

Superior Tribunal de Justiça

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 961.744 - RJ (2016/0203652-7)
RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
R.P/ACÓRDÃO : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA
AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO
ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747
JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM ARESP. SUBLEVAÇÃO DO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA DO EMINENTE RELATOR, MIN. SÉRGIO KUKINA, QUE MANTEVE ACÓRDÃO DO TJ/RJ, ESTE QUE CONFIRMOU A DECISÃO DE RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE NO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU, COM ESTEIO NO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. ALEGAÇÃO DO ÓRGÃO ACUSADOR, O MP/RJ, DE QUE O ENTÃO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DA CAPITAL FLUMINENSE NÃO REALIZOU PRÉVIA LICITAÇÃO PARA FIRMAR CONVÊNIO ENTRE A MUNICIPALIDADE E A OBRA SOCIAL DO RIO DE JANEIRO, A PARTIR DO QUAL SERIAM APLICADOS RECURSOS ORIUNDOS DE FUNDOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PRELIMINAR DE NULIDADE DO ARESTO POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO NA DECISÃO DE RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL DA ACP. ACOLHE-SE A PRELIMINAR, POIS O ARESTO NÃO APRESENTA MOTIVAÇÃO NO CASO CONCRETO QUANTO AOS ELEMENTOS INDICIÁRIOS AUTORIZADORES DO PROCESSAMENTO DA AÇÃO DE ORIGEM. AGRAVO INTERNO DO DEMANDADO PROVIDO PARA ACOLHER-SE A PRELIMINAR DE NULIDADE DO ARESTO.

1. PRELIMINAR DE NULIDADE DAS DECISÕES DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS, POR CARÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. Em notável julgado ilustrativo, a 1a. Turma desta Corte Superior, acompanhando voto do ilustre Ministro BENEDITO GONÇALVES, proclamou a nulidade de decisão que recebeu a inicial da ação civil pública, tendo em vista a total ausência de fundamentação, na medida em que limitou-se a *dizer de acordo com os documentos, recebo a inicial, cite-se*, deixando de apreciar, ainda que sucintamente, os argumentos aduzidos pelo ora recorrente em sua defesa prévia (AgRg no REsp. 1.423.599/RS, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 16.5.2014). Outro acórdão também verte essa importante linha de pensamento: AgRg no REsp. 1.454.702/PE, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 27.11.2014.

2. Ao contrário do que sinaliza o aresto recorrido (fls. 62) – que reservou a garantia de fundamentação judicial apenas para a decisão de trancamento da iniciativa sancionadora –, a decisão de recebimento da inicial da ação de improbidade também deve ser juridicamente fundamentada, não se dispensando a criteriosa identificação da presença de justa causa. A justa

Superior Tribunal de Justiça

causa é o ponto de apoio e mesmo a coluna mestra de qualquer imputação de ilícito, a quem quer que seja. Se assim não fosse, seriam admissíveis as imputações genéricas, abstratas, desfundamentadas, deslastreadas de elementos fáticos ou naturalísticos, ficando as pessoas ao seu alcance, ainda que não se demonstrem atos subjetivos praticados por elas.

3. Em adversidade à linha de raciocínio do aresto, *representa um constrangimento, de qualquer maneira, para qualquer pessoa, ser processada. Uma autoridade pública, quando é processada, tem um desgaste muito maior que qualquer cidadão, porque o simples fato de ser processado tem grande repercussão política na pessoa*, como pontua o Professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATOS (O Limite da Improbidade Administrativa. Comentários à Lei 8.429/92. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 553).

4. Em Direito Sancionador, exige-se, de maneira incontornável, a apreciação dos argumentos da defesa e averiguação dos elementos constantes do libelo, de modo a se evitar a promoção de lides temerárias. O que se nota na presente demanda é que há excessiva teorização acerca do que é a fase admissional das ações sancionadoras, sem que se enfrente o caso concreto e os pontos de defesa do acionado. Não se deve confundir a atividade sancionadora de ilícitos e o combate obstinado da improbidade, mesmo quando os agentes estatais atuam com rigor e veemência, com autorização para reduzir ou eliminar as garantias subjetivas que resguardam os direitos das pessoas. Preliminar de nulidade das decisões de origem acolhida.

