



ACÓRDÃO N°  
PROCESSO N° 0000913-59.2016.814.0000  
1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO  
AGRAVO DE INSTRUMENTO  
COMARCA DE MOCAJUBA  
AGRAVANTE: ROSIEL SABÁ COSTA  
Advogado: Dr. Sábado Giovani Megale Rossetti  
AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ  
Promotor: Dr. Claudio Lopes Bueno  
RELATORA: DESA. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

PROCESSUAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESAPROPRIAÇÃO. ÍNDÍCIOS DE ATO ÍMPROBO. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. RECEBIMENTO DA INICIAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA.

- 1- A decisão que recebe a inicial de improbidade administrativa não coloca fim à lide, mas, ao contrário, determina o seu prosseguimento, ultrapassando o juízo preliminar de admissibilidade, peculiar ao rito da ação de improbidade. Sua feição jurídica consiste no que a doutrina denomina de decisão interlocutória com força de sentença, na medida em que, embora não opere a extinção da demanda, tem o condão de assegurar ou denegar um direito de mérito a uma das partes. No caso, ao receber a exordial, o juízo não reconhece o direito do réu de ter o feito prematuramente extinto, passando a debruçar-se sobre os fatos que considerou merecedor de apurações;
- 2- Assim, a análise de recurso de decisão interlocutória que recebe a exordial de ação de improbidade deve cingir-se em aferir sobre a existência de indícios de cometimento, pela agravante, de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa;
- 3- Do exame dos fatos e provas, verifico que o imóvel disputado pelo agravante pertence à administração pública, e mais, que fora adquirido por esta, através de desapropriação cujo processo se deu durante a gestão do próprio agravante, então prefeito da cidade de Mocajuba; situação esta, que é suficiente para dar ensejo a dilação probatória que só é possível com o regular recebimento da inicial de ação civil pública;
- 4- A conclusão alcançada pelo juízo de piso deve ser mantida. Isto porque não é exigível, para o recebimento da exordial, que nela contenha todos os elementos necessários ao indiciamento do réu, bastando meros sinais da ocorrência da improbidade administrativa para que a petição seja recebida, fazendo prevalecer o princípio do in dubio pro societate, salvaguardando o interesse público, enquanto não suficientemente comprovado a lisura dos atos praticados;
- 5- Não consubstancia ausência de fundamentação idônea o fato de a decisão agravada, embora concisa, achar-se fundamentada, de modo a demonstrar que, nos autos da ação de improbidade administrativa, mesmo após ser franqueada a defesa preliminar, permaneceu a dúvida a respeito dos atos ímprobos imputados ao réu, a impor o recebimento da petição inicial;
- 6- Agravo conhecido e desprovido.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores, integrantes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em conhecer

1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 05 de Novembro de 2018. Relatora Exma. Sra. Des. Célia Regina de Lima Pinheiro. Julgamento presidido pelo Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura, tendo como segundo julgador o Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura e como terceira julgadora, a Exma. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira.



Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO  
Relatora

## RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO  
(RELATORA):

Trata-se de agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo, interposto por ROSIEL SABÁ COSTA, contra decisão interlocutória (fls. 26/27), prolatada pelo juízo da Vara Única de Mocajuba que, nos autos da Ação de Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa - proc. n°. 001017038.2015.814.0067 (fls. 35/351), proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, recebeu a inicial e determinou a citação dos demandados para apresentarem contestação.

O agravante, em suas razões, afirma que não há qualquer prova de ato de improbidade administrativa; que a decisão agravada não está regularmente fundada, justificada e motivada.

Alega ainda, que não há os requisitos autorizados para o recebimento da inicial, tendo em vista que a única prova utilizada pelo agravado são apenas declarações infundadas de servidores públicos que foram orientados pelo vice-prefeito, seu inimigo pessoal e adversário político.

Argumenta que o imóvel discutido não pertence e nunca pertenceu ao ente municipal, o que afasta qualquer prática de conduta improba de sua parte, restando patente que todas as acusações possuem motivação política

Requer o conhecimento e provimento do recurso.

Junta documentos às fls. 21/351.

Em decisão interlocutória de fls. 358, indeferi o pedido de tutela antecipada.

