



Acórdão n.º

Agravo de Instrumento n.º 0006380-19.2016.814.0000

Secretaria Única das Turmas de Direito Público e Privado

Órgão Julgador: 1ª Turma de Direito Público

Comarca: Belém/PA

Agravante: Antônio Ulisses Lopes de Oliveira

Advogado (a): Eduardo Cardoso OAB/PA nº 9083

Agravado: Ministério Público do Estado do Pará

Promotor: Armando Brasil Teixeira

Relator (a): Desa. Elvina Gemaque Taveira

**EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE RECEBE A INICIAL. INDÍCIOS DE ATO ÍMPROBO. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. AGRAVO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.**

1. De acordo com a inteligência do §6º do art.17 da Lei nº 8.429/92 para que a petição inicial seja recebida basta que estejam presentes indícios da ocorrência de improbidade administrativa, não se exigindo a prova robusta da condenação dos réus, ante à prevalência, nesta fase inicial e não exauriente, do princípio do in dubio pro societate como forma de resguardar o interesse público. Precedentes do STJ e deste Egrégio Tribunal.

2. A regra só é excepcionada nos casos restritos em que o magistrado tenha se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, conforme teor do §8º do art. 17 da lei, o que não é o caso dos autos.

3. Dentre as irregularidades apuradas pelo Órgão Ministerial e indicadas na petição inicial, estão: pagamento de locação de helicóptero ao Corpo de Bombeiros sem comprovação da realização do serviço; irregularidades no serviço de fornecimento de passagens contratado para o Corpo de Bombeiros, improbidades na formalização dos processos de convênio; dispensa de licitação; superfaturamento de obra civil; sobrepreço na aquisição de uniforme; sobrepreço na aquisição de gêneros alimentícios, ausência de autorização do ordenador de despesas nas fases de empenho e pagamento; ausência de prestação de contas e ausência de comprovação da execução do objeto dos convênios; contratação de obra civil com valor acima da tabela da Secretaria de Estado de Obras - SEOP e prorrogação de contrato sem amparo legal.

4. À época dos fatos, o agravante era Diretor de Apoio Logístico do Corpo de Bombeiros Militar, órgão competente para planejar, coordenar, fiscalizar e controlar as necessidades de apoio, de saúde,



de suprimimento, de manutenção e de obra, nos termos da Lei nº 5.731/92. Sendo assim, não há como acolher a tese de que tais irregularidades não poderiam ser imputadas ao agravante, com o simples argumento de que a função de ordenador de despesas estava fora de suas atribuições, pois ao que tudo indica, possuía o dever legal de fiscalização e controle dos procedimentos apontados.

5. Correta a decisão que recebeu a inicial. Salvaguarda do exercício do direito constitucional de ação e da ampla defesa, com a possibilidade de ampla produção de provas em momento oportuno, a fim de que seja verificada a exata extensão da responsabilidade dos agentes envolvidos.

6. Agravo de Instrumento conhecido e não provido.

7. À unanimidade.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em CONHECER do Recurso e NEGAR-LHE PROVIMENTO, nos termos do voto da eminente Desembargadora Relatora.

25ª Sessão Ordinária – 1ª Turma de Direito Público, Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos 30 de julho de 2018. Julgamento presidido pela Exma. Desa. Célia Regina de Lima Pinheiro.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA  
Desembargadora Relatora

### RELATÓRIO

Trata-se de Agravo de Instrumento (processo nº 0006380-19.2016.814.0000) interposto por ANTÔNIO ULISSES LOPES DE OLIVEIRA contra o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, diante de decisão prolatada pelo Juízo da 1ª Vara de Fazenda de Belém/PA, nos autos da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa (processo nº 0022771-87.2014.814.0301) ajuizada pelo agravado.

A decisão recorrida (fls. 18/19) teve a seguinte conclusão:

14. Nesse diapasão, o recebimento da petição inicial de Ação Civil Pública para apuração de ato de improbidade administrativa se limita a verificar se há indícios suficientes para a propositura da ação.

