



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. JOSÉ RICARDO PORTO

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0003994-58.2013.815.0011

RELATOR : Des. José Ricardo Porto

APELANTE : Ministério Público do Estado da Paraíba, pelo Promotor de Justiça Antônio Barroso Pontes Neto

1º APELADOS : Ivny Medeiros de Brito Cavalcante e Romero Matias do Nascimento

ADVOGADA : Joilma de Oliveira Ferreira Araújo dos Santos (OAB/PB nº 6.954)

2º APELADOS : Fabrício Matias do Nascimento, Fabiano Paulino Gadelha e João Gomes de Sousa Neto

ADVOGADO : Afonso José Vilar dos Santos (OAB/PB nº 6.811)

3º APELADO : Demugi de Lucena Alves

ADVOGADO : Leonard Henrique Miranda Viana (OAB/PB nº 9.265)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE REJEITOU A PETIÇÃO INICIAL. ASSALTO A BANCO COM MORTE DE POLICIAL MILITAR. DILIGÊNCIAS INVESTIGATIVAS EMPREENDIDAS POR OFICIAIS DA CORPORAÇÃO. CONDUTAS INVESTIGATIVAS POTENCIALMENTE TRUCULENTAS. INDÍCIOS DE AÇÃO MILICIANA. EXISTÊNCIA DE ELEMENTOS QUE PODEM SER ENQUADRADOS NAS HIPÓTESES PREVISTAS NA LEI N. 8.429/1992. JUÍZO DE VALOR OU ANÁLISE DE PROVAS ROBUSTAS QUE DEVERÃO SER FEITOS APÓS A INSTRUÇÃO PROBATÓRIA. REFORMA DA SENTENÇA. RECEBIMENTO DA EXORDIAL. PROVIMENTO DO RECURSO.

- A Lei 8.429/92 requer, para que a inicial seja recebida, a existência de indícios da prática do suposto ato ímprobo administrativo (artigo 17, § 6º). Nesse momento, não se faz qualquer juízo de valor relativamente à caracterização da improbidade, pois apenas ao final há de ser realizado, depois do regular processamento do feito, observadas as garantias individuais e processuais pertinentes.

- A autorização legal para o recebimento da petição inicial e, por consequência, a possibilidade de fluência do processo que pode, ao final, culminar na aplicação das severas penalidades aos atos de improbidade administrativa, exige, ao menos, indícios da suas práticas, vale dizer, elementos mínimos que possibilitem a formação de um juízo de suspeita ou suposição acerca das condutas narradas na petição inicial. Inexiste necessidade da comprovação cabal e exaustiva da realização do ato e de todas as consequências daí advindas, porquanto tal certeza somente se entremostra indispensável no momento da prolação da sentença.

- “*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDÍCIOS DE CONDUTA ÍMPROBA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83 DO STJ. INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.*”

I. O aresto impugnado está alinhado à jurisprudência do STJ, no sentido de que, existindo indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial, prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º da Lei 8.429/92, vale o princípio in dubio pro societate, inclusive para verificação da existência do elemento subjetivo, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público. Precedentes do STJ: AgRg no AREsp 592.571/RJ, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/08/2015; AgRg no REsp 1.466.157/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/06/2015; AgRg no AREsp 660.396/PI, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/06/2015; AgRg no AREsp 604.949/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/05/2015.

II. As discussões sobre a ausência de dolo ou a inexistência do ato de improbidade esbarram na análise do conteúdo fático-probatório dos autos, circunstância que impede o exame do Recurso Especial, em razão do óbice da Súmula 7 do STJ.

III. Agravo Regimental improvido.”

(STJ - AgRg no AREsp 706.071/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 09/03/2016)

VISTOS, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

ACORDA a Primeira Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, **à unanimidade de votos, DAR PROVIMENTO AO RECURSO.**

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo **Ministério Público da Paraíba**, contra a sentença de fls. 192/198, proferida pelo Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande, nos autos da “*Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa c/c Pedido de Liminar*”, ajuizada em face de **Iviny Medeiros de Brito Cavalcante e outros**.

