ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0019130-95.2013.815.0011.
Origem : *1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande.*
Relator : *Gustavo Leite Urquiza - Juiz de Direito Convocado.*
Apelante : *Município de Campina Grande.*
Procurador : *José Fernandes Mariz.*
Apelado (1) : *Veneziano Vital do Rego Segundo Neto.*
Advogado :*Luciano José Nóbrega Pires.*
Apelado (2) : *Valdemir Medeiros Cavalcante.*
Advogado : *Alberto Jorge Santos Lima Carvalho.*
Apelado (3) : *Marisa Torres de Moura Agra.*
Advogado : *Carlos Felinto Nogueira.*

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA QUE REJEITOU A AÇÃO COM BASE NO ART. 17, §§ 6º, 7º e 8º, DA LEI Nº 8.429/92. FUNDAMENTAÇÃO NO SENTIDO DA AUSÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES DE LIAME ENTRE OS ATOS SUPOSTAMENTE ÍMPROBOS E AS CONDUTAS DOS PROMOVIDOS. DOCUMENTO PÚBLICO ATESTANDO A OCORRÊNCIA DE DESVIO DE VERBAS DESTINADAS AO PROGRAMA "REDE CEGONHA" PARA O PAGAMENTO DE FOLHA DE PESSOAL. INDÍCIOS DE ATO DE IMPROBIDADE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO SEGURA DAS HIPÓTESES ELENCADAS NO §8º DO ART. 17 DA LEI Nº 8.429/92. IMPOSSIBILIDADE DE ANTECIPAÇÃO DO MÉRITO SEM O DEVIDO PROCESSO LEGAL. RECEBIMENTO DA INICIAL. PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. REGULAR PROCESSAMENTO DO FEITO. PROVIMENTO.

– Não há como se reconhecer prefacialmente a inexistência de prática de ato de improbidade por determinado agente público, sem ao menos dar prosseguimento regular à ação, haja vista que, no caso concreto, está-se imputando, por meio de elementos

indiciários, a prática de desvio de recursos provenientes do Governo Federal, e uma diversa destinação dos mesmos, sem qualquer amparo legal, prejudicando os fins do programa social "REDE CEGONHA".

– A ação de improbidade só deve ser rejeitada *in limine* quando manifesta a inexistência do ato de improbidade, quando se tratar de pedido claramente infundado, ou em razão de inadequação da via eleita, não se enquadrando o caso em nenhuma destas hipóteses. Exige-se, pois, a comprovação segura de uma das hipóteses do art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92, haja vista a necessidade de se velar pelos próprios interesses supraindividuais que são resguardados pela Lei de Improbidade, respeitando-se, nesse momento do processo, o princípio do *in dubio pro societate*, impondo-se, portanto, o recebimento da ação uma vez que verificada a existência de indícios do cometimento de ato ímprobos.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em sessão ordinária, dar provimento ao Recurso, por maioria, contra o voto do Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, que lavrará o voto vencido.

Trata-se de **Apelação** interposta pelo **Município de Campina Grande** contra sentença (fls. 149/156) proferida pelo Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande que, nos autos da **Ação Civil Pública** ajuizada em face de **Veneziano Vital do Rego Segundo Neto, Valdemir Medeiros Cavalcante e Marisa Torres de Moura Agra,** extinguiu o processo sem julgamento do mérito por ausência mínima de prova, com fundamento no art. 17, §§6º e 8º, da Lei nº 8.429/92.

A ação foi inicialmente proposta perante a Justiça Federal. Na peça de ingresso (fls. 04/23), o Município de Campina Grande relata que os réus, agentes públicos, após a chegada dos recursos federais nas contas do Município com finalidade específica, procederam o desvio de tais valores para pagamento de folha de pessoal.

