

RECURSO ESPECIAL Nº 1.773.034 / RIO DE JANEIRO (2018/0266437-5)

RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECORRIDO: CHRISTINO AUREO DA SILVA

ADVOGADOS: JOÃO ALBERTO ROMEIRO E OUTRO(S) – RJ084487

BRUNO CALFAT – RJ105258

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDEFERIMENTO LIMINAR. PETIÇÃO INICIAL. *IN DUBIO PRO SOCIETATE*.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público contra o ora recorrido. Sustenta o *Parquet* que o requerido no exercício de seu mandato de Deputado Estadual e de Secretário de Estado usava os veículos vinculados aos entes públicos para destinação particular, em campanha eleitoral, como também utilizava servidores formalmente nomeados para o exercício funcional da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, para o trabalho em sua residência e em pessoa jurídica de direito privado pertencente à sua esposa. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro deu provimento ao recurso do particular para rejeitar a Petição Inicial da Ação de Improbidade, vencido o Relator.

2. A Corte de origem concluiu: “Em relação ao suposto uso indevido dos veículos oficiais, embora seja uma prática reprovável, não configura ato de improbidade, por não haver enquadramento específico na Lei nº 8.429/92. (...) No que tange ao suposto fato de que o agravante teria utilizado, para fins particulares, funcionários nomeados para exercício na Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, igualmente, não se verificou o elemento subjetivo, porquanto não há indícios de intenção de causar dano ao erário ou de enriquecer indevidamente, conforme se vê do conjunto probatório constante dos autos. (...) Ante a inexistência do elemento subjetivo, ou seja, de indícios suficientes de enriquecimento ilícito por parte do agravante e tampouco dano ao erário, a ação deve ser rejeitada em relação ao mesmo ora recorrente”.

3. Nos termos do art. 17, §8º, da Lei nº 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*. Nesse sentido: AgInt nos EDcl no REsp 1.596.890/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24/5/2018; AgInt no AREsp 1.220.029/SP, Rel.^a Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 28/8/2018; AgInt no REsp 1.606.709/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 22/6/2018.

4. Na fase inicial de delibação da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade, a existência de indícios razoáveis que possam levar o julgador a enquadrar os fatos narrados como ato de improbidade já justifica a continuidade da fase de instrução e julgamento do processo.

5. O indeferimento da petição inicial nessas situações significa desconsiderar a importante atividade investigatória de instituições essenciais ao Estado brasileiro, que tanto contribuem para o combate à corrupção, à improbidade na Administração Pública e à malversação do dinheiro público.

6. Deve-se privilegiar, em casos como o ora analisado, a defesa do interesse público quanto ao esclarecimento dos fatos relacionados à atuação dos servidores e gestores públicos.

7. A propósito da aplicação do princípio *in dubio pro societate* nas Ações de Improbidade Administrativa (*mutatis mutandis*): REsp 1.567.026/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 27/8/2018; AgInt no AREsp 986.617/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 2/8/2018; AgRg no REsp 1.495.755/PE, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 5/3/2018; REsp 1.333.744/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 30/10/2017; AgInt no AREsp 1.146.426/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 25/5/2018.

8. Em relação à primeira conduta, pela simples leitura do Acórdão recorrido, nota-se que se enquadra, em tese, no disposto no art. 9º, XI e XII, da LIA. Quanto à segunda, o STJ já decidiu que somente após a regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência, ou não, de enriquecimento ilícito, eventual dano ou prejuízo a ser reparado e a delimitação do respectivo montante, efetiva lesão a princípios da Administração

Pública e configuração de elemento subjetivo apto a caracterizar o noticiado ato ímprobo. Precedentes: EDcl no REsp 1.387.259/MT, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 23/04/2015; AgRg no AREsp 400.779/ES, Rel. p/ acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 17/12/2014.