No decreto recorrido, o Julgador *a quo* concluiu pela inexistência de ato ímprobo, rejeitando a petição inicial e extinguindo o processo sem exame do mérito.

Em suas razões recursais (fls. 219/236), o *Parquet* destaca que as ações perpetradas pelos apelados, que são policiais militares, e atuaram como verdadeiro grupo miliciano, são ímprobos, posto terem diligenciado quando inexistiam situação de flagrância ou mandado a

respaldar a invasão de residências de diversos cidadãos, com supostas práticas proibidas por lei, sob o argumento de investigar condutas criminosas por terceiros após assalto à agência do Banco Bradesco na cidade de Campina Grande.

Demais disso, destaca existir dolo nas condutas apontadas no processo (invasão de residências, torturas, restrição a liberdade de pessoas, abuso de autoridade e plantação de provas), configurando atos de improbidade violadores de princípios administrativos.

Ante o exposto, requer o provimento do seu recurso, com a reforma da decisão apelada, para receber a exordial rejeitada na origem.

Contrarrazões apenas pelos primeiros recorridos (fls. 246/249), tendo os demais silenciado, apesar de intimados (certidão de fls. 277v).

Parecer da Procuradoria de Justiça, pelo provimento do recurso (fls. 268/271).

É o relatório.

VOTO

O *Parquet* pretende reverter a decisão de primeiro grau que rejeitou a inicial da ação de improbidade administrativa. Para tanto, alega existirem indícios suficientes da prática de atos violadores dos princípios da administração pública (art. 11, da Lei nº 8.429/92) durante ação movida pelos apelados ao realizarem apurações após assalto à agência do Banco Bradesco na cidade de Campina Grande, em que um policial militar foi morto.

Pois bem, a Lei 8.429/92 requer, para que a inicial seja recebida, a existência de indícios da prática de suposta ação ímproba (artigo 17, § 6º). Nesse momento, não se faz qualquer juízo de valor relativamente à caracterização da ilegalidade, o que apenas ao final há de ser realizado, depois do regular processamento do feito, observadas as garantias individuais e processuais pertinentes.

No caso tratado, a demanda foi proposta após apuração realizada pelo Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial – NCAP e pela Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Campina Grande, quanto às diligências realizadas pelos promovidos, policiais militares, que fazendo uso do aparato oficial, teriam invadido residências sem mandado, torturado pessoas e restringido suas liberdades, bem como plantaram provas no intuito de incriminar as vítimas.

Carreado aos autos encontra-se cópia do Inquérito Civil Público nº 1.628/2012 (fls. 45/91), no qual são delineadas as ações perpetradas pelo grupo e repousam graves acusações que, inclusive, geraram o ajuizamento de demanda criminal (nº 001.2010.003.376-8) com o intuito de analisar o cometimento de crimes de tortura, abuso de autoridade, denúncia caluniosa e roubo qualificado pelo concurso de pessoas, trazendo indícios de haver um verdadeiro grupo miliciano.

Quanto ao ponto, ressalto que o fato de a citada ação penal ter sido julgada improcedente (fls. 254/259) não implica na improcedência do processo em análise, uma vez que os

