



ACÓRDÃO

Processo: 0002164-09.2013.814.0036

Órgão Julgador: 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO

Recurso: AGRAVO DE INSTRUMENTO

Comarca: Oeiras do Pará/PA

Agravantes: MUNICÍPIO DE OEIRAS DO PARÁ e ELY MARCOS RODRIGUES BATISTA

Advogado: Manoel Machado Junior

Agravados: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

Promotora de Justiça: Francisca Paula Morais da Gama

Relatora: Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN

EMENTA: 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 RELACIONADOS COM A AUSÊNCIA DE REPASSE, NO PRAZO, PELO GESTOR MUNICIPAL DE VALORES DESCONTADOS NA FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS PARA AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS CREDORAS, DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS. CONDUTA DO AGRAVANTE TEMERÁRIA AO DESVIAR A FINALIDADE DOS VALORES DESCONTADOS DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES, DESTINADOS À QUITAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS. CONDUTA POTENCIALMENTE LESIVA AO ERÁRIO PÚBLICO E AOS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NECESSIDADE DE APURAÇÃO COM O PROSSEGUIMENTO DO FEITO ORIGINÁRIO. RECEBIMENTO DA ACP QUE NÃO SE CONSTITUI LESÃO IRREPARÁVEL OU DE DIFÍCIL REPARAÇÃO AOS INTERESSES DO REQUERIDO/AGRAVANTE. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. ARTIGO 17, §§6º E 8º DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92). DECISÃO MANTIDA. AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO DE OEIRAS DO PARÁ, NÃO CONHECIDO POR AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO POR ELY MARCOS RODRIGUES BATISTA CONHECIDO E DESPROVIDO. À UNANIMIDADE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso interposto pelo Município de Oeiras do Pará, diante da ausência de interesse recursal e em CONHECER DO RECURSO interposto por Ely Marcos Rodrigues Batista, PORÉM NEGAR-LHE PROVIMENTO, tudo nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos 09 (nove) dias de março de 2020.

Belém, 13 de março de 2020.



Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN
Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de AGRAVO DE INSTRUMENTO, com pedido de Efeito de Suspensivo, interposto pelo MUNICÍPIO DE OEIRAS DO PARÁ e por ELY MARCOS RODRIGUES BATISTA, contra a decisão interlocutória proferida pelo D. Juízo de Direito da Vara da Comarca de Oeiras do Pará, que, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Obrigação de Fazer (proc. n° 0002164-09.2013.814.0036), ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará, recebeu a petição inicial e determinou a citação do agravante e de outro requerido para contestarem a ação no prazo legal e deliberou a extinção do processo, sem resolução do mérito, quanto ao pedido de obrigação de fazer deduzido em face do Município de Oeiras do Pará.

O Ministério Público do Pará ajuizou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Obrigação de Fazer, em face de Ely Marcos Rodrigues Batista e Edivaldo Nabiça Leão, atual e anterior Prefeitos Municipais, à época dos fatos, objetivando apurar a apropriação indevida de valores descontados de servidores públicos municipais, referente a empréstimos bancários contratados através de convênio firmado com alguns instituições financeiras, consignados em folha de pagamento, os quais não teriam repassados às instituições credoras, na gestão administrativa dos citados gestores municipais. No tocante ao pedido de Obrigação de Fazer o magistrado singular declarou a ilegitimidade ativa do órgão ministerial para a pretensão deduzida em desfavor do Município de Oeiras do Pará, deliberando que compete aos servidores municipais, de forma isolada ou conjuntamente, promover a defesa de seus interesses e aos bancos credores realizarem a cobrança de seus créditos pelos meios adequados.

Inconformados, o MUNICÍPIO DE OEIRAS DO PARÁ e ELY MARCOS RODRIGUES BATISTA interpuseram AGRAVO DE INSTRUMENTO, pugnando pela reforma da decisão, sustentando, em síntese, a preliminar de ausência de interesse processual e a inadequação da via eleita, afirmando que a petição inicial é confusa e desordenada.

Argumentam a inexistência de atos de improbidade administrativa, afirmando a ausência de dolo ou culpa, assim como, aduzem que não



houve apropriação dos valores descontados das remunerações dos servidores municipais, em razão de ter apresentado farta documentação demonstrando o pagamento integral das parcelas em atraso antes da formulação da representação ao Ministério Público.