5. A invocação do *in dubio pro societate* é abominável e descabida, para justificar o recebimento de iniciativas punitivas, até porque tem o efeito de impossibilitar, por completo, qualquer reação defensiva, uma vez que se afirma uma preponderância absoluta sobre direitos individuais. Essa postura não tem o abono dos juristas que porfiam em favor do respeito ao postulados do Direito Sancionador, no Estado de Direito Democrático. Lição da Professora MARIA THEREZA ROCHA DE ASSIS MOURA, Ministra do STJ, no HC 175.639/AC, DJe 11.04.2012.

6. Agravo Interno do então Alcaide conhecido e provido, para, acolhendo questão preliminar, proclamar a nulificação do aresto e da decisão de Primeiro Grau, por ausência de fundamentação da decisão de recebimento da petição inicial, determinando o retorno dos autos à origem, para novo juízo de admissibilidade da pretensão sancionadora.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr.

Superior Tribunal de Justiça

Ministro Gurgel de Faria, por maioria, vencido o Sr. Ministro Sérgio Kukina (Relator), dar provimento ao Agravo Interno, para, acolhendo questão preliminar, proclamar a nulificação do aresto e da decisão de Primeiro Grau, por ausência de fundamentação da decisão de recebimento da petição inicial, determinando o retorno dos autos à origem, para novo juízo de admissibilidade, nos termos do voto do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que lavrará o ACÓRDÃO.

Votaram com o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente) e Gurgel de Faria.

Impedido o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília/DF, 21 de fevereiro de 2019 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0203652-7 **PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 961.744 / RJ** **AgInt no**

Números Origem: 00660225020148190000 03774883320128190001 201624505324

PAUTA: 08/05/2018

JULGADO: 08/05/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA

AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO

ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747

JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA

AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO

ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747

JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 961.744 - RJ (2016/0203652-7)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **CÉSAR EPITÁCIO MAIA**
AGRAVANTE : **MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO**
ADVOGADOS : **JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747**
JOÃO GABRIEL MAFFEI E OUTRO(S) - RJ172751
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno interposto por **César Epitácio Maia** de decisão pela qual neguei provimento ao agravo em recurso especial, por entender que: (I) não ocorreu ofensa aos arts. 458 e 535 do CPC/73, pois o Tribunal *a quo* dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos e (II) conforme a jurisprudência desta Corte, 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 *in dubio pro societate*.

Em suas razões, a agravante sustenta que: (I) o acórdão recorrido, a despeito de oposição de embargos de declaração, não apontou, especificamente, em que consistiria o substrato probatório mínimo a caracterizar uma possível transgressão dolosa ou culposa da boa probidade administrativa; (II) a falta de indicação clara dos motivos que levaram à admissão da petição inicial não só desatende o dever de fundamentação de decisões judiciais, como também impede que o prejudicado possa conhecer as razões que conduziram à sua prolação, o que comprime, de modo não desejado pelo ordenamento, o exercício pleno e efetivo do direito de defesa, assegurado constitucionalmente; (III) a inexistência de dolo ou culpa nas condutas supostamente delitivas imputadas aos agentes públicos impõe a rejeição da petição inicial de plano.

Impugnação às fls. 245/253.

É o relatório.

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 961.744 - RJ (2016/0203652-7)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): A irresignação não merece acolhida.

Tal como ressaltou a decisão agravada, o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos.

Com efeito, no que diz respeito ao recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa, a Corte de origem consignou o seguinte (fls. 62/63):

[...]

Importa definir, no julgamento do presente, se a inicial da ação civil pública deve ser recebida.

Em primeiro lugar, argumentam os agravantes com a ocorrência de nulidade, por falta de fundamentação.