atos de excesso são passíveis de punição própria no âmbito administrativo, em respeito a independência das instâncias. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 130 E 485, V E IX, §§ 1º E 2º, DO CPC. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. ART. 333, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ARTS. 10 E 12, II, DA LEI 8.429/1992. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. Trata-se, na origem, de Ação Rescisória com o objetivo de invalidar condenação em Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa. 2. Não se conhece de Recurso Especial no que se refere à violação aos arts. 130 e 485, V e IX, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil quando a parte não aponta, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Aplicação, por analogia, da Súmula 284/STF. 3. A alegação de afronta ao art. 333, I, do Código de Processo Civil e aos arts. 10 e 12, II, da Lei 8.429/1992, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo. Incide a Súmula 211/STJ porque, para que se tenha por atendido o requisito do prequestionamento, é indispensável também a emissão de juízo de valor sobre a matéria. 4. Hipótese em que o Tribunal de origem consignou, com base no contexto fático-probatório dos autos, "a autora não apresentou elementos irrefutáveis acerca do efetivo erro de fato ou violação à literal disposição de lei ocorrente no julgamento das ações objurgadas, em razão da absoluta independência das instâncias administrativa e penal, pouco importando a condenação ou a absolvição na esfera criminal para a aplicação da pena (administrativa), fazendo com que o comando continue hígido. De outra parte, a decisão rescindenda encontra-se devidamente fundamentada, tendo tanto o julgador a quo, quanto a 4ª Câmara Cível desta Corte, analisado a questão que lhes foi posta à apreciação, indicando os elementos de fato e de direito que levaram à convicção decisional, possibilitando aos litigantes o exercício da ampla defesa, tendo sido analisada toda a prova produzida, não sendo a seara da ação rescisória o campo próprio para ser revolvida a prova já produzida. Ademais, conforme bem apanhado pelo ilustre integrante do Parquet que aqui oficiou "[...sua insurgência não pode prosperar, uma vez que eventual absolvição criminal por ausência de provas não impede que o fato seja avaliado também civil e administrativamente, por se tratar de esferas distintas e independentes...]", destacando-se, assim, que renovar provas já produzidas nas ações rescindendas ou realizar outras que lá não foram tratadas não é o objeto da ação rescisória" (fls. 622-623, e-STJ). A revisão desse entendimento implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ. Precedentes: AgRg no AREsp 655.178/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 28.09.2015; REsp 1516178/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30.06.2015; e EDcl no AREsp 559.277/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28.08.2015. 5. Agravo Regimental não provido. (AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 793.381/RS (2015/0255141-6), 2ª Turma do STJ, Rel. Herman Benjamin. j. 19.04.2016, DJe 25.05.2016).

Assim, a autorização legal para o recebimento da petição inicial e, por consequência, a possibilidade de fluência do processo que pode, ao final, culminar na aplicação das penalidades aos atos de improbidade administrativa, exige, ao menos, indícios da prática de atos irregulares, vale dizer, elementos mínimos que possibilitem a formação de um juízo de suspeita ou suposição acerca dos atos narrados na exordial, inexistindo a necessidade da comprovação cabal e exaustiva das condutas e de todas as consequências delas advindas, porquanto tal certeza somente se entremostra indispensável no momento da prolação da sentença.

Logo, trata-se, tão somente, de um juízo de admissibilidade, isto é, de uma avaliação acerca da viabilidade do prosseguimento da demanda pela existência de um suporte fático mínimo, de modo que é desnecessário falar em juízo de valor ou avaliação meritória.

Com relação à questão, bem argumentou o Ministério Público, quando do parecer lançado às fls. 270:

“Veja-se que as acusações que pesam sobre os apelados são graves e merecem ser devidamente apuradas em Juízo, sobretudo porque foram apuradas condutas gravíssimas, por meio de inquérito civil público nº 1628/2012 (PM), do qual se extrai que os promovidos respondem a ações penais em razão de integrarem um grupo miliciano acusado da prática de diversos crimes praticados com o uso de todo o aparato que disponível em função dos cargos que exercem na Polícia Militar.

Assim, a situação merece melhor apuração e instrução, revelando-se a rejeição prematura da ação ato temerário ao devido trâmite processual e deslinde do caso, pois as supostas condutas praticadas configurariam atos de improbidade administrativa incertos no art. 11 da Lei 8.429/92.”

Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. CONTRATO. IRREGULARIDADE PRATICADA POR PREFEITO. ART. 17, 6º, LEI 8.429/92. CONCEITO DE PROVA INDICIÁRIA. INDÍCIOS SUFICIENTES DA EXISTÊNCIA DO ATO CONFIGURADOS. 1. A constatação pelo Tribunal a quo da assinatura, pelo ex-prefeito, de contratos tidos por irregulares, objeto de discussão em Ação de Improbidade Administrativa, configura "indícios suficientes da existência do ato de improbidade", de modo a autorizar o recebimento da inicial proposta pelo Ministério Público (art. 17, 6º, da Lei 8.429/92). 2. A expressão "indícios suficientes", utilizada no art. 17, 6º, da Lei 8.429/92, diz o que diz, isto é, para que o juiz dê prosseguimento à ação de improbidade administrativa não se exige que, com a inicial, o autor junte "prova suficiente" à condenação, já que, do contrário, esvaziar-se-ia por completo a instrução judicial, transformada que seria em exercício dispensável de duplicação e (re) produção de prova já existente. 3. No âmbito da Lei 8.429/92, prova indiciária é aquela que aponta a existência de elementos mínimos – portanto, elementos de suspeita e não de certeza - no sentido de que o demandado é partícipe, direto ou indireto, da improbidade administrativa investigada, subsídios fáticos e jurídicos esses que o retiram da categoria de terceiros alheios

ao ato ilícito. 4. À luz do art. 17, 6º, da Lei 8.429/92, o juiz só poderá rejeitar liminarmente a ação civil pública proposta quando, no plano legal ou fático, a improbidade administrativa imputada, diante da prova indiciária juntada, for manifestamente infundada. 5. Agravo Regimental provido". (AgRg no Ag 730.230/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 4.9.2007, DJ 7.2.2008, p. 296 - grifo nosso).

Assim, no caso dos autos, verifica-se existirem indícios da prática de atos ímprobos imputados aos recorridos, delineados tanto na exordial, como na cópia do Inquérito Civil Público 1.628/2012 (vide fls. 49), em que os mesmos, no dia 11/05/2009, depois de informados de um assalto, com um policial sendo vítima fatal, em frente à agência do Banco Bradesco, em Campina Grande, passaram a diligenciar no intuito de prender os envolvidos no delito, agindo de forma supostamente criminoso, truculento, roubando e torturando pessoas.

Consigne-se que a petição inicial, corroborada pela extensa documentação que a instrui, descreve situações que, acaso comprovadas, poderiam dar ensejo à aplicação das penalidades previstas na Lei 8.429/92. À evidência, faz-se mister a devida verificação dos fatos com toda a sua extensão.

Considerados estes elementos, conclui-se pela suficiência de um suporte fático mínimo e sua possível configuração como ato de improbidade administrativa, de forma a autorizar o recebimento da petição inicial em face dos recorridos, em observância ao Princípio do *In Dubio Pro Societate*.

Nesse sentido é pacífico o entendimento das Turmas do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDÍCIOS DE CONDUTA ÍMPROBA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83 DO STJ. INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. O aresto impugnado está alinhado à jurisprudência do STJ, no sentido de que, existindo indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial, prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º da Lei 8.429/92, vale o princípio in dubio pro societate, inclusive para verificação da existência do elemento subjetivo, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público. Precedentes do STJ: AgRg no AREsp 592.571/RJ, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/08/2015; AgRg no REsp 1.466.157/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/06/2015; AgRg no AREsp 660.396/PI, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/06/2015; AgRg no AREsp 604.949/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/05/2015.

II. As discussões sobre a ausência de dolo ou a inexistência do ato de improbidade esbarram na análise do conteúdo fático-probatório dos autos, circunstância que impede o exame do Recurso Especial, em razão do óbice da Súmula 7 do STJ.