Alegam a má-fé do Banco Gerador utilizada para receber os seus créditos, afirmando que formulou representação ao Ministério Público mesmo após ter recebido o pagamento do débito à época, destacando, ainda, a boa fé do gestor municipal e a preocupação com os interesses maiores da Municipalidade e dos servidores públicos, bem como aduz que não obteve os documentos da antiga gestão municipal, em especial, dos convênios assinados.

Sustentam a regularidade no cumprimento das obrigações assumidas pelo Município de Oeiras e a ausência de ofensa à lei orgânica municipal, aduzindo, ainda, a priorização do pagamento dos salários dos servidores em detrimento do pagamento de uma instituição financeira.

Asseveram a presença dos requisitos legais necessários para a concessão de efeito suspensivo ao recurso. Ao final, requereram o conhecimento e provimento do recurso para reformar a decisão, reiterando a ausência de ato de improbidade.

Juntaram documentos (fls. 26/554).

Coube a relatoria do feito à distribuição da Exma. Desa. Maria do Ceo Maciel Coutinho (fl. 555).

A relatora originária proferiu decisão monocrática, negando seguimento ao recurso de Agravo de Instrumento, declarando a ilegitimidade ativa do Município de Oeiras para interpor recurso (fls. 557/558).

Os recorrentes ingressaram com Agravo Interno contra a decisão, com pedido de retratação, defendendo a legitimidade do Município de Oeiras (fls. 560/569).

A relatora originária proferiu nova decisão, negando seguimento ao recurso, ante a prejudicialidade, decorrente da superveniência de sentença na ação principal (fls. 970/971).

Os recorrentes ingressaram com novo Agravo Interno contra a decisão, com pedido de retratação, argumentando que não foi proferida sentença nos autos da ação originária, pugnano pela reforma da decisão (fls. 972/978).

Coube-me a relatoria do feito por redistribuição (fl. 980).

Em cognição sumária, conheci do recurso de Agravo de Instrumento, ante a inexistência de sentença proferida na ação principal, bem como indeferi o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso (fls.982/985).



O Ministério Público de primeiro grau apresentou contrarrazões ao recurso, pugnando pelo seu improvimento (fls. 989/995).

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça do Órgão Ministerial apresentou parecer, manifestando-se pelo conhecimento do recurso apenas em relação a Ely Marcos Rodrigues Batista e, no mérito, pelo seu improvimento, mantendo-se a decisão de primeiro grau (fls. 997/1.001).

Os autos retornaram conclusos.

É o relatório.

VOTO

- Do Não Conhecimento do Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Oeiras do Pará. Ausência de Interesse Recursal:

Conforme relatado, o presente recurso de agravo de instrumento foi interposto pelo Município de Oeiras do Pará e pelo Sr. Ely Marcos Rodrigues Batista, Prefeito Municipal à época dos fatos, contra a decisão interlocutória que recebeu a inicial de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa.

Feitas essas considerações, resta inegável a ausência de interesse recursal do Município de Oeiras no caso vertente, isto porque na decisão agravada o magistrado, corretamente, reconheceu a ilegitimidade ativa do órgão ministerial no que diz respeito ao pedido de obrigação de fazer, deduzido em face do Município de Oeiras, desta forma, extinguiu o processo, sem resolução de mérito com relação ao citado município.

Portanto, considerando que a referida Ação Civil Pública ajuizada pelo órgão ministerial visa a condenação do gestor municipal, chefe do Executivo, por ato de improbidade administrativa, conclui-se pela ausência de interesse recursal por parte do município de Oeiras do Pará,

Destarte, registro que persiste apenas o interesse apenas do outro recorrente, no caso, do então Prefeito Municipal que suscita a inexistência de ato de improbidade em sua linha de defesa.

Assim, não conheço do recurso de Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Oeiras do Pará, ante a ausência de interesse recursal.

- MÉRITO:

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso interposto pelo agravante Ely Marcos Rodrigues Batista.

Inicialmente, consigno que o presente recurso será analisado com fundamento no Código de Processo Civil de 1973, nos termos do disposto no art. 14 do CPC/2015 e Enunciado 1 deste Egrégio Tribunal, porquanto



em vigor por ocasião da publicação e da intimação da decisão ora recorrida.