Em contrarrazões de fls. 365/372, o agravado refuta as alegações do agravante e, ao final, pugna pela manutenção da decisão agravada, em todos os seus termos.

A representante do Ministério Público nesta instância (fls. 374/375), deixa de manifestar-se, nos termos da Recomendação n° 16 de 28 de abril de 2010 do CNMP.

É o relatório.

## VOTO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO  
(RELATORA):

Aplicação das normas processuais

A decisão recorrida foi publicada antes de 18 de março de 2016, data que entrou em vigor o CPC/2015, pelo que o julgamento deve respeitar os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência do CPC/1973, bem como observar as normas aplicáveis aos recursos previstas no antigo Código de Processo Civil.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso.

Mérito



Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que recebeu a inicial de ação de improbidade administrativa interposta, entre outros, contra Rosiel Sabá, à época, prefeito da cidade de Mocajuba.

Segue a decisão agravada (fls. 26/27):

Na hipótese dos autos, este juízo não está convencido, de plano, da inexistência de ato de improbidade. A manifestação prévia do réu não oferece elementos capazes de afastar a hipótese levantada pelo autor da ação. Plausibilidade das alegações acompanhada de indícios suficientes para o início do processo. Sendo assim, recebo a petição inicial e determino a citação do demandado para contestar a ação no prazo de 15 (quinze) dias. Vista ao Órgão Ministerial para parecer. Cumpra-se

Chamo o processo a ordem apenas para complementar a decisão de fl. 317, para que nela passe a constar a seguinte redação: determino a citação dos demandados Rosiel Sabá Costa, Gilcélia Maria Cunha Melo Costa, Luis Carlos Cardoso Lopes e Maurício Blanco de Almeida para contestarem a ação no prazo de 15 (quinze) dias. Cumpra-se

O agravante afirma que a decisão agravada é infundada, injustificada e imotivada; que não há provas contra si e tampouco os requisitos autorizadores para o recebimento da exordial. Alega ainda, que o bem em questão não é e nunca pertenceu ao ente municipal, logo, não havendo em que falar em prática de ato improprio.

Inicialmente, importante consignar que a decisão que recebe a inicial de improbidade administrativa não coloca fim à lide, mas, ao contrário, determina o seu prosseguimento, ultrapassando o juízo preliminar de admissibilidade, peculiar ao rito da ação de improbidade. Sua feição jurídica consiste no que a doutrina denomina de decisão interlocutória com força de sentença, na medida em que, embora não opere a extinção da demanda, tem o condão de assegurar ou denegar um direito de mérito a uma das partes. No caso, ao receber a exordial, o juízo não reconhece o direito do réu de ter o feito prematuramente extinto, passando a debruçar-se sobre os fatos que considerou merecedor de apurações.

Nesse passo, a análise de recurso de decisão interlocutória que recebe a exordial de ação de improbidade deve cingir-se em aferir sobre a existência de indícios de cometimento, pela agravante, de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa.

Dispõe o art. 17, §§6º, 7º e 8º da Lei nº 8.429/92:

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 de ato de improbidade, da impropriedade da ação ou da inadequação da via eleita. (grifei)

Em comentários à norma transcrita, preconiza Aluizio Bezerra Filho:

(...) Prestada defesa prévia ou não, o juiz no prazo delimitado de 30 (trinta) dias no máximo, sopesando e ponderando as alegações proferidas pelo requerido, em manifestação judiciousa rejeitará a ação se vislumbrar a inexistência ou atipicidade do fato não se enquadrar nas condutas ilícitas descritas neste lei, ou ainda pela impropriedade



processual adotada para sancionar atos de improbidade administrativa.

A inexistência ou condutas ilícitas que não se emoldurarem na sistemática desta lei devem ser postas de forma enfática e indene de dúvida quanto ao embasamento jurídico e probatório encartado nos autos.

Em contrapartida, em face da sua natureza de juízo de admissibilidade, havendo hesitação quanto à veracidade dos fundados na propositura, deverá o juiz decidir pelo acolhimento da ação, deixando para a instrução probatória o esclarecimento dos fatos imputados ao requerido no exame mais completo do mérito da causa. (...)

A decisão proferida no recebimento da ação de improbidade administrativa constitui ato decisória meramente interlocutório de um juízo positivo de admissibilidade da imputação dos fatos articulados na inicial, que gera apenas efeitos de índole meramente processual.