III. Agravo Regimental improvido.

(AgRg no AREsp 706.071/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 09/03/2016)

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA AÇÃO. INDÍCIOS DE PRÁTICA DE ATOS ÍMPROBOS. IN DUBIO PRO SOCIETATE. REALINHAMENTO DE VOTO.

1. Na hipótese, a Corte Regional entendeu que os fatos e fundamentos jurídicos não foram devidamente especificados pelo MPF, o que inviabilizaria a ação de improbidade administrativa. Desse modo, a decisão que rejeitou liminarmente a demanda (art. 17, § 6º, da Lei n. 8.429/92) em relação a todos os ora recorridos fora mantida.

2. O Ministro Herman Benjamin, em seu voto-vista, não discorda deste Relator quanto à aplicação do óbice da Súmula 7/STJ em relação aos recorridos Maria Carolina Pereira Caires Costa e Hermínio Braz de Oliveira, cujos atos supostamente ímprobos estão ligados ao Programa Recomeço do Ministério da Educação, uma vez que seria necessário buscar elementos precedentes de prova. Porém, com relação aos réus, Volvo do Brasil Veículos Ltda., Movesa Máquinas Ltda. e Gilberto Mottin Filho, entende que é o caso de recebimento da petição inicial e que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao afastar sumariamente a existência de indícios de improbidade embasado em documentos da CGU, contrariou o dispõe o art. 17, § 6º, da Lei n. 8.429/92.

3. Da detida análise dos autos, observo que é o caso de realinhar meu voto.

4. No julgamento 1.303.467/BA, o MPF, ao agravar regimentalmente da decisão que negou provimento ao recurso especial, também impugnou a tese de rejeição liminar da ação de improbidade, tese esta que ficou prejudicada com o acolhimento da violação do art. 535 do CPC, não havendo falar em trânsito em julgado em relação à possibilidade ou não do recebimento da ação de improbidade administrativa.

5. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992, a ação de improbidade administrativa só deve ser rejeitada de plano se o órgão julgador se convencer da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, de tal sorte que a presença de indícios da prática de atos ímprobos é suficiente ao recebimento e processamento da ação, uma vez que, nessa fase, impera o princípio do in dubio pro societate. Precedentes: AgRg no REsp 1.382.920/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 5/12/2013, DJe 16/12/2013; AgRg no AREsp 318.511/DF, Rel.

Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 5/9/2013, DJe 17/9/2013.

6. No caso em análise, narra-se na inicial a utilização irregular de verbas provenientes da CPDEVASF, porquanto a licitação teria sido supostamente direcionada, conforme o quadro fático delimitado pelo acórdão recorrido. Deve ser afastada a aplicação da Súmula 7/STJ.

7. O feito deve ter sua regular instrução, porquanto há indícios de direcionamento do processo licitatório da motoniveladora, de modo que o Tribunal a quo se precipitou ao manter o indeferimento da inicial com base em documentos da CGU, sem que fosse dada oportunidade de processamento e instrução da ação de improbidade em relação à Volvo do Brasil Veículos Ltda., Movesa Máquinas Ltda. e Gilberto Mottin Filho.

Agravo regimental parcialmente provido.

(AgRg no AREsp 491.041/BA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/11/2015, DJe 18/12/2015)

Assim sendo, o decreto vergastado merece ser reformado.

Ante todo o exposto, **PROVEJO O APELO**, para cassar a sentença de fls. 192/198, e determinar o recebimento da petição inicial, com o consequente processamento da ação principal.

É como voto.

Presidiu a sessão a Excelentíssima Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti. Participaram do julgamento, além do relator, Excelentíssimo Desembargador José Ricardo Porto, o Excelentíssimo Desembargador Leandro dos Santos, e a Excelentíssima Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti.

Presente à sessão o representante do Ministério Público, Dr. Herbert Douglas Targino, Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Primeira Câmara Cível “Desembargador Mário Moacyr Porto” do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 10 de outubro de 2017.

Des. José Ricardo Porto
RELATOR

J/04 e J/02 (R)