15. Nesse sentido, o Egrégio Tribunal Estadual do Paraná, ementou o seguinte posicionamento, in verbis:

O magistrado, no recebimento da ação civil pública por ato de improbidade



administrativa, apenas realiza um juízo superficial da viabilidade da demanda, cotejando os fundamentos da causa de pedir com os elementos cognitivos indiciários que vieram com a petição inicial.

(...) (TJPR, Agravo Regimental Cível nº 391633-6/01, 4ª Câmara Cível, Rel. Juiz Convocado ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA, DJ de 20/04/2007).

16. Ora, no caso em análise, existem indícios de prática de atos que importaram enriquecimento, bem como da adoção de condutas ofensivas aos princípios da administração pública por parte dos Requeridos, que exerciam função de destaque no Corpo de Bombeiros Militar durante o período apurado pelo órgão ministerial.

17. Posto isto, recebo a petição inicial, uma vez que devidamente instruída e com demonstração de enquadramento legal dos atos dos requeridos como de improbidade, determinando a citação dos mesmos, para apresentar contestação, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do §9º, do artigo 17, da Lei de Improbidade.

Em suas razões (fls. 02/12), afirma que dentre todas as irregularidades apontadas pelo Ministério Público, apenas uma faria referência ao agravante, enquanto era Diretor de Apoio Logístico do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará em janeiro de 2007 a abril de 2008.

Aduz, que no período em que ocupou o cargo, não exerceu nenhuma competência de ordenador de despesas de coordenador civil e diretor, atribuições que seriam exclusivas do Comandante Geral do CBM/PA e, que o único momento que Parquet faz referência ao seu nome diz respeito ao item ausência de prestação de contas e de comprovação de execução do objeto dos convênios da Defesa Civil. Sustentando a inexistência de fundamento fático legal para imputação de ato ímprobo a si.

O impetrante assevera, ainda, que a decisão do magistrado de 1º grau não está devidamente fundamentada, sob a justificava de que aquele Juízo não teria afastado as três hipóteses que possibilitam a rejeição da ação, que seriam: convencimento da inexistência de ato ímprobo, improcedência da ação ou inadequação da via eleita.

Assevera que a decisão agravada é nula porque não enfrenta as teses de defesa preliminar apresentadas pelo agravante e por não afirmar que conduta narrada descreve em tese ato de improbidade e tem suporte probatório mínimo.

Nestas condições, requer a concessão de tutela antecipada para que seja suspensa a Ação Civil Pública, sustentando que a decisão viola o princípio da dignidade humana, o contraditório, a ampla defesa e o do devido processo legal, bem como, reitera que não cometeu nenhum ato de improbidade.



Ao final, requer o provimento do agravo para que seja anulada a decisão sob o argumento de que se limitou a dizer de acordo com os documentos, recebo a inicial, cite-se . Juntou documentos às fls.13/129.

Distribuídos os autos à minha relatoria (fls.130), determinei que o agravante juntasse o relatório de contas emitido pela UNAJ, ou que realizasse o pagamento do preparo em dobro no prazo de cinco dias, sob pena de deserção (fls.132), o que foi cumprido às fls.133/134.

É o relato do essencial.

### VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, com base no CPC/73, conheço do recurso e passo a apreciá-lo.

A questão em análise consiste em verificar a existência dos requisitos que autorizam o recebimento da petição inicial da Ação Civil Pública por ato de improbidade.

A ação de improbidade administrativa está disciplinada na Lei nº 8.429/92 que dispõe:

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

§ 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.

Infere-se dos mencionados dispositivos que em regra, o Juiz deve receber a inicial quando presentes indícios que fundamentem a existência da prática de ato de improbidade, não se exigindo a prova robusta da condenação dos réus. Isto porque, nesta fase inicial do processo prevalece o princípio do in dubio pro societate como forma de resguardar o interesse público.

A regra só é excepcionada nos casos restritos em que o magistrado tenha se convencido da inexistência do ato de improbidade, da



improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, conforme teor do §8º do art. 17 da lei.