A decisão alvejada não é sentença, senão mera decisão interlocutória, possível de ser fundamentada de modo sucinto, o que de fato ocorreu, com a assertiva de que “os fatos narrados na inicial configuram em tese improbidade administrativa, não tendo logrado os réus em demonstrar, de plano, a inoportunidade dos fatos ou a sua licitude”.

Ademais, diante da influência do princípio in dubio pro societate, caberia ao juízo fundamentar, aí sim, com mais profundidade, o não recebimento da inicial, se fosse o caso, indicando porque razões estaria convencido da inexistência de ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

Deste modo, não se verifica nulidade, conforme pretendem os agravantes.

No mais, quanto ao mérito recursal propriamente dito, o recebimento da inicial, cuida especificamente do tema o art. 17, §8º da Lei 8.429/1992, dispondo que o juiz “rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita”.

Os agravantes argumentam com a inexistência de má-fé, dizendo, ainda, que eventual ilegalidade, apurada conforme um único voto vencido proferido em CPI, não deve ser confundida com ato de improbidade.

Ocorre, todavia, que não está afastada a possibilidade de caracterização de improbidade administrativa por meio de culpa, o que, naturalmente, dispensa o dolo ou má-fé, com a busca de uma

Superior Tribunal de Justiça

vantagem pessoal.

Por outro lado, quanto à natureza do ajuste com terceiro, seja como convênio ou contrato, que admitisse ou não competição, o argumento não tem o condão de afastar a possibilidade de obtenção de vantagem, em favor de terceiro.

Sobre tais aspectos, data venia, a longa argumentação das razões recursais nada tratou, não se podendo excluir a configuração de improbidade administrativa por culpa e obtenção de vantagem, em desfavor do erário, mesmo através do convênio celebrado.

Por tais razões, tem-se por não configuradas as hipóteses do art. 17, §8º da LIA, para fins de não recebimento da petição inicial, que, em caso de dúvida quanto a tais requisitos, deve ser admitida, conforme jurisprudência majoritária.

[...]

Ora, não carece de fundamentação o *decisum* que adota como razão de decidir a verossimilhança dos fatos narrados na inicial proposta pelo Ministério Público, assentando que estes, em linha de princípio, têm o potencial de configurar ato de improbidade administrativa.

Isso porque, considerando-se que, a partir das premissas fáticas descritas pelo *Parquet*, fez-se possível extrair a existência de indícios da prática de ato de improbidade administrativa, seria prematuro, naquele momento prefacial (admissibilidade da ação), obstar o regular prosseguimento do processo.

Assim, a fundamentação adotada pelas instâncias ordinárias, embora breve e sucinta, guarda pertinência no que se exige nesta fase preliminar, pois exprimiu o entendimento inicial do julgador sobre a hipótese que lhe foi apresentada como pretensão a ser dirimida, não se fazendo imperativo, nesta etapa processual, a formação de robusta convicção no sentido da efetiva ocorrência dos episódios narrados.

Desse modo, tendo em conta que a atividade judicial foi exercida em sua integralidade, respeitados os limites cognitivos concernentes à fase em que se encontra a demanda, deve ser prontamente afastada a alegação de que o acórdão recorrido deixou de oferecer a devida prestação jurisdicional. Na mesma linha de percepção, confira-se os seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LEI 9.296/96, ART. 1º. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17 DA LEI 8.429/92. FUNDAMENTAÇÃO SUCINTA. POSSIBILIDADE. FASE EM QUE SE DEVE OBSERVAR O PRINCÍPIO DO IN DÚBIO PRO SOCIETATE. PRECEDENTES SÚMULA 83/STJ.

1. Não há a alegada violação do art. 535 do CPC/73, pois a

Superior Tribunal de Justiça

prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da leitura do acórdão recorrido, que enfrentou e decidiu, motivadamente, a controvérsia posta em debate.

2. Nos termos do art. 17, §§ 7º e 8º, da Lei 8.429/92, a defesa preliminar é o momento oportuno para que o acusado indique elementos que afastem de plano a existência de improbidade administrativa, a procedência da ação ou a adequação da via eleita. Assim, somente nesses casos poderá o juiz rejeitar a petição inicial.