No caso concreto, o Ministério Público Estadual ingressou com a referida ação, atribuindo a prática de atos de improbidade aos Srs. Ely Marcos Rodrigues Batista – ora agravante – e Edivaldo Nabiça Leal, respectivamente, Prefeito e ex-Prefeito do município de Oeiras do Pará, à época da interposição da ação principal, ocorrida em 29/07/2013.

Na hipótese dos autos, o cerne da questão versa sobre a ausência de repasses de valores descontados em folha de pagamento dos servidores públicos pela Prefeitura Municipal de Oeiras do Pará em favor dos bancos credores, no caso do Banco Gerador S/A e da Caixa Econômica Federal, decorrentes de empréstimos bancários contratados.

Pela análise do recurso, observa-se que o agravante argumenta, em síntese, as inexistências de atos de improbidade administrativa, bem como de obtenção de vantagem patrimonial indevida ou de prejuízo ao erário e de violação aos princípios da Administração Pública, pugnando pela reforma da decisão agravada que recebeu a inicial de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público em seu desfavor.

Feitas essas considerações, ressalto que em sede de Agravo de Instrumento a abordagem deve ser restrita ao acerto ou não da decisão hostilizada, levando-se em consideração os fatos alegados e as provas apresentadas, com a cautela de não enfrentar matéria ainda pendente de análise acurada pela instância de origem.

Quanto a alegação do recorrente de que a sua conduta não ensejou prejuízo ao erário e de ausência de comprovação de dolo ou culpa, observo que tais questões consistem em matéria meritória, a serem apreciadas pelo juízo a quo, após a regular instrução probatória, com observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e ao contraditório, considerando que o agravo de instrumento não desce ao exame de mérito da ação principal, no caso, da Ação Civil Pública.

Analisando os autos, verifico que o agravante não conseguiu comprovar a alegada inexistência de ato de improbidade apto a ensejar a rejeição da ação, nos termos do artigo 17, §8º da Lei nº 8.429/92, in verbis:

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.

(...)

§ 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.

Sobre a questão, como é cediço, com base no artigo 17, §6º da LIA, para o recebimento da ação civil pública por atos de improbidade faz-se necessário observar a plausibilidade mínima das alegações trazidas a exame, bem como a existência de indícios suficientes da prática de atos de



improbidade administrativa e de violação aos princípios que regem a Administração Pública que justifiquem o prosseguimento do feito, senão vejamos:

Art. 17. omissis

(...)

§ 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 arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

Na hipótese dos autos, em que pesem os argumentos do recorrente, observo a presença de indícios suficientes para o recebimento da Ação Civil Pública, tendo em vista que o próprio agravante reconhece que não efetuou o repasse dos valores descontados em folha de pagamento dos servidores públicos municipais aos bancos credores, se limitando a justificar que não obteve a documentação necessária da antiga gestão municipal, bem como alegou a ausência de confiança nos representantes da instituição financeira.

Assim, a tese sustentada pelo agravante não possui o condão de modificar a decisão que deliberou pelo recebimento da ação civil pública de improbidade, pois restou comprovado nos autos que os descontos foram realizados nas remunerações dos servidores públicos, todavia o gestor público do município não efetuou o repasse dos valores dos empréstimos às instituições bancárias credoras.

Nesse contexto, verifico a existência de indícios da prática de ato de improbidade administrativa, posto que o agravante justifica o repasse a destempo dos valores descontados, relatando ter priorizado outros pagamentos da Administração Pública Municipal em detrimento do pagamento dos débitos dos empréstimos bancários, com o fim de amortizar a dívida.

Portanto, observa-se que o agravante, se utilizando do cargo de Chefe do Executivo, impôs a sua própria convicção ao desviar a finalidade dos valores mensalmente descontados, aplicando-os de forma diversa, pois a quantia era destinada à quitação dos empréstimos contraídos pelos servidores municipais, configurando possível ofensa aos princípios que norteiam a Administração Pública, desta forma, não vejo como obstar o seguimento da ação de improbidade, pelo que não observo presente o requisito da probabilidade do direito nas alegações do agravante.

Neste ponto, vale destacar ainda que há muito o Superior Tribunal de Justiça sedimentou o entendimento de que, na fase preliminar da ação civil pública por ato de improbidade, deve prevalecer o princípio do in dubio pro societate, de modo que, se houver dúvidas quanto à existência do ato ou à caracterização deste, levando-se em conta seus elementos objetivos (descrição da conduta) e subjetivos (elemento volitivo), o magistrado deve privilegiar o prosseguimento da ação.