A respeito do tema, ensina a doutrina especializada de José dos Santos Carvalho Filho:

Como regra, o juiz deve receber a petição inicial, bastando, para tanto, que o fato se enquadre, em tese, num dos tipos da Lei nº 8.437/92 e que haja indícios que fundamentem a prática do ato de improbidade; presentes tais pressupostos, deve o juiz proceder à fase instrutória. (In Manual de Direito Administrativo. Atlas. 2014, pag.1.122)

No mesmo sentido preleciona a doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Ao estabelecer que a inicial deve estar 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 (§6º), ressalta o legislador, corretamente, a necessidade, salvo fundada impossibilidade, de um lastro probatório mínimo para o ajuizamento da ação civil de improbidade, o que é plenamente justificável em razão da gravidade das sanções previstas no art.12 da Lei n. 8.429/92.

De notar-se, no entanto, que se contenta a lei com a presença de meros indícios, não exigindo, desta forma, que a inicial já apresente prova cabal da conduta lesiva ao patrimônio público. E se o fizesse incorreria em flagrante inconstitucionalidade por cerceamento ao exercício do direito de ação e ao próprio direito à produção de prova no curso do processo, uma das faces mais visíveis do devido processo legal. (In Improbidade Administrativa. São Paulo. Saraiva.p.1.175)." (grifos nossos)

No caso dos autos, verifica-se que o juízo a quo recebeu a petição inicial por concluir existirem indícios de ato ímprobo cometidos pelo agravante enquanto era Diretor de Apoio Logístico, conforme verifica-se do teor da decisão que ora passo a expor:

(...). Ora, no caso em análise, existem indícios de prática de atos que importaram em enriquecimento, bem como, da adoção de condutas ofensivas aos princípios da administração pública por parte dos Requeridos, que exerciam função de destaque no Corpo de Bombeiros Militar durante o período apurado pelo órgão ministerial. (vide fls.19-verso)

Dentre as irregularidades apuradas pelo Órgão Ministerial e indicadas na petição inicial da origem estão: pagamento de locação de helicóptero ao Corpo de Bombeiros sem comprovação da realização do serviço; irregularidades no serviço de fornecimento de passagens contratado para o Corpo de Bombeiros, improbidades na formalização dos processos de convênio; dispensa de licitação; superfaturamento de obra civil; sobrepreço na aquisição de uniforme; sobrepreço na aquisição de gêneros alimentícios, ausência de autorização do ordenador de despesas nas fases de empenho e pagamento; ausência



de prestação de contas e comprovação da execução do objeto dos convênios; contratação de obra civil com valor acima da tabela da SEOP e prorrogação de contrato sem amparo legal.

Conforme destaquei na ocasião do indeferimento do efeito suspensivo, apesar de o agravante ter sustentado que os atos imputados a si não estavam dentro das suas atribuições enquanto Diretor de Apoio Logístico, observa-se que a Diretoria de Apoio Logístico é o órgão responsável pelo auxílio ao controle e fiscalização no que diz respeito a despesas e execução de convênios no CBMPA, conforme da Lei nº 5.731/92, que estabelece:

Art.18 - As Diretorias constituem os órgãos de direção setorial, organizados sob forma de sistemas, para as atividades de administração financeira, contabilidade, auditoria, logística, ensino, instrução e serviços técnicos, compreendendo:

- I - Diretoria de Finanças (DF);
- II - Diretoria de Apoio Logístico (DAL);
- III - Diretoria de Ensino e Instrução (DEI);
- IV - Diretoria de Serviços Técnicos (DST).

Art. 20 - A Diretoria de Apoio Logístico, órgão de direção setorial do Sistema Logístico, compete planejar, coordenar, fiscalizar e controlar as necessidades de apoio, de saúde, de suprimento, de manutenção e de obra. Terá a seguinte organização básica:

- I - Diretor;
- II - Seção de Expediente (DAL/1);
- III - Seção de Suprimento (DAL/2);
- IV - Seção de Manutenção (DAL/3);
- V - Seção de Obras e Patrimônio (DAL/4);
- VI - Seção de Saúde (DAL/5).