Narra que em uma rápida auditoria realizada na Secretaria da Saúde de Campina Grande identificou-se tal irregularidade, tendo o Ministério da Saúde enviado o montante de R$ 1.119.528,00 (um milhão, cento e dezenove mil, quinhentos e vinte e oito reais), não tendo sido, contudo, nenhum valor investido no Programa Rede Cegonha.

Do total acima, a parcela de R$ 488.000,00 (quatrocentos e oitenta e oito mil reais) foi transferida para conta do Banco Bradesco com a finalidade de pagamento de folha de pessoal, conforme faz prova memorado subscrito por servidor público. Aduz, por conseguinte, que o restante da verba foi utilizado para o custeio no Bloco da Média e Alta Complexidade que

também já possui verba específica destinada.

Requer, ao fim, seja a ação julgada procedente , declarando a prática de improbidade administrativa, condenando os réus nas sanções do art. 12, II e III da Lei /8.429/92.

Às fls. 68/71, foi declarada a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar o feito, determinando o Magistrado a remessa dos autos ao Juízo Estadual da Comarca de Campina Grande/PB.

Contestação apresentada pela ré Marisa Torres de Moura Agra, requerendo a rejeição da petição inicial nos termos do art. 17, §8 e 11 da Lei 8.429/1992, uma vez não ter o autor instruído a ação com documentos necessários, resumindo-se o contexto probatório a um extrato de conta corrente, uma declaração de um servidor comissionado da confiança do atual prefeito e matérias jornalísticas. No mérito sustenta que o dinheiro recebido pelo Governo Federal foi enviado para ressarcir os pagamentos já realizados pelo Município anteriormente pela execução dos serviços contidos na Portaria do Rede Cegonha.

Ato contínuo, manifesta-se Waldemir Medeiros Cavalcante, arguindo ter exercido o cargo de Diretor Administrativo da Secretaria de Saúde, arguindo não restar em momento algum individualizada a sua conduta supostamente ímproba. Requer, ao fim, seja a exordial rejeitada.

Por fim, Veneziano Vital do Rego Segundo Neto se pronuncia sustentando a ausência de provas ou indícios do ato improbo, inépcia da inicial, face à ausência de individualização da conduta e ilegitimidade passiva do ex-prefeito. No mérito aduz inexistência de ato de improbidade atrelado ao manifestante em tela.

Sobreveio, então, sentença (fls. 149/156) que rejeitou a presente ação civil pública, nos termos do art. 17, §§ 6º, 7º e 8º, da Lei nº 8.429/92, julgando extinta a ação sem resolução do mérito, "*por falta de indícios suficientes de ligação entre os atos supostamente ímprobos e as condutas dos promovidos*".

Inconformado, o Município de Campina Grande interpôs Apelação (fls. 158/176), afirmando ter ficado bastante evidente pelos extratos bancários anexados que os recursos do programa "Rede Cegonha" foram destinados pelos réus para outra finalidade. Aponta, ainda, que a decisão *a quo* não decidiu quanto às preliminares suscitadas. Requer, ao fim, seja o recurso provido para determinar o processamento do feito na instância inferior em seus regulares termos.

Contrarrazões apresentadas pelos recorridos (fls. 179/218).

A Procuradoria de Justiça ofertou parecer (fls. 226/232), manifestando pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

VOTO.

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade, conheço do apelo, passando à análise de seus argumentos recursais.

Conforme se infere dos autos, o magistrado de primeiro grau, após a apresentação da resposta pelos promovidos, rejeitou a ação, por falta de indícios suficientes de liame de ligação entre os atos supostamente ímprobos e as condutas dos promovidos, com fulcro no art. 17, §§6º, 7º e 8º, da Lei nº 8.429/92, que assim 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* 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****"*. (grifo nosso).

Pois bem, de antemão, consigno que a pretensão recursal se revela procedente. Isso poque, a despeito de o juízo *a quo* ter entendido pela rejeição da ação – afirmando a ausência de indícios suficientes para a propositura da ação – verifica-se claramente, da simples leitura da exordial e dos elementos indiciários colacionados aos autos, a real e potencial possibilidade de existência de condutas (e suas autorias) que desrespeitaram expressamente os princípios que regem a administração pública.