3. Existindo indícios de atos de improbidade nos termos dos dispositivos da Lei 8.429/92, sendo adequada a via eleita, cabe ao juiz receber a inicial e dar prosseguimento ao feito. Não há ausência de fundamentação a postergação para sentença final da análise da matéria de mérito. Ressalta-se, ainda, que a fundamentação sucinta não caracteriza ausência de fundamentação.

4. Demais disso, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 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*.

5. É pacífico nesta Corte que, no momento do recebimento da ação de improbidade administrativa, o magistrado apenas analisa a existência de indícios suficientes da prática de atos ímprobos, deixando para o mérito, se ocorreu ou não improbidade, existência de dano ao erário, enriquecimento ilícito, violação de princípios, condenando ou absolvendo os denunciados.

6. Demais disso, analisar a existência ou não de indícios suficientes, para o recebimento da ação de improbidade, demandaria o reexame de matéria fático-probatória, vedado em sede de recurso especial, de acordo com a Súmula 7 desta Corte.

Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 721.712/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2016, DJe 08/06/2016)

Reitere-se: somente será possível a pronta rejeição da ação civil pública de improbidade administrativa, pelo magistrado, caso resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

De fato, 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.^a Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013). Na mesma linha de percepção:

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 8º, LEI 8.429/1992. INDÍCIOS SUFICIENTES PARA O RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. EX-PREFEITO - APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 - COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967.

1. Consta do acórdão recorrido tratar-se de Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em razão de o prefeito ter firmado termo contratual não autorizado por lei com a Petrobras Distribuidora S/A.

2. A decisão de primeira instância recebeu a petição inicial de improbidade ofertada pelo recorrente, mas o acórdão recorrido, apesar de reconhecer que a exordial fora instruída com indícios de cometimento de atos passíveis de enquadramento na Lei de Improbidade administrativa, reformou a decisão de primeiro grau, e rejeitou a inicial.

3. O STJ tem posicionamento 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 8.429/92, vigora o princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.

4. Ademais, a jurisprudência assentada no STJ, inclusive por sua Corte Especial, é no sentido de que, "exceção a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art.

86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4º".

5. Recurso Especial provido.

(REsp 1108490/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2016, DJe 11/10/2016)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES DE ATO ÍMPROBO.

1. Como sinaliza o § 6º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, o recebimento da exordial da ação de improbidade supõe a presença de indícios suficientes da existência do ato ímprobo, sendo certo

Superior Tribunal de Justiça

que, pela dicção do § 8º do mesmo art. 17, somente será possível sua prematura rejeição caso o juiz resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

2. No caso em exame, o Ministério Público autor imputa ao réu, auditor fiscal estadual, a conduta de, ao invés de repassar ao tesouro os próprios valores em espécie que arrecadava junto aos contribuintes, apropriar-se desse dinheiro e fazer o repasse aos cofres públicos por meio de cheques de sua conta corrente pessoal, cujas cártulas, por mais de uma ocasião, foram recusadas pelo banco sacado por falta de fundos.

3. Nesse contexto, diversamente do que pareceu ao juiz em primeiro grau, não se pode, de plano, afirmar a inexistência de má-fé ou dolo na ação do apontado agente público, mostrando-se, antes, conveniente o prosseguimento da demanda, em ordem a viabilizar a ampla produção probatória, tão necessária ao pleno e efetivo convencimento do julgador.

4. Recurso especial do réu a que se nega provimento.

(REsp 1565848/RN, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2016, DJe 12/09/2016)

Na hipótese vertente, somente após a regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência do elemento subjetivo doloso na eventual prática de ato de improbidade administrativa, uma vez que o tema consubstancia, em regra, matéria probatória a ser examinada por ocasião da sentença de mérito proferida pelo juízo de primeiro grau.