9. A improcedência das imputações de improbidade administrativa, com reconhecimento de ausência do elemento subjetivo, em juízo de admissibilidade da acusação, constitui juízo que não pode ser antecipado à instrução do processo, devendo-se prosseguir na demanda, de modo a viabilizar a produção probatória, necessária ao convencimento do julgador. Com efeito, “a conclusão acerca da existência ou não de dolo na conduta deve decorrer das provas produzidas ao longo da marcha processual, sob pena de esvaziar o direito constitucional de ação, bem como de não observar o princípio do *in dubio pro societate*” (STJ, AgRg no REsp 1.296.116/RN, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador Federal Convocado do TRF/1ª Região), Primeira Turma, DJe de 2/12/2015).

10. Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: “A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a) Relator(a).” Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.”

Brasília, 06 de dezembro de 2018 (data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.773.034 / RJ (2018/0266437-5)

RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECORRIDO: CHRISTINO AUREO DA SILVA

ADVOGADOS: JOÃO ALBERTO ROMEIRO E OUTRO(S) – RJ084487

BRUNO CALFAT – RJ105258

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO AGRAVADA QUE RECEBEU A INICIAL POR VISLUMBRAR INDÍCIOS SUFICIENTES DA EXISTÊNCIA DE ATOS DE IMPROBIDADE. DEPUTADO ESTADUAL. DANO EFETIVO AO ERÁRIO NÃO CONFIGURADO. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR PARTE DO AGRAVANTE. INCIDÊNCIA DO PREVISTO NOS ARTIGOS 17, §§ 7º E 8º DA LEI Nº 8.429/92. PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE QUE DEVE CONTER A COMPROVAÇÃO DA JUSTA CAUSA PARA A PROPOSITURA DA DEMANDA. PARA A CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE, DEVE SER DEMONSTRADO O DOLO DO AGENTE NA PRÁTICA DO ATO, CONFORME ABALIZADA DOUTRINA SOBRE O TEMA. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE QUE SE IMPÕE EM RELAÇÃO AO ORA RECORRENTE, UMA VEZ QUE NÃO CONSTATADOS INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL SOBRE O TEMA. PROVIMENTO DO RECURSO.

A parte recorrente afirma que houve, além de divergência jurisprudencial, ofensa aos arts. 9º, 10, 11 e 17, §§ 6º, 7º e 8º, da Lei nº 8.429/1992, ao argumento de que haveria justa causa no recebimento da inicial de improbidade administrativa. Sustenta que, para além de não se poder exigir, nesta fase processual, a comprovação, em absoluto, da prática do ato, as razões adotadas pelo acórdão recorrido para não receber a inicial seriam infundadas, pois o ato ímprobo narrado estaria caracterizado independentemente da existência de dano ao erário, de enriquecimento ilícito ou da presença de dolo específico.

Aduz, em suma, estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade do recurso.

Contrarrazões às fls. 203-229.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.773.034/RJ (2018/0266437-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 7.11.2018.

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público contra Christino Aureo da Silva. Sustenta o MP que o requerido, no exercício de seu mandato de Deputado Estadual e de Secretário de Estado, usava os veículos vinculados aos entes públicos para destinação particular, em campanha eleitoral, como também utilizava servidores formalmente nomeados para o exercício funcional da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, para o trabalho em sua residência e em pessoa jurídica de direito privado pertencente à sua esposa.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro deu provimento ao recurso do particular para rejeitar a Petição Inicial da Ação de Improbidade, vencido o Relator.

A parte recorrente argui que as instâncias de origem não poderiam indeferir liminarmente a inicial sem antes abrir a oportunidade da apresentação de provas, argumentando que o juízo de delibação preliminar nas Ações Cíveis Públicas por Ato de Improbidade Administrativa milita em favor da sociedade (*in dubio pro societate*).

O Tribunal de origem apreciou a matéria da seguinte forma:

Na hipótese, ora em julgamento, não restou suficientemente comprovada a existência de indícios de conduta ímproba do agravante.

Ademais, no caso em análise, não se constata indícios suficientes de enriquecimento ilícito por parte do agravante e tampouco dano ao erário.

