/2017) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. RECEBIMENTO. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. IN DUBIO PRO SOCIETATE. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra os recorrentes, objetivando a condenação destes pela prática de ato ímprobo, consistente na permissão para que a Banda Marreta é Massa, que tocou na festa comemorativa da vitória do pleito eleitoral de 2012, fizesse show na festa da padroeira da cidade, com o intuito de promoção pessoal.

2. O Juiz de 1º grau recebeu a petição inicial.

3. Desta decisão, os recorrentes interpuseram Agravo de Instrumento.

4. O Tribunal a quo negou provimento ao recurso e assim consignou: "Cumpre ressaltar que o elemento volitivo culposo ou doloso dos réus, ora agravantes, diversamente do que eles querem fazer crer, não precisa estar comprovado proemialmente, como pressuposto para o recebimento da inicial da Ação Civil Pública, bastando para tanto, como já esposado, que do relato dos fatos se extraia indícios da prática de atos disciplinados em lei como ímprobos, o que, na hipótese em apreço, verifica-se. De fato, sequer há nos autos negativa por parte dos réus/agravantes de que, por ocasião do evento público realizado no Município, a atração musical que nela se apresentou executou música criada especificamente para a campanha eleitoral deles recorrentes, em que se enaltece as suas ações e gestão, tampouco nega o fato de que dita apresentação deu-se de forma graciosa, a indicar laços de amizade." (fl. 396, grifo



acrescentado).

RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL

5. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a presença de indícios de cometimento de atos previstos na referida lei autoriza o recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa, devendo prevalecer na fase inicial o princípio do in dubio pro societate. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.306.802/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/12/2014, e AgRg no AREsp 459.202/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/6/2014.

SÚMULA 7/STJ 6. Como bem destacado pelo Parquet federal no seu parecer, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese dos recorrentes, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ. 7. Recurso Especial não provido.

(REsp 1655381/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/04/2017, DJe 25/04/2017) n

A demonstração dos atos de improbidade administrativa consiste em matéria de mérito, a ser apreciada por ocasião da instrução, mostrando-se adequada a condução do processo, tendo em vista o caráter público que norteia a matéria. Portanto, neste momento processual, revela-se inoportuno discutir a presença ou não do dolo na conduta do agravante, pois tal tema carece da instrução probatória necessária.

Noto também que o agravado se preocupou em detalhar a origem dos fatos e individualizar as condutas que entende estarem em desconformidade com a legislação pátria, indicando as respectivas capitulações legais, demonstrando indícios da responsabilidade do réu, ora agravante, não havendo, portanto, falar em rejeição da ação por ausência de justa causa ou provas.

Os fatos deduzidos pela parte autora são de todo graves e encontram capitulação legal específica na Lei de Improbidade Administrativa (art. 11), merecendo trato diferido, em virtude da relevância inquestionável e indisponível do bem jurídico que se pretende reparar – **PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**.

Outrossim, não se revela razoável o argumento de que a atuação do gestor público, ora agravante, dependia de legislação que viria a vigor em 2015, quando havia uma determinação judicial a ser cumprida desde 2011, sendo mantida quando da prolação de sentença de mérito, que impôs a realização de concurso público no prazo de seis meses e substituição dos contratos temporários pelos concursados no prazo de oito meses.

Gize-se, por óbvio, que o Juízo prolator de tal determinação a ser cumprida pelo ora agravante analisou o contexto probatório e jurídico naquele momento existente, não havendo como decidir imaginando uma situação jurídica futura, como, por exemplo, a lei que reestruturou a SUSIPE – Lei n. 8.322/2015, e, muito menos cabe a este Relator acolher tal justificativa.

O fato é que, desde 2011, havia uma sentença mandamental a ser cumprida pelo ora agravante nos moldes acima descritos, e, dentro do contexto exibido neste álbum processual, revelador de grande lapso para o cumprimento da decisão, de modo que, tendo em vista o caráter restrito nesta sede recursal do exame da questão discutida, considerando a relevância do bem jurídico envolvido, não diviso pertinente alterar o decisório agravado.

Nesse sentido, a relevância da fundamentação concernentes aos argumentos do agravante não surgem evidentes, no caso, a justificar o



provimento recursal.

Ante o exposto, diante das razões sustentadas acima, **CONHEÇO DO RECURSO E LHE NEGO PROVIMENTO**, mantendo a decisão agravada na sua integralidade.

É como voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria n.º 3731/2005-GP.

Belém, 11 de junho de 2018.

DES. ROBERTO GONÇALVES DE MOURA,
Relator