



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA**  
**GAB. DESEMBARGADOR LEANDRO DOS SANTOS**

## **ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0003052-47.2012.815.0371**

**RELATOR** : Desembargador LEANDRO DOS SANTOS  
**APELANTE** : Ministério Público do Estado da Paraíba  
**APELADO** : Gerlando Linhares da Silva  
**ADVOGADO** : João Hélio Lopes da Silva  
**ORIGEM** : Juízo da 4ª Vara da Comarca de Sousa  
**JUIZ** : Diego Fernandes Guimarães

---

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. REJEIÇÃO. FASE PRELIMINAR. CONGNIÇÃO SUMÁRIA. INDÍCIOS DE ATOS ÍMPROBOS. *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PROVA DOCUMENTAL INSUFICIENTE. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. PROVIMENTO DO RECURSO.**

- “ao aludir §8º à 'rejeição da ação' pelo juiz quando convencido da 'inexistência do ato de improbidade', institui-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 demonstrada, pela resposta do notificado, a inexistência do fato ou a sua não-concorrência 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. 5º, 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 pretendi exposta pelo autor em sua vestibular, servindo precipuamente, como já dito, como instrumento de defesa prévia da própria jurisdição, evitando lides temerária”

- “existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92 (fase em que a presente demanda foi interrompida), vale o

princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público. 6. Isto porque, durante a instrução probatória plena, poderá ser possível identificar elementos objetivos e subjetivos da tipologia da Lei n. 8.429/92, especialmente a caracterização de eventual dano ao erário ou enriquecimento ilícito e o dolo dos agentes envolvidos.”

- “O objetivo da decisão judicial prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 é tão-só evitar o trâmite de ações clara e inequivocamente temerárias, não se prestando para, em definitivo, resolver – no preâmbulo do processo e sem observância do princípio *in dubio pro societate* aplicável na rejeição da ação de improbidade administrativa – tudo o que, sob a autoridade, poder de requisição de informações protegidas (como as bancárias e tributárias) e imparcialidade do juiz, haveria de ser apurado na instrução.”

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos acima identificados:

**ACORDA** a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **PROVER O APELO**, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl. 79.

## RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA contra a sentença de fls. 38/38v proferida pelo Juiz da 4ª Vara da Comarca de Sousa que, em sede de juízo de admissibilidade da Ação de Improbidade Administrativa em face de GERLANDO LINHARES DA SILVA, rejeitou a demanda, “*reconhecendo a inexistência de atos de improbidade administrativa*”.

Na Apelação de fls. 41/47, o Ministério Público alega, em síntese, que a petição inicial apontou sérios indícios da prática dos atos de improbidade administrativa pelo Demandado, restando, pois, prematura a formação de qualquer juízo de valor acerca da subsunção legal de tais atos e que vigora nesse momento processual o princípio do *in dubio pro societate*. No mais, sustenta que as provas realmente importantes para a instrução foram desconsideradas. Por fim, pugna pelo provimento do Apelo, para anular a

sentença. No mais, requer o recebimento da ação e o prosseguimento do feito.

Contrarrazões às fls. 50/54, pela manutenção do *decisum*.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria de Justiça, às fls. 61/65, opinou pelo provimento do Apelo.

**É o relatório.**

### **VOTO**

Extrai-se da inicial dos autos que, no dia 25 de novembro de 2010, foi instaurada a reclamação nº 343/2010 (fls. 16/32), em função de um abaixo-assinado pelos moradores das Ruas Tiburtino Rabelo de Sá e Lindalva Dias, ambas do Bairro Jardim Bela Vista, em Sousa/PB, solicitando providências referente à obra de construção de calçamento feita pela metade na Rua Lindalva Dias.

Afirmam os moradores que a citada rua tem uma largura aproximadamente de 14m, porém apenas 7m foi construída, ficando o outro lado, em frente à loja de materiais de construção “Miro Materiais de Construção”, só com areia, sendo utilizada como depósito, beneficiando interesse particular em detrimento do interesse da sociedade.

Aduzem, ainda, que a rua ficou muito estreita, tendo em vista o trânsito ser constante, possibilitando a ocorrência de acidentes.

O Promovido reconheceu a irregularidade apontada na obra, firmando Termo de Ajustamento de Conduta às fls. 29/31, no entanto, restou descumprido.

Pois bem.