Igualmente, não vislumbro a presença do requisito de perigo de dano, tendo em vista que a decisão hostilizada se limitou a receber a petição



inicial de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade, inexistindo cominação pelo Juiz monocrático de alguma medida restritiva de direitos contra o agravante, previstos da Lei de Improbidade Administrativa, pelo que não há falar em perigo de dano irreparável.

Desse modo, ante a ausência dos requisitos legais, o improvimento do recurso é medida que se impõe, devendo ser mantida a decisão impugnada que determinou o recebimento da petição inicial de ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

A jurisprudência, a seguir colacionada, bem se amolda à questão sob exame:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS SUFICIENTES PARA A INSTAURAÇÃO PROCEDIMENTAL.

1. Na fase preliminar de recebimento da inicial em ação de improbidade administrativa, vige o princípio do 'in dubio pro societate', isto é, apenas ações evidentemente temerárias devem ser rechaçadas, sendo suficiente simples indícios, pois prova robusta se formará no decorrer da instrução processual. Precedentes do TJE/PA e do STJ.

2. In casu, a agravante foi admitida, mediante contrato temporário de trabalho, para exercer o cargo de Nutricionista junto à Superintendência do Sistema Penal SUSIPE tendo declarado ao Ente Público que não ocupava nenhum cargo, função ou emprego público na Administração Estadual (fl. 61), informação que não se sustenta em razão do cargo ocupado no Poder Legislativo Estadual. Assim, é indagável como era compatibilizado o exercício de ambos os cargos, principalmente, após se levar em consideração que a mesma teve concedida Gratificação de Tempo Integral junto à SUSIPE, conforme Portaria n.1019/2010 Gab. SUSIPE, sendo, portanto, estes documentos indícios suficientes para a instauração do processo.

3. Ademais, após a devida instrução do feito, com observância ao devido processo legal, é que será possível o enquadramento dos fatos aos tipos legais específicos da Lei de Improbidade, não havendo que se falar, portanto, em dolo ou culpa, como requisitos para a configuração de conduta tipificada, seja no art. 10 ou 11 da Lei de Improbidade, para o fim de não recebimento da ação de improbidade conforme requer a agravante. 4. Recurso conhecido e totalmente improvido, à unanimidade.

(2014.04471931-47, 128.845, Rel. LUZIA NADJA GUIMARAES NASCIMENTO, Órgão Julgador 5ª CAMARA CIVEL ISOLADA, Julgado em 2014-01-23, Publicado em 2014-01-28)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. RECEBIMENTO.

1. Conforme precedentes jurisprudenciais, em se tratando de ação civil pública, basta que o autor faça uma descrição genérica dos fatos e imputações dos réus, sem necessidade de descrever em minúcias os comportamentos e as sanções devidas a cada agente. 2. Se a petição descrever a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa, não se configura inépcia da inicial, sendo suficiente para bem delimitar o perímetro da demanda e propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa. (TRF-4 - AG: 50326870520144040000 5032687-05.2014.404.0000, Relator: FERNANDO QUADROS DA SILVA, Data de Julgamento: 17/06/2015, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 18/06/2015)

Por fim, reitero que, somente após a regular instrução do feito no Juízo a quo, será possível deliberar quanto a existência ou não da prática de ato de improbidade administrativa de acordo com os tipos legais previstos na Lei de Improbidade (Lei 8.429/92), discussão pertinente ao mérito da ação principal, não sendo cabível tal análise em sede de recurso agravo de instrumento.

Portanto, verifica-se o acerto da decisão, estando devidamente fundamentada,



pele que deve ser mantida, possibilitando a regular e necessária continuidade do trâmite da ação no juízo de origem.

Ante o exposto, na esteira do parecer ministerial, NÃO CONHEÇO do Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Oeiras do Pará, por ausência de interesse recursal, e CONHEÇO DO RECURSO em relação ao agravante Ely Marcos Rodrigues Batista, PORÉM NEGO-LHE PROVIMENTO, para manter integralmente a decisão, tudo nos termos da fundamentação lançada.

É como voto.

Servirá a cópia da presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3.731/2015 – GP.

Belém(PA), 13 de março de 2020.

Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN
Relatora