Em relação ao suposto uso indevido dos veículos oficiais, embora seja uma prática reprovável, não configura ato de improbidade, por não haver enquadramento específico na Lei nº 8.429/92.

(...)

No que tange ao suposto fato de que o agravante teria utilizado, para fins particulares, funcionários nomeados para exercício na Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, igualmente, não se verificou o elemento subjetivo, porquanto não há indícios de intenção de causar dano ao erário ou de enriquecer indevidamente, conforme se vê do conjunto probatório constante dos autos.

(...)

Ante a inexistência do elemento subjetivo, ou seja, de indícios suficientes de enriquecimento ilícito por parte do agravante e tampouco dano ao erário, a ação deve ser rejeitada em relação ao mesmo ora recorrente.

Nos termos do “art. 17, §8º, da Lei nº 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*".

A propósito:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO LIMINAR DA INICIAL. ACÓRDÃO AFIRMOU O COMETIMENTO DE ILEGALIDADES. ELEMENTO SUBJETIVO. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL. *IN DUBIO PRO SOCIETATE*.

1. Eventual nulidade da decisão monocrática por suposta afronta ao art. 932 do CPC/2015 fica superada com a reapreciação do recurso pelo órgão colegiado via Agravo Regimental/Interno.

2. O Superior Tribunal de Justiça entende que é suficiente a presença de indícios do ato ímprobo para a propositura da ação de improbidade administrativa e que não se pode exigir prova cabal do dolo para o recebimento da demanda, apenas para a condenação, pois na fase inicial prevalece o princípio do *in dubio pro societate*, que possibilita o maior resguardo do interesse público.

3. Agravo Interno não provido.

(AgInt nos EDcl no REsp 1.596.890/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/4/2018, DJe 24/5/2018)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE ENTENDEU PELA EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão publicada em 09/04/2018, que julgara recurso interposto contra *decisum* publicado na vigência do CPC/73.

II. Na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação de Roberto Hamamoto e outros, alegando que os requeridos, em licitação do Município de Caieiras, violaram princípios da Administração Pública e causaram lesão ao Erário, em ofensa aos arts. 10, VIII, e 11 da Lei nº 8.429/92.

Alega o *Parquet* que a modalidade licitatória de que se valeu o Município de Caieiras não seria aplicável à hipótese em questão, pois o sistema de registro de preços somente se aplica aos casos de compra de bens, e não de realização de obras, como no caso.

Acrescenta, ainda, que o procedimento licitatório teria desrespeitado a Lei de Licitações, uma vez que não houve ampla pesquisa de mercado, requisito previsto no art. 15, §1º, da aludida Lei.

III. O Tribunal de origem concluiu que, “levando em conta o tanto quanto apresentado pelas partes litigantes, o caso em testilha, no mais de suas peculiaridades, não permite uma formação cognitiva plena que capacite a rejeição da inicial pela certeza de não ter havido ato de improbidade administrativa praticado por quaisquer dos apelados envolvidos. (...) Não há como inferir, somente a partir dos elementos que foram verificados até o presente momento no processo, quais as dimensões dos serviços a serem realizados, tampouco se, de fato, trata-se de serviço caracterizado pela impossibilidade de prévia determinação. É necessário que se proceda à produção de provas que atestem para a grandeza, ou não, das obras; tal necessidade só será contemplada a partir do recebimento da inicial e do regular curso processual”.

IV. A improcedência das imputações de improbidade administrativa, na fase de admissibilidade da acusação – como pretende o agravante –, quando o acórdão recorrido entendeu pela existência de indícios de prática de atos de improbidade, constitui juízo que, no caso, não pode ser antecipado à instrução do processo, mostrando-se necessário o prosseguimento da demanda, de modo a viabilizar a produção probatória, necessária ao convencimento do julgador, sob pena, inclusive, de cercear o *jus accusationis* do Estado, tal como decidido na origem. Nesse sentido: STJ, EDcl no REsp 1.387.259/MT, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 23/4/2015; REsp 1.357.838/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 25/9/2014; AgRg no AREsp 491.041/BA, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 18/12/2015.