Para seu acatamento, basta a simples presunção da existência dos fatos com a qualificação de ilicitude, eiva de imoralidade administrativa ou conduta desidiosa do agente público. (...) (Lei de Improbidade Administrativa Aplicada e Comentada, Editora Juruá: 2005, p. 173-175) (grifei)

Extraio dos autos que o agravado propôs ação de improbidade administrativa, imputando a Rosiel Sabá Costa, Gilcélia Maria Cunha Melo Costa, Luís Carlos Cardoso Lopes e Maurício Blanco de Almeida, a prática de ato improbo por enriquecimento ilícito consubstanciado na apropriação de imóvel público urbano, localizado na Rua Teófilo Otoni, nº 573, Monte Alegre, na cidade de Mocajuba.

Verifico que, durante a gestão do agravante, foi expedido Decreto nº 005/2011, onde restou declarada a utilidade pública do imóvel, que seria destinado para instalação de Centro de Assistência Social – CRAS e demais serviços assistenciais da proteção básica (fl. 177); foi assinado projeto de Lei nº 002/2011 (fl. 178) onde dispunha sobre crédito especial no orçamento para desapropriação do bem, que tinha como proprietária, a Associação Recreativa Mocajubense – ARM; houve a expedição do Decreto nº 006/2011, avaliando o imóvel no valor de R\$ 67.500,00 (sessenta e sete mil e quinhentos reais) bem como, o encaminhamento, no mesmo dia, de mensagem aos vereados, discorrendo sobre a necessidade de desapropriação do imóvel para realização de atividades sociais (fls. 181/182). Por fim, em 24-03-2014, foi expedido o Decreto nº 0016/2014, revogando o Decreto nº 005/2011, ante a não consumação de seus efeitos.

O agravado aduz que após a decretação de utilidade pública, o agravante usou o dinheiro público para reformar o imóvel, juntando fotos como prova (fls. 143/146 e 156/164); e que, após as reformas, quando já estava afastado do cargo de prefeito, tomou posse do imóvel, alegando ser o verdadeiro proprietário do bem.

O agravante afirma que não há qualquer ato improbo no que se refere ao imóvel invocado, já que, apesar dos atos formais, como decreto e leis, o bem nunca chegou a ser efetivamente desapropriado porque o município nunca pagou a indenização exigida; que os fatos utilizados como prova são frágeis e insuficientes para justificar o recebimento da petição inicial.

Na hipótese vertente, em uma análise não exauriente, vislumbro que há indícios suficientes para o recebimento da inicial da ação de improbidade administrativa ajuizada em face do agravante. Explico.

Na espécie, o agravante pauta-se na ausência de pagamento de indenização pela desapropriação, para afirmar que o imóvel não foi incorporado ao patrimônio público, portanto, não havendo como imputar-lhe conduta



improba no que tange ao bem disputado. Contudo, tal assertiva não encontra amparo jurídico.

É que, conforme se depreende do Decreto Municipal nº 005/2011 (fl. 177), o ente estatal deu início ao procedimento de desapropriação por utilidade pública, na medida em que consubstanciou a primeira fase, qual seja a declaração e avaliação. Logo, tratando-se apenas de situação de direito que não fora devidamente levada a cabo, já que ocorreram todos os atos expropriatórios formais, inclusive com a imissão na posse, caracterizada pelas reformas feitas no local, sem, entretanto, o pagamento da indenização correspondente.

Nesse passo, tecida a consideração acima, resta claro que o imóvel disputado pelo agravante pertence à administração pública, e mais, que fora adquirido por esta, através de desapropriação cujo processo se deu durante a gestão do agravante, então prefeito da cidade de Mocajuba. De tal modo, somente o fato narrado já é suficiente para dar ensejo a dilação probatória que só é possível com o regular recebimento da inicial de ação civil pública.

Assim, a conclusão alcançada pelo juízo de piso deve ser mantida. Isto porque não é exigível, para o recebimento da exordial, que nela contenha todos os elementos necessários ao indiciamento do réu, bastando meros sinais da ocorrência da improbidade administrativa para que a petição seja recebida.