A pretensão do Apelante merece prosperar.

Em juízo de admissibilidade, o magistrado *a quo*, como prevê o art. 17, § 8.º, da Lei nº 8.429/92, acrescido pela MP 2.225-45, de 4-9-01, negou curso à Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual, rejeitando o feito, por entender que inexistem atos de improbidade administrativa.

Todavia, é cediço que os §§ 7.º, 8.º e 9.º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, acrescidos pela MP 2.225-45, de 4-9-01, determinam que haja notificação do réu para defesa prévia, *in casu*, o Promovido quedou-se silente (fl. 36), seguindo-se de decisão que admite, ou não, a instauração da demanda.

Óbvio que, nesse momento processual, o princípio reitor não é do *in dubio pro reo*, mas do *in dubio pro societate*, assim como, por exemplo, na área criminal, relativamente à pronúncia e ao recebimento da denúncia, inclusive, quanto aos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, de igual modo após defesa prévia (CPP, art. 516), que à evidência inspirou o legislador na adoção da fase preliminar também na Ação Civil Pública por improbidade administrativa.

Desse modo, não se pode usar a fase preliminar para, na realidade, lançar juízos definitivos a pretexto de existência de prova suficiente para a absolvição, mas contraditoriamente privar o autor de produzir novas provas, no momento oportuno, como requerido neste caso.

Sobre o tema, destaco passagem da obra “Improbidade Administrativa”, de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves ( Lúmen Júris, 2ª edição, p. 785/786):

“ao aludir §8º à 'rejeição da ação' pelo juiz quando convencido da 'inexistência do ato de improbidade' , institui-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 demonstrada, pela resposta do notificado, a inexistência do fato ou a sua não-concorrência 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. 5º, 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 pretendi exposta pelo autor em sua vestibular, servindo precipuamente, como já dito, como instrumento de defesa prévia da própria jurisdição, evitando lides temerária”.

Nesse sentido, já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FASE PRELIMINAR DA AÇÃO JUDICIAL. PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. PREJUÍZO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE. 1. Trata-se de ação civil pública de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em razão, dentre outras coisas, da contratação de empresa, cuja participação envolve indiretamente o prefeito municipal, com o Município de Lucas do Rio Verde. Alegou o Parquet a ocorrência no certame de parcialidade e pessoalidade. 2. A decisão de primeira instância recebeu a petição inicial de improbidade ofertada pelo recorrente, no entanto, o acórdão recorrido reformou essa decisão, e rejeitou a inicial, com a conseqüente improcedência da ação civil pública. 3. A violação do artigo 535 do CPC não se efetivou no caso dos autos, uma vez que não se vislumbra omissão no acórdão recorrido capaz de tornar nula a decisão impugnada no especial. 4. A Corte de origem apreciou a demanda de modo suficiente, havendo se pronunciado acerca de todas as questões relevantes. É cediço que, quando o Tribunal a quo se pronuncia de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, não cabe falar em ofensa ao referidos dispositivos legais. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como de fato ocorreu na hipótese dos autos. 5. Quanto ao mérito, deixe-se consignado que **esta Corte Superior tem posicionamento no sentido de que, existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92 (fase em que a presente demanda foi interrompida), vale o princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.** 6. Isto porque, durante a instrução probatória plena, poderá ser possível identificar elementos objetivos e subjetivos da tipologia da Lei n. 8.429/92, especialmente a caracterização de eventual dano ao erário ou enriquecimento ilícito e o

**dolo dos agentes envolvidos.** 7. No mais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que, para o enquadramento de condutas no art. 11 da Lei n. 8.429/92 (tipo em tese cabível à presente hipótese concreta), é despicienda a caracterização do dano ao erário e do enriquecimento ilícito, razão pela qual a presente demanda é abstratamente viável. Precedentes. 8. Recurso especial parcialmente conhecido, e nesta parte provido. (REsp 1220256/MT, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2011, DJe 27/04/2011)

Tem mais, somente com o processamento da lide, com ampla instrução probatória, é que se poderá comprovar, sem qualquer dúvida, que o ato imputado ao Demandado não se configura como improbidade administrativa, a fim de se preservar o interesse público.