Frise-se, ainda, que a decisão que recebe a petição inicial não representa cognição exauriente acerca da efetiva prática de ato de improbidade administrativa, mas apenas fase inicial de todo o deslinde probatório da demanda.

No caso em exame, repise-se, há indícios bastantes da existência do ato ímprobo historiado pelo *Parquet* autor, contexto em que 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. A propósito:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC INEXISTENTE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO LIMINAR DA AÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DOLO NA CONDUTA. NECESSIDADE DE AVERIGUAÇÃO ACERCA DO ELEMENTO VOLITIVO DO AGENTE PÚBLICO. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. PARCIAL PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL.

1. A teor do artigo 535 do CPC, os embargos de declaração

Superior Tribunal de Justiça

são cabíveis para apontar a existência de omissão, de contradição ou de obscuridade a respeito de questão jurídica de especial relevância para a solução da lide, o que não se verifica no presente caso.

2. A rejeição liminar da ação de improbidade administrativa pressupõe um firme convencimento do magistrado acerca da inexistência do ato de improbidade, ou da improcedência da ação, ou ainda da inadequação da via eleita. O indeferimento da ação, na hipótese, decorreu da conclusão do magistrado acerca da inexistência de comportamento doloso do agente público, juízo que se revela prematuro para o pórtico da ação.

3. A improcedência das imputações constitui juízo que não pode ser antecipado à instrução do processo, que no caso é de rigor. 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.

4. Agravo regimental parcialmente provido.

(AgRg no REsp 1296116/RN, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/11/2015, DJe 02/12/2015)

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.

[...]

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 1.220.256/MT, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 27/4/2011)

Superior Tribunal de Justiça

Em face das razões expostas, nega-se provimento ao agravo interno.

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0203652-7 **PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 961.744 / RJ** **AgInt no**

Números Origem: 00660225020148190000 03774883320128190001 201624505324

PAUTA: 08/05/2018

JULGADO: 15/05/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ODIM BRANDÃO FERREIRA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA

AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO

ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747

JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA

AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO

ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747

JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CERTIDÃO

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao agravo interno, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Aguardam os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente), Gurgel de Faria e Benedito Gonçalves.

Superior Tribunal de Justiça

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 961.744 - RJ (2016/0203652-7)
RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA
AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO
ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747
JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VOTO-VISTA

MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
(PELO TRANCAMENTO DA LIDE SANCIONADORA)

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM ARESP. SUBLEVAÇÃO DO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA DO EMINENTE RELATOR, MIN. SÉRGIO KUKINA, QUE MANTEVE ACÓRDÃO DO TJ/RJ, ESTE QUE CONFIRMOU A DECISÃO DE RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE NO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU, COM ESTEIO NO IN DUBIO PRO SOCIETATE. ALEGAÇÃO DO ÓRGÃO ACUSADOR, O MPIRJ, DE QUE O ENTÃO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DA CAPITAL FLUMINENSE NÃO REALIZOU PRÉVIA LICITAÇÃO PARA FIRMAR CONVÊNIO ENTRE A MUNICIPALIDADE E A OBRA SOCIAL DO RIO DE JANEIRO, A PARTIR DO QUAL SERIAM APLICADOS RECURSOS ORIUNDOS DE FUNDOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PRELIMINAR DE NULIDADE DO ARESTO POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO NA DECISÃO DE RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL DA ACP. ACOLHE-SE A PRELIMINAR, POIS O ARESTO NÃO APRESENTA MOTIVAÇÃO NO CASO CONCRETO QUANTO AOS ELEMENTOS INDICIÁRIOS AUTORIZADORES DO PROCESSAMENTO DA AÇÃO DE ORIGEM. AGRAVO INTERNO DO DEMANDADO PROVIDO PARA ACOLHER-SE A PRELIMINAR DE NULIDADE DO ARESTO.

1. PRELIMINAR DE NULIDADE DAS DECISÕES DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS, POR CARÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. Em notável julgado ilustrativo, a 1a. Turma desta Corte Superior, acompanhando voto do