



ACÓRDÃO: 200472

AGRAVO DE INSTRUMENTO

PROCESSO Nº: 0012870-57.2016.8.14.0000

ÓRGÃO JULGADOR: 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVANTE: THEREZINHA MORAES GUEIROS

ADVOGADO: LUIS FELLIPE DOS S. PEREIRA, OAB/PA 19.222

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

PROMOTOR: FIRMINO ARAÚJO DE MATOS

RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE RECEBEU A INICIAL. INDÍCIOS DE ATO ÍMPROBO. PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO SOCIETA*. AGRAVO CONHECIDO E IMPROVIDO.

I- 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 societa* como forma de resguardar o interesse público. (Inteligência do §6º do art. 17 da Lei nº 8.429/92). Precedentes do STJ e deste Egrégio Tribunal.

II- 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.

III- Estando a inicial instruída com documentos suficientes que indicam possível violação aos princípios que regem a Administração Pública, correta a decisão que recebeu a inicial.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
GAB. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

IV- Recurso conhecido e desprovido. Unânime.

Vistos, etc.,

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, em **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso de **AGRAVO DE INSTRUMENTO**, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos onze dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezenove.

Julgamento presidido pela Excelentíssima Senhora Desembargadora Maria Elvina Gemaque Taveira.

Belém, 11 de fevereiro de 2019.

Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha

Relatora



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
GAB. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

ACÓRDÃO:

AGRAVO DE INSTRUMENTO

PROCESSO Nº: 0012870-57.2016.8.14.0000

ÓRGÃO JULGADOR: 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVANTE: THEREZINHA MORAES GUEIROS

ADVOGADO: LUIS FELLIPE DOS S. PEREIRA, OAB/PA 19.222

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

PROMOTOR: FIRMINO ARAÚJO DE MATOS

RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de **AGRAVO DE INSTRUMENTO** com Pedido de Efeito Suspensivo, interposto por **THEREZINHA MORAES GUEIROS**, contra decisão interlocutória proferida pelo M.M Juízo de Direito da 4ª Vara de Fazenda da Comarca da Capital, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa (proc. n. 0011773-94.2013.8.14.0301), que recebeu a petição inicial da ação, tendo como ora agravado o **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, nos seguintes termos:

“(…) 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 requeridos, para apresentar contestação, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do §9º, do artigo 17, da Lei de Improbidade, sob as penas da lei (art. 344, Novo CPC). (…)”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
GAB. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

Inconformada, a primeira requerida, Therezinha Gueiros, interpôs o presente recurso (fls.02/22).

Em suas razões, narra a agravante que trata-se de Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa objetivando a condenação da ora recorrente, ex-presidente da Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira (FUNBOSQUE), bem como do ex-prefeito de Belém, Sr. Duciomar Gomes da Costa, por supostas irregularidades na contratação de 19 (dezenove) servidores temporários no ano de 2010.

Aduz, em breve síntese, a falta de interesse de agir do Ministério Público, uma vez que o órgão firmou Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, com o Município de Belém acerca da contratação de temporários, em que se comprometeu em não judicializar demandas relativas a este assunto.

Alega que, ainda que houvesse interesse de agir do Parquet, tendo a contratação sido efetivada com autorização do superior hierárquico da ora agravante, neste caso, o prefeito de Belém, teria ocorrido a transferência da autoridade subjetiva do ato, e por conseguinte, da responsabilidade sobre o mesmo (Teoria da Encampação), sendo a agravante parte ilegítima para figurar no polo passivo da demanda.

Assevera que ainda que houvesse interesse de agir do órgão ministerial e que a agravante fosse parte legítima da demanda, a leitura da peça inicial deixa claro que a conduta descrita pelo MPE não caracteriza ato de improbidade administrativa, uma vez que não houve prejuízo ao erário, muito menos dolo, culpa ou má-fé na conduta da agravante.

Junta jurisprudência.

Pugna pela reforma da decisão que recebeu a petição inicial, com o reconhecimento da ausência de interesse de agir do autor, e extinção do processo sem julgamento de mérito. Subsidiariamente, pugna pela reforma de decisão que recebeu a inicial, apenas com relação à ela, por ilegitimidade passiva, conforme a já exposta teoria da encampação. Ultrapassada também esta tese, pleiteia que este E. Tribunal reconheça que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
GAB. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

não ocorreu qualquer ato de improbidade administrativa, especialmente por não ter havido dolo em sua conduta nem prejuízo ao erário.

Junta os documentos de fls. 23/319.

Coube-me o feito por distribuição e, após observar que o recurso não continha pedido de efeito suspensivo, determinei a intimação do juízo *a quo* para prestar as informações necessárias; a intimação do agravado, para, querendo, se manifestar no prazo legal, bem como, o envio dos autos à Procuradoria de Justiça.

O agravado apresentou contrarrazões, pugnando pelo conhecimento e improvimento do recurso, mantendo-se a decisão recorrida em todos os seus termos (fls. 331/336).