Ora, inicialmente observo um relatório subscrito por um agente público e, por tal razão, dotado de fé pública, colacionado às fls. 26, em que se declara a ocorrência de desvio de recurso destinado ao programa "Rede Cegonha" para o pagamento da folha de pessoal. Assim, não obstante aleguem os recorridos tratar-se de documento produzido por servidor ocupante de função de confiança do atual Prefeito, é de se ressaltar que tal relação não desobriga aquele de produzir documentos de teor veraz, podendo este, caso assim não o faça, ser penalizado nos termos da lei.

Assim, tratando-se de um documento público cujo teor se refere a uma suposta "constatação" de irregularidade na gestão pública, dada a sua presunção de veracidade, não deve ele ser objurgado pelo julgador.

Ademais, não há como se reconhecer prefacialmente a inexistência de prática de ato de improbidade por determinado agente público, sem ao menos dar prosseguimento regular à ação, haja vista que, no caso concreto, está-se imputando, por meio de elementos indiciários, a prática de desvio de recursos provenientes do Governo Federal, e uma diversa destinação dos mesmos, sem qualquer amparo legal, prejudicando os fins do programa social já citado.

Em hipóteses tais, a jurisprudência pátria é pacífica quanto ao recebimento da ação de improbidade, conforme se infere do seguinte julgado:

> *"AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA POLICIAL MILITAR -* ***SUPOSTA PRÁTICA DE CRIME DE TORTURA*** *- INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA COMUM - INOCORRÊNCIA -* ***DECISÃO QUE RECEBEU A PETIÇÃO INICIAL - INDÍCIOS DA PRÁTICA DE CONDUTA ÍMPROBA*** *- PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO - DEVIDO PROCESSO LEGAL - DECISÃO MANTIDA. É competente a Justiça Comum Estadual para processar e julgar ação civil pública por ato de improbidade administrativa que objetiva a aplicação de sanção de perda do posto, da patente e da graduação do agravante, pela suposta prática de ato ímprobo elencado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992. Inteligência do art. 125, parágrafo 4º, da CF/88 e precedente do STJ.* ***Apresentados ao menos indícios da prática de ato de improbidade administrativa, deve o julgador receber a petição inicial de ação civil pública para o exercício do devido processo legal, com amplo direito de defesa e respeito ao princípio da primazia do interesse público****".*
> *(TJ-MG - AI: 10431120012387001 MG , Relator: Afrânio Vilela, Data de Julgamento: 04/06/2013, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 14/06/2013). (grifo nosso).*

Em verdade, a ação só deve ser rejeitada *in limine* quando manifesta a inexistência do ato de improbidade, quando se tratar de pedido claramente infundado, ou em razão de inadequação da via eleita, não se enquadrando o caso em nenhuma destas hipóteses.

Sobre a excepcionalidade da rejeição da ação de improbidade, cumpre-nos citar o ensinamento especializado de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

> *"Ao aludir o § 8º à "rejeição da ação" pelo juiz quando convencido da "inexistência do ato de improbidade", instituiu-se hipótese de julgamento antecipado da lide (julgamento de mérito), o que, a nosso juízo, até pelas razões acima expostas,* ***só deve ocorrer quando cabalmente, pela resposta do notificado, a inexistência do fato ou a sua não-ocorrência para o dano ao patrimônio público****. Do contrário, se terá por ferido o direito à prova do alegado no curso do processo (art. 5º, LV), esvaziando-se, no plano fático, o direito constitucional de ação (art. XXXV)* ***e impondo-se absolvição liminar sem processo****. Relembre-se, mais uma vez, que* ***o momento preambular, antecedente ao recebimento da inicial não se volta a um exame aprofundado da causa petendi exposta pelo autor em sua vestibular, servindo-se precipuamente, como já dito, como instrumento de defesa da própria jurisdição, evitando lides temerárias".*** (Garcia, Emerson e Alves, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. Editora Lumen Juris. 6ª Edição. 2010. p. 862)