Sendo assim, não há como acolher a tese suscitada pelo agravante, pois enquanto investido no cargo diretivo possuía o dever de fiscalização, controle e coordenação, nos termos da lei.

No mesmo sentido a 2ª Promotoria de Justiça Militar, em sede de contrarrazões fls: 140/145:

(...). Assim, ao agravado competia a função de planejar, coordenar, fiscalizar e controlar as necessidades de apoio, de saúde, de suprimento, de manutenção e de obra, ou seja, o mesmo era responsável por verificar a necessidade de realizar contratos, bem como, planejar, coordenar, fiscalizar e controlar os mesmos.

Todos os contratos e convênios celebrados pelo Corpo de Bombeiros do Estado do Pará, necessariamente, passavam pelo crivo do Agravante, que tinha a obrigação de verificar as regularidades dos mesmos.

Nota-se, portanto, que a ação não se baseou em afirmações genéricas, estando fundamentada em indícios concretos, que indicam a inobservância dos princípios que regem os contratos e licitações administrativas, o que por si só é suficiente para autorizar o



recebimento da inicial.

É pacífico o entendimento segundo o qual não se exige que a petição inicial contenha prova cabal da conduta ímproba, até como forma de salvaguardar o exercício da ampla defesa com produção de provas em momento oportuno, a fim de que seja verificada a exata extensão da responsabilidade dos agentes envolvidos. Senão vejamos a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, §§ 8º E 9º. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO VESTIBULAR PARA PROCESSAMENTO DA DEMANDA. COGNIÇÃO SUMÁRIA. BROCARDO IN DUBIO PRO SOCIETATE. AUSENTE A OFENSA AO ART. 535 DO CPC. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA. ELEMENTO SUBJETIVO E NEXO DE CAUSALIDADE SUFICIENTEMENTE BEM NARRADOS. AUSÊNCIA DE INÉPCIA. JUSTA CAUSA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. DECISÕES DA SEGUNDA TURMA EM CASOS IDÊNTICOS. INTRODUÇÃO [...] 2. A decisão que acolheu a petição inicial foi mantida pelo Tribunal de origem. A Segunda Turma decidiu no mesmo sentido no AgrRg no AREsp 177.675/RJ, admitindo o recebimento da inicial em outro recurso interposto na mesma demanda. 3. O presente recurso se origina de decisão que recebeu Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do art. 17, §§ 8º e 9º. Esse decisum se insere na fase preliminar do subsistema, criada de forma a proporcionar juízo de delibação, em cognição não exauriente, sobre a possibilidade de procedência da demanda. 4. A cognição sumária impede juízos de maior profundidade sobre a pretensão deduzida. Na presença de dúvida fundada a respeito da existência de ato ímprobo, deve o magistrado permitir o prosseguimento da demanda, como tripla garantia: a) ao autor, que terá a oportunidade de robustecer em instrução suas ponderações; b) aos réus, que, finalizado o trâmite processual, obterão resposta definitiva que, se lhes for favorável, estará albergada pela coisa julgada material, em situação de efetiva pacificação, e não meramente formal, como decorre do indeferimento da petição inicial; c) à coletividade, cuja proteção é a finalidade última da demanda. A recomendação do processamento do feito é corroborada ainda pelo entendimento de que "na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92, vale o princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público" (AgRg no AREsp 3.030/MS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 9/5/2011; cfr. ainda AgRg no REsp 1.204.965/MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14/12/2010). 5. O recebimento da demanda não depende de extensa argumentação. In casu, o julgador originário foi além e dedicou tratamento suficiente ao recebimento da demanda, fato que apenas reforça a existência de indícios de ato ímprobo, que, a despeito de não conduzirem inexoravelmente a uma condenação, merecem ser investigados. [...] 22. A reapreciação da justa causa à luz de decisões administrativas não juntadas, de inquéritos civis não concluídos ou de informações mais ou menos consistentes esbarra na revisão de provas e de cláusulas contratuais, o que é vedado pelas Súmulas 5 e 7/STJ. CONCLUSÃO 23. A Segunda Turma decidiu no mesmo sentido no AgrRg no AREsp 177.675/RJ, admitindo o recebimento da inicial em outro recurso interposto na mesma demanda. 24. Recurso Especial não provido, esclarecendo-se que, neste momento, não se faz nenhuma apreciação peremptória ou final acerca da matéria de fundo, ou seja, a improbidade administrativa em si mesma. (REsp 1666454/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe 30/06/2017). (grifos nossos).