Em igual sentido segue a jurisprudência pátria:

Ação de improbidade administrativa. Decisão que recebe a inicial. Negativa de prestação jurisdicional. 1 - Para o recebimento da inicial da ação de improbidade administrativa, basta que exista indícios do cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa. 2 - Decisão com fundamentação sucinta não caracteriza negativa de prestação jurisdicional. 3 - Agravo não provido.

(TJ-DF 20160020343856 0036634-67.2016.8.07.0000, Relator: JAIR SOARES, Data de Julgamento: 14/12/2016, 6ª TURMA CÍVEL, Data de Publicação: Publicado no DJE : 24/01/2017 . Pág.: 736/791)

AGRAVO INTERNO - AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DA DECISÃO QUE RECEBE A INICIAL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 17, § 9º DA LIA - OBSERVÂNCIA - MATÉRIA SUJEITA À PRECLUSÃO - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO - NÃO OCORRÊNCIA - INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL - PSF - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE ENFERMEIRA - INEXISTÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO, ENTIDADE AUTÁRQUICA OU EMPRESA PÚBLICA FEDERAL - RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Consoante preceitua o art. 17, § 9º da LIA, "recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação". O prazo para a interposição do recurso a que o art. 17, § 10, da LIA alude começa a contar da intimação da decisão que recebe a inicial, comunicação essa que ocorre concomitantemente à citação do réu. 2. De acordo com a iterativa jurisprudência do STJ, a não interposição de agravo de instrumento contra a decisão que recebe a exordial da ação civil pública por ato de improbidade administrativa importa em preclusão da matéria. 3. A decisão concisa, mas fundamentada, não padece de nulidade. 4. De acordo com a doutrina, a decisão que recebe a inicial deve ser concisa, a fim de se evitar um "indevido prejudgamento do réu num momento que se contenta com a presença de indícios" (GARCIA., and Emerson. Improbidade administrativa, 8ª edição.. Saraiva, 2014. VitalBook file.). 5. Muito embora os recursos para a execução do PSF sejam oriundos da União, a questão debatida nos autos se restringe à nulidade da contratação temporária de enfermeira, matéria essa restrita ao âmbito da autonomia político-administrativa do ente público municipal. Precedentes. 6. Recurso não provido.



(TJ-MG - AGT: 10220110003450002 MG, Relator: Raimundo Messias Júnior, Data de Julgamento: 18/08/2015, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 26/08/2015)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO QUE RECEBE A INICIAL CONTRA OS RÉUS. INDÍCIOS DE ATO ILEGAL EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. Nesta preliminar análise do recebimento da petição não é exigida a certeza da participação do réu no ato de improbidade, bastante mero juízo de probabilidade. Decisão que deve ser pautada pela regra in dubio pro societate. Recurso não provido.

(TJ-SP - AI: 20341958920148260000 SP 2034195-89.2014.8.26.0000, Relator: José Luiz Germano, Data de Julgamento: 08/09/2014, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/09/2014)

Melhor sorte não encontra a alegação de que a decisão não possui fundamentação, já que intimamente ligada aos indícios exigidos nesta ocasião processual.

Não desconheço que a fundamentação da decisão jurisdicional constitui direito fundamental dos jurisdicionados, consoante o art. 93, IX da CF/88, sendo certo que sua ausência acarreta a nulidade do julgado. Todavia, é de se destacar que fundamentação sucinta não se confunde com ausência de fundamentação.

Na espécie, o juízo a quo, afirmou não ter se convencido da inexistência de ilícito, já que a defesa prévia não trouxe qualquer elemento capaz de desconstituir os indícios carreados pelo órgão ministerial.

Ademais, ad argumentandum tantum, ressalta a doutrina que a decisão que recebe a inicial deve ser concisa, a fim de se evitar um "indevido prejulgamento do réu num momento que se contenta com a presença de indícios" (GARCIA., and Emerson. Improbidade administrativa, 8ª edição. Saraiva, 2014. VitalBook file.).

Nessa senda, em que pesem os argumentos trazidos no agravo, entendo que não são suficientes para cassar a decisão agravada, pelo que deve ser mantida, com o regular prosseguimento da ação civil pública manejada.

Pelo exposto, conheço e nego provimento ao agravo de instrumento, mantendo em todos os termos a decisão que recebeu a Ação de Improbidade.

Belém-PA, 05 de novembro de 2018.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO  
Relatora