V. Tendo o Tribunal de origem, com base nas provas dos autos, concluído pela existência de indícios suficientes para o recebimento da petição inicial, que imputa, ao agravante, a prática de atos de improbidade administrativa, entender de forma contrária demandaria o reexame do conteúdo fático-probatório do processo, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Nesse sentido: STJ, AgRg no Ag 1.384.491/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 25/3/2013;

EDcl no Ag 1.297.357/MS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 06/10/2010.

VI. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1.220.029/SP, Rel.^a Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 21/8/2018, DJe 28/8/2018)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA BEM DELIMITADA NO ACÓRDÃO RECORRIDO. AFASTAMENTO DA SÚMULA 7. PETIÇÃO INICIAL COM A DESCRIÇÃO DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL QUE IMPLICA VIOLAÇÃO AO ART. 17, §8º, DA LEI Nº 8.429/92. NECESSIDADE DE AFERIÇÃO DA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO NA FASE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL.

I. Trata-se de ação civil pública cuja petição inicial imputou ao recorrido, então Presidente da Câmara Municipal de Petrópolis, a prática de ato de improbidade administrativa em função de peças publicitárias destinadas para fins diversos de divulgação de atos, programas, obras, serviços ou mesmo campanhas do Poder Legislativo, sem revelar qualquer caráter educativo, informativo ou de orientação social em seu bojo.

II. Delimitação, no acórdão recorrido, da questão fática que serviu de fundamento para a propositura da ação civil pública por improbidade administrativa. Afastamento da Súmula 7 como óbice para o conhecimento do recurso especial.

III. Na petição inicial, deixou-se claro que o recorrido teve motivação política e intuito de promoção pessoal e, por isso, houve dolo em conduta que supostamente violou os princípios da finalidade, da legalidade e da moralidade administrativa e se enquadra no art. 11, *caput*, e I, da Lei nº 8.429/92.

IV. A presença dos indícios da prática de ato de improbidade administrativa determina o recebimento da petição inicial em face, inclusive, do princípio do *in dubio pro societate* que se aplica nessa fase processual para conferir maior proteção ao interesse público. Precedente: AgInt nos EDcl no REsp 1.596.890/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/4/2018, DJe 24/5/2018.

V. No curso do processo e somente após a fase de instrução é que se poderá concluir pela efetiva presença ou não do elemento volitivo

necessário para o reconhecimento da prática do ato ímprobo imputado ao recorrido. Precedentes: AgInt no REsp 1.614.538/GO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16/2/2017, DJe 23/2/2017 e REsp 1.192.758/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 4/9/2014, DJe 15/10/2014.

VI. Considera-se indevida, assim, a rejeição da petição inicial pelo juízo de primeiro grau e a confirmação dessa rejeição pelo Tribunal de origem, por violação ao art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92.

VII. Agravo interno provido.

(AgInt no REsp 1.606.709/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 22/6/2018)

Na fase inicial de deliberação da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade, a existência de indícios razoáveis que possam levar o julgador a enquadrar os fatos narrados como ato de improbidade já justifica a continuidade da fase de instrução e julgamento do processo.

Em relação à primeira conduta, pela simples leitura do Acórdão recorrido, nota-se que se enquadra, em tese, no disposto no art. 9º, XI e XII, da LIA.

Quanto à segunda, o STJ já decidiu que “somente após a regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência, ou não, de: (I) enriquecimento ilícito; (II) eventual dano ou prejuízo a ser reparado e a delimitação do respectivo montante; (III) efetiva lesão a princípios da Administração Pública; e (IV) configuração de elemento subjetivo apto a caracterizar o noticiado ato ímprobo”. (AgRg no AREsp 400.779/ES, Rel. p/ acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/12/2014)

No mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, *CAPUT*, I E II, DA LEI Nº 8.429/92. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONCLUIU PELO INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL, EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL E CRIMINAL. DECISÃO DE 1º GRAU RESTABELECIDADA. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Agravo Regimental interposto contra decisão publicada na vigência do CPC/73.