Este Egrégio Tribunal de Justiça corrobora com a jurisprudência da Corte Superior:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. APLICAÇÃO DA NORMA PROCESSUAL NO CASO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO DE RECEBIMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO RITO ESPECIAL (LEI Nº 8.429/92). RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. MEROS INDÍCIOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JUÍZO DE PRELIBAÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO SUCINTA E RESTRITA. INTERESSE PÚBLICO. RECEBIMENTO DA ACP QUE SE IMPÕE. RECURSO IMPROVIDO. DECISÃO A UNANIMIDADE. 1. Ante o disposto no art. 14, do CPC/2015, tem-se que a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei revogada. Desse modo, não se aplicam os comandos insertos no CPC/1973, vigente por ocasião da publicação e da intimação da decisão embargada. 2. 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. 3. Recurso conhecido e improvido à unanimidade. (2017.01615323-65, 173.955, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Órgão Julgador 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Julgado em 2017-04-17, publicado em 2017-04-26). (grifos nossos).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUGNAÇÃO AO ATO DECISÓRIO DE RECEBIMENTO DA AÇÃO. INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE. PROSEGUIMENTO DO FEITO ORIGINÁRIO. CONDUTA DO AGRAVANTE, EX PREFEITO MUNICIPAL DE BONITO/PA, POTENCIALMENTE LESIVA AO ERÁRIO PÚBLICO E AOS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECEBIMENTO DA ACP QUE NÃO SE CONSTITUI LESÃO IRREPARÁVEL OU DE DIFÍCIL REPARAÇÃO AOS INTERESSES DO RÉU. BUSCA DA VERDADE REAL. OPORTUNIDADE DE AMPLA DILAÇÃO PROBATÓRIA. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO, PORÉM IMPROVIDO À UNANIMIDADE, NOS TERMOS DO VOTO DA DESEMBARGADORA RELATORA. (2017.01516002-44, 173.553, Rel. EZILDA PASTANA MUTRAN, Órgão Julgador 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Julgado em 2017-04-17, publicado em 2017-04-19). (grifos nossos).

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO. BENEFÍCIO A AGENTE PARTICULAR. ÍNDÍCIOS DE ATO ÍMPROBO. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. RECEBIMENTO DA INICIAL. NECESSIDADE. 1- As disposições da lei de improbidade administrativa são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (artigo 3º da lei nº 8.429/92); 2- Para o recebimento da inicial da ação de improbidade administrativa, não é necessário que ela traga todos os elementos necessários à condenação dos réus, bastando meros sinais da ocorrência da improbidade administrativa para que a petição seja recebida; 3- Na fase inicial prevista no art. 17, §§7º, 8º e 9º, da Lei nº 8.429/92, vale o princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público; 4- Os argumentos trazidos nesta fase processual, não se sobrepõem ao que desponta do acervo probatório que acompanhou a exordial da ação civil pública; 5- Agravo de Instrumento conhecido, porém desprovido. (2016.04911054-34, 168.819, Rel. CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO, Órgão Julgador 2ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA, Julgado em 2016-11-21, publicado em 2016-12). (grifos)



nossos).

Assim, existindo indícios suficientes para o recebimento da Ação Civil de Improbidade, impõe-se a manutenção da decisão agravada.

Ante o exposto, CONHEÇO do Agravo de Instrumento para NEGAR-LHE PROVIMENTO, nos termos da fundamentação.

É o voto.

P.R.I.

Belém, 30 de julho de 2018.

ELVINA GEMAQUE TAVEIRA  
Desembargadora Relatora