Os aludidos doutrinadores seguem defendendo que o magistrado deve primar pelo princípio processual penal do *in dubio pro societate* nas ações de improbidade administrativa, visando garantir ao autor o direito de provar o alegado no curso do processo:

> *"Poderíamos afirmar, sem medo, que, tal como se verifica na seara processual penal, deve o Magistrado, neste momento, servir-se do princípio in dubio pro societate,* ***não coartando, de forma perigosa, a possibilidade de êxito do autor em comprovar, durante o processo, o alegado na inicial****".*

Assim, é de se exige a comprovação segura de uma das hipóteses do art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92, haja vista a necessidade de se velar pelos próprios interesses supraindividuais que são resguardados pela Lei de Improbidade, impondo-se, portanto, o recebimento da ação uma vez que verificada a existência de indícios do cometimento de ato ímprobo.

Nesse mesmo sentido, confira-se o aresto que se segue:

> *"AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECEBIMENTO DA INICIAL - DECISÃO - INÉPCIA DA INICIAL E NULIDADE DA DECISÃO AGRAVADA - PRELIMINARES REJEITADAS -*

JUÍZO NEGATIVO DE ADMISSIBILIDADE - ART. 17, §8º, LEI Nº 8.429/92 - COMPROVAÇÃO SEGURA - NECESSIDADE - ANTECIPAÇÃO DO MÉRITO - IMPOSSIBILIDADE - INDÍCIOS DE ATO DE IMPROBIDADE - EXISTÊNCIA.
- Não é inepta a inicial que, na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, descreve os atos apontados como irregulares e possibilita ao magistrado a fixação das penas, em caso de procedência da ação civil pública, na forma do parágrafo único do art. 12 da Lei 8.429/92.
- Não é nula a decisão que, baseada em uma das causas de pedir, recebe a inicial da ação de improbidade administrativa de forma fundamentada, sobretudo quando possível extrair os elementos mínimos que levaram o magistrado de origem ao seu convencimento.
- O juízo negativo de admissibilidade da ação de improbidade exige a comprovação segura de uma das hipóteses do art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92, já que, ante o Princípio do in dubio pro societate, a existência de meros indícios do cometimento de atos ímprobos impõe o recebimento da ação.
- Exigindo-se a dilação probatória para verificar a eventual configuração do ato de improbidade, impossível antecipar essa análise de mérito para a fase procedimental preliminar prevista no art. 17, §8º, da Lei n? 8.429/92.
- O juízo de admissibilidade prévio é realizado como garantia da jurisdição, evitando-se a instauração de demanda destituída de justa causa.
(TJ-MG - AI: 10083120016262001 MG , Relator: Versiani Penna, Data de Julgamento: 07/11/2013, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/11/2013). (grifo nosso).

Dessa forma, verificando a existência de elementos indiciários das supostas condutas ímprobas, há de ser recebida a ação, garantindo-se o regular processamento do feito.

Por tudo o que foi exposto, **DOU PROVIMENTO** ao Apelo para o fim de reformar a sentença, determinando o recebimento da ação de improbidade e a garantia de seu regular processamento e julgamento, observando-se o princípio do devido processo legal.

É COMO VOTO.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Participaram do julgamento, o Exmo. Dr. Gustavo Leite Urquiza *(juiz convocado, com jurisdição plena, em substituição ao Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho*), o Exmo. Dr. Marcos William de Oliveira (*juiz*

convocado, para substituir a Exma Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira) e o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos.

Presente ao julgamento, a Exma. Dra. Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça.

Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 03 de novembro de 2014.

Gustavo Leite Urquiza
Juiz de Direito Convocado - Relator