II. Na origem, trata-se de Agravo de Instrumento interposto contra decisão que recebera a inicial de ação de improbidade administrativa, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em face do ora agravante e outros réus, professores, servidora e aluno da Universidade Federal de Itajubá - UNIFEI. Segundo consta dos autos, o Ministério Público Federal imputa aos réus a prática de atos de improbidade em decorrência de tratamento diferenciado dispensado ao aluno Henrique Machado Moreira Santos, em violação aos princípios da isonomia, impessoalidade e imparcialidade e à norma descrita no art. 11, *caput*, I e II, da Lei nº 8.429/92. O Tribunal de origem – revertendo a decisão de 1º Grau que, fundamentadamente, recebera a petição inicial – deu provimento ao Agravo de Instrumento, para, nos termos do art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92, rejeitar a inicial da ação de improbidade administrativa.

III. Segundo a jurisprudência desta Corte, havendo indícios da prática de ato de improbidade administrativa, por força do princípio *in dubio pro societate*, a ação deve ter regular processamento, para que seja oportunizada às partes a produção das provas necessárias, a fim de permitir um juízo conclusivo acerca das condutas narradas, inclusive sobre a presença do elemento subjetivo, sendo prematura, no presente momento, a extinção do feito, como pretende o agravante.

Precedentes: STJ, AgRg no REsp 1.433.861/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/09/2015; REsp 1.375.838/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/09/2014; AgRg no AREsp 491.041/BA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/12/2015.

IV. A improcedência das imputações de improbidade administrativa, com reconhecimento, inclusive, de ausência do elemento subjetivo, em juízo de admissibilidade da acusação – como ocorreu no caso –, constitui juízo que não pode ser antecipado à instrução do processo, mostrando-se necessário o prosseguimento da demanda, de modo a viabilizar a produção probatória, necessária ao convencimento do julgador, sob pena, inclusive, de cercear o *jus accusationis* do Estado. Com efeito, “a conclusão acerca da existência ou não de dolo na conduta deve decorrer das provas produzidas ao longo da marcha processual, sob pena de esvaziar o direito constitucional de ação, bem como de não observar o princípio do *in dubio pro societate*”. [STJ, AgRg no REsp 1.296.116/RN, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Federal Convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/12/2015]

V. Segundo a jurisprudência desta Corte, “somente após a regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência, ou não, de: (I) enriquecimento ilícito; (II) eventual dano ou prejuízo a ser reparado e a delimitação do respectivo montante; (III) efetiva lesão a princípios da Administração Pública; e (IV) configuração de elemento subjetivo apto a caracterizar o noticiado ato ímprobo”. (STJ, AgRg no AREsp 400.779/ES, Rel. p/ acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/12/2014)

VI. Nesse contexto, deve ser considerada prematura a extinção do processo com julgamento de mérito, tendo em vista que nesta fase da demanda, a relação jurídica sequer foi formada, não havendo, portanto, elementos suficientes para um juízo conclusivo acerca da demanda, tampouco quanto à efetiva presença do elemento subjetivo do suposto ato de improbidade administrativa, o qual exige a regular instrução processual para a sua verificação.

(EDcl no REsp 1.387.259/MT, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/04/2015)

O indeferimento da petição inicial nessas situações significa desconsiderar a importante atividade investigatória de instituições essenciais ao Estado brasileiro que tanto contribuem para o combate à corrupção, à improbidade na Administração Pública e à malversação do dinheiro público.

Deve-se privilegiar, em casos como o ora analisado, a defesa do interesse público quanto ao esclarecimento dos fatos relacionados à atuação dos servidores e gestores públicos.

A propósito da aplicação do princípio *in dubio pro societate* nas Ações de Improbidade Administrativa (*mutatis mutandis*):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. PETIÇÃO INICIAL APTA. PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. NECESSIDADE DE APURAÇÃO DE TODOS OS FATOS DESCRITOS NA PETIÇÃO INICIAL.