Também esse é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECEBIMENTO DA AÇÃO. TIPIFICAÇÃO DOS ATOS. INDÍCIOS DE PRÁTICAS DE ATOS ÍMPROBOS. IN DUBIO PRO SOCIETATE. SÚMULA 7/STJ. 1. Em ação civil pública por ato de improbidade, 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. **Para fins do juízo preliminar de admissibilidade, previsto no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/1992, é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria, para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.** Precedentes. 3. Inviável a reforma do acórdão que, em análise das provas carreadas aos autos, concluiu pela existência de indícios mínimos de cometimento de atos ímprobos, relativos a direcionamento de licitação, em razão do óbice da Súmula 7/STJ. 4. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 318.511/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 17/09/2013)

Nessa esteira, cito decisão esclarecedora do Ministro Herman Benjamin:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CABIMENTO. REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL. ART. 17, §§ 6º E 7º, DA LEI 8.429/1992. 1. Acórdão recorrido que manteve o recebimento da petição inicial de Ação Civil Pública fundada em suposta improbidade por contratação ilegal e prejuízo ao Erário. 2. Não se conhece de Recurso Especial em relação à ofensa ao art. 535 do CPC 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. O patrimônio público é bem difuso por excelência. Sua proteção é simultaneamente dever e direito de todos e, por isso, apresenta-se como um dos pilares da ordem republicana instituída pela Constituição de 1988. 4. Na Ação Civil Pública é indiferente a natureza do ato ilícito imputado ao réu (no caso, improbidade administrativa) e a tipologia dos remédios judiciais pretendidos (preventivos, reparatórios ou sancionatórios). 5. Condutas ímprobas podem ser deduzidas em juízo por meio de Ação Civil Pública, havendo perfeita harmonia entre a Lei 7.347/1985 e a Lei 8.429/1992, respeitados os requisitos específicos desta última (como as exigências do art. 17, § 6º). Precedentes do STJ. 6. Não é inepta a petição inicial que contém a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa, hábil para propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa. 7. É descabido pretender que, na Ação Civil Pública, a petição inicial seja uma versão antecipada da sentença, uma espécie de bula de remédio que, de tão precisa e minuciosa, prescindir da instrução, tendo em vista que já antecipa tudo o que, em outras modalidades de ação, caberia descobrir e provar em juízo. 8. A Lei da Improbidade Administrativa exige que a ação seja instruída com, alternativamente, "documentos" ou "justificação" que "contenham indícios suficientes do ato de improbidade" (art. 17, § 6º). Trata-se, como o próprio dispositivo legal expressamente afirma, de prova indiciária, isto é, indicação pelo autor de elementos genéricos de vinculação do réu aos fatos tidos por caracterizadores de improbidade. 9. Tão grande foi a preocupação do legislador com a efetiva repressão aos atos de improbidade e com a valorização da instrução judicial que até mesmo esta prova indiciária é dispensada quando o autor, na petição inicial, trazer "razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas" (art. 17, § 6º). 10. **O objetivo da decisão judicial prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 é tão-só evitar o trâmite de ações clara e inequivocamente temerárias, não se prestando para, em definitivo, resolver – no preâmbulo do processo e sem observância do princípio in dubio pro societate aplicável na rejeição da ação de improbidade**

**administrativa – tudo o que, sob a autoridade, poder de requisição de informações protegidas (como as bancárias e tributárias) e imparcialidade do juiz, haveria de ser apurado na instrução.** 11. Recurso Especial não provido. (REsp 1108010/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2009, DJe 21/08/2009).

*In casu*, há indícios de materialidade e de autoria, e os fatos devem ser apurados observado o devido processo legal, do qual é corolário lógico o contraditório e a ampla defesa, o que somente se poderá alcançar com o processamento da lide.

Frente ao exposto, em harmonia com o parecer ministerial, **PROVEJO O APELO, para anular a sentença, determinando o prosseguimento da instrução processual do feito.**

**É o voto.**

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador José Ricardo Porto. Participaram do julgamento, além do Relator, Excelentíssimo Senhor Desembargador **Leandro dos Santos**, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores **José Ricardo Porto e José Aurélio da Cruz**, convocado para compor o quórum em razão da suspeição da Excelentíssima Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti.

Presente à sessão a douta representante do Ministério Público, Dra. **Janete Maria Ismael da Costa Macedo**, Procuradora 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, no dia 18 de agosto de 2015.

**Desembargador LEANDRO DOS SANTOS**  
**Relator**