A Procuradoria de Justiça, em parecer exarado pela Dra. Maria da Conceição Gomes de Souza, emitiu parecer se manifestando pelo conhecimento e desprovimento do recurso (fls. 339/341).

É o relatório.

VOTO

A EXMA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA (RELATORA):

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

Ressalto que o conhecimento do agravo deve ficar restrito ao acerto ou não da decisão atacada, não sendo viável a discussão aprofundada de temas relativos ao mérito da causa, sob pena do indevido adiantamento da tutela jurisdicional pleiteada, e por consequência em supressão de instância.

Cinge-se a controvérsia recursal acerca do acerto ou não da decisão proferida pelo Juízo de Direito da 4ª Vara de Fazenda Pública da Capital, que recebeu a petição inicial da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada em desfavor de Therezinha Moraes Gueiros e Duciomar Gomes da Costa.

Pois bem.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
GAB. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

A ação de improbidade administrativa está disciplinada na Lei nº 8.429/92 que em seu artigo 17 e seus parágrafos, dispõe o seguinte:

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 arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

§ 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.

Inferre-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 societa* 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.

Acerca do tema, nos ensina o doutrinador Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
GAB. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

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)

Portanto, é pacífico o entendimento de que 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.

No caso dos autos, verifica-se que o magistrado de piso recebeu a petição inicial com base na documentação apresentada pelo Ministério Público, o qual aponta a ocorrência de irregularidades na contratação de temporários no ano de 2010.

Consta da petição inicial, de forma individualizada a conduta imputada a agravante enquanto Presidente da FUNBOSQUE. Por oportuno, transcreve-se as afirmativas feitas pelo Órgão Ministerial na petição inicial da ação originária (fls. 79/97):

“(...) Extrai-se do Inquérito Civil nº 072/2011-MP/PJ/DCF/DPP/MA, formalizado a partir do recebimento, no Ministério Público do Estado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
GAB. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

do Pará, dos autos do Processo nº 201001902-00, encaminhado pelo ofício nº 121/2011/PRES/TCM (fls. 02), que a Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira (FUNBOSQUE), por meio de sua então presidente, senhora Maria Therezinha Moras Gueiros, contratou no ano de 2010, para exercer, naquela fundação pública, atividades como agente de serviços gerais, assistente administrativo, auxiliar administrativo, motorista e professor licenciado pleno, 19 (dezenove) servidores, relação jurídica que seria regida, em tese, pelo disposto na Lei Municipal nº 7.453/1989, que trata da admissão de pessoal por tempo determinado, hipótese excepcional de ingresso no serviço público sem submissão a concurso, prevista no art. 37, IX, de nossa Constituição Federal. (...)”

Oportuno ressaltar que a inicial se baseou nos elementos probatórios colhidos pelo Ministério Público Estadual em sede do Inquérito Civil nº 072/2011-MP/PJ/DCF/DPP/MA instaurado para apurar os fatos expostos no expediente nº 072/2011-MP/PJDCPP, que se confirmados, configuram, em tese, atos de improbidade administrativa, devendo ser apurado quais agentes públicos são responsáveis por tal prática impropria.

Se é verdade que o julgador deve receber o acervo probatório colhido no procedimento investigatório do parquet com ressalvas, é mais verídico ainda que não deve recusá-lo por mera negativa (STJ, REsp nº 849841/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, 2º Turma, j. em 28.08.2007), posto servir, não tenho dúvida, de baliza para a demanda, e somente deverá ser desconsiderada quando infirmada por prova colhida na instrução processual.

Nota-se, portanto, que a ação não se baseou apenas em afirmações genéricas, estando fundamentada em indícios concretos, como a cópia do procedimento



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
GAB. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

administrativo, que sugere a inobservância dos princípios que regem os contratos e licitações administrativas, o que por si só é suficiente para autorizar o recebimento da inicial.

Neste sentido, se posiciona a jurisprudência do 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).

No mesmo sentido é o entendimento deste E. Tribunal:

EMENTA: APELAÇÃO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECEBIMENTO DA INICIAL PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO. 1- A rejeição da petição inicial somente deve ocorrer nos casos em que o julgador se convencer de plano, da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita - art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92, o que não se verifica ser a hipótese dos autos; 2- Possibilidade de haver



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
GAB. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

indícios de violação ao princípio da moralidade administrativa, devendo ser apurado no curso da ação intentada pelo Ministério Público; 3- Apelação conhecida e provida.(2016.04162335-59, 166.219, Rel. CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO, Órgão Julgador 2ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA, Julgado em 2016-10-06, Publicado em 2016-10-17)

Dessa forma, para o recebimento da petição inicial de ação civil pública não se exige prova inconteste do ato de improbidade administrativa, bastando a existência de fundados indícios de irregularidade, como no presente caso.

Nesses termos, **CONHEÇO E NEGO PROVIMENTO** ao recurso, a fim de manter a decisão *a quo* em todos os seus termos.

É como voto.

Belém, 11 de fevereiro de 2019.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
Desembargadora Relatora