I. O acórdão recorrido não se ressentiu de omissão, obscuridade ou contradição, porque apreciou a controvérsia com fundamentação suficiente, embora parcialmente contrária ao interesse da recorrente Y.R.C.

II. Na petição inicial, os fatos imputados foram descritos com clareza, bem como dela constaram os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa reputados violados e, ainda, foram

formulados pedidos congruentes com as causas de pedir próxima e remota. Por consequência, está-se diante de inicial apta, ficando devidamente assegurados os direitos fundamentais da ampla defesa e do contraditório para o esclarecimento dos fatos durante a instrução. Precedentes: REsp 964.920/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28.10.2008, DJe 13.3.2009; AgRg no REsp 1.204.965/MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/12/2010, DJe 14/12/2010.

III. Na fase inaugural do processamento da ação civil pública por improbidade administrativa, vige o princípio do *in dubio pro societate*. Significa dizer que, caso haja apenas indícios da prática de ato de improbidade administrativa, ainda assim se impõe a apreciação de fatos apontados como ímprobos. Art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92. Precedente: AgInt no REsp 1.614.538/GO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16/2/2017, DJe 23/2/2017.

IV. Na ação de improbidade administrativa, não há se falar em litisconsórcio passivo necessário, diante da natureza não unitária da relação jurídica e da ausência de disposição legal nesse sentido. Precedente: AgRg no AREsp 355.372/MS, Rel.^a Ministra Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, julgado em 5/3/2015, DJe 11/3/2015.

V. Recurso especial do Ministério Público Federal conhecido e provido. Recurso especial de Y.R.C conhecido e negado provimento. (REsp 1.567.026/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/8/2018, DJe 27/8/2018)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. DEMONSTRAÇÃO DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. PROSEGUIMENTO DA DEMANDA.

1. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a verificação dos pressupostos do recurso especial está sujeita ao duplo juízo de admissibilidade, não estando esta Corte Superior vinculada aos termos da decisão proferida do Tribunal de origem.

2. A decisão singular que negou provimento ao agravo em recurso especial encontra suporte na Súmula 568/STJ, que autoriza o relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, a dar ou negar provimento ao recurso quando houver jurisprudência dominante acerca do tema.

3. A jurisprudência desta Corte tem asseverado que 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.

4. Na espécie, o Tribunal *a quo* assentou expressamente que a petição inicial apresentada pelo órgão ministerial logrou demonstrar que os fatos narrados – inclusive aqueles que dizem respeito à conduta praticada pela parte ora agravante – têm o potencial de configurar ato de improbidade administrativa. Nesse contexto, o encaminhamento judicial deverá operar em favor do prosseguimento da demanda, exatamente para se oportunizar a ampla produção probatória, tão necessária ao pleno e efetivo convencimento do julgador.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AglInt no AREsp 986.617/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 26/6/2018, DJe 2/8/2018.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 17, §8º, DA LEI Nº 8.429/1992. INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATOS DE IMPROBIDADE. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. SÚMULAS 7/STJ, 283 E 2ST. INAPLICABILIDADE.

1. A jurisprudência desta Corte tem asseverado que “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”. (REsp 1.197.406/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013)

2. Como deflui da expressa dicção do §8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, somente será possível a pronta rejeição da ação, pelo magistrado, caso resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da impropriedade da ação ou da inadequação da via eleita.

3. A reversão do julgamento proferido pelo Tribunal *a quo* não depende do reexame de provas, uma vez que os fatos que ensejaram a propositura da ação de improbidade administrativa foram bem delimitados no voto proferido pelo relator do acórdão recorrido. Trata-se, portanto, de nova qualificação jurídica de elementos fáticos já demonstrados no processo.

4. A petição do recurso especial cumpriu todos os requisitos necessários à espécie, tendo sido cabalmente demonstrados os

motivos pelo quais o Tribunal de origem negou vigência ao art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/1992. Assim, na espécie, são inaplicáveis os óbices das Súmulas 283 e 284/STF.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.495.755/PE, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 20/2/2018, DJe 5/3/2018)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ANÁLISE DO ELEMENTO SUBJETIVO. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EXPRESSAMENTE RECONHECIDOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, NÃO PROVIDO.

1. No caso dos autos, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil de improbidade administrativa contra o ex-Prefeito do Município de Pirai/RJ e Outros, em razão de supostas irregularidades em processo licitatório objeto de convênio com o Ministério da Saúde, praticados no ano de 2002 no referido município, relacionado à suposta aquisição irregular de unidades de UTIs móveis. A exordial acusatória foi recebida pela ilustre magistrada em primeiro grau de jurisdição (fls. 29/36), o que foi impugnado pelo recorrente, entretanto, mantida em sede recursal.

2. O entendimento do Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, está em consonância com a orientação deste Tribunal Superior sobre o tema, a qual autoriza o recebimento da petição inicial da ação civil de improbidade administrativa, na hipótese da presença de indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa. Com efeito, na fase inicial prevista no art. 17 e §§ 7º, 8º e 9º, da Lei nº 8.429/92, vigora o princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.

3. O indeferimento da petição inicial da ação civil de improbidade administrativa somente é cabível nos casos que o magistrado entender inexistente o suposto ato de improbidade, da improcedência da ação ou a inadequação da via eleita, hipóteses não configuradas no caso concreto. Sobre o tema: AgInt no AREsp 910.840/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/08/2016, DJe 30/08/2016; REsp 1192758/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 15/10/2014.

4. Além disso, no caso dos autos, deve ser considerada prematura a extinção do processo com julgamento de mérito, tendo em vista não existirem elementos fáticos ou probatórios suficientes para um juízo conclusivo acerca da demanda, tampouco quanto à efetiva presença do elemento subjetivo do suposto ato de improbidade administrativa, o qual exige, em regra, a regular instrução processual. Nesse sentido, a orientação pacífica desta Corte Superior: AgInt nos EDcl no AREsp 925.670/MG, Rel.^a Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016; AgRg no AREsp 400.779/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/11/2014, DJe 17/12/2014; AgRg no REsp 1384970/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/09/2014, DJe 29/09/2014.

5. Ademais, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos que o Tribunal *a quo* manteve o reconhecimento da presença de indícios de prática de ato de improbidade aptos a autorizar o prosseguimento da ação civil. A reversão do entendimento exposto no acórdão exige, necessariamente, o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ, nos termos da jurisprudência desta Corte Superior: AgRg no REsp 1281089/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 28/08/2015; AgRg no AREsp 604.949/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 21/05/2015.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp 1.333.744/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 24/10/2017, DJe 30/10/2017)

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. PROCESSAMENTO DA AÇÃO. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS. REVISÃO PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. “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 nº 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”. (AgRg no AREsp 706.071/SP, Rel.^a Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 23/2/2016, DJe 9/3/2016.)

2. Não há como se analisar recurso especial que demande incursão na seara probatória, nos termos preconizados pela Súmula 7/STJ.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 1.146.426/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 15/5/2018, DJe 25/5/2018.)

Assim, a extinção prematura da Ação de Improbidade, sem permitir que sejam investigados todos os fatos apontados pelo *Parquet* que, caso comprovados, evidenciariam o desvio de função do ato de nomeação dos servidores comissionados, surge, ao que parece, inadequada.

Diante do exposto, *conheço do Recurso Especial e dou-lhe provimento para a reabertura da apuração das irregularidades apontadas na Ação Civil Pública pelo juízo de origem.*

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2018/0266437-5

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 1.773.034/RJ

Números Origem: 00267914520168190000 01673311420148190001
1673311420148190001 201725112772 267914520168190000

PAUTA: 06/12/2018

JULGADO: 06/12/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECORRIDO: CHRISTINO AUREO DA SILVA

ADVOGADOS: JOÃO ALBERTO ROMEIRO E OUTRO(S) – RJ084487

BRUNO CALFAT – RJ105258

**ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
– Atos Administrativos – Improbidade Administrativa**

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

“A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a) Relator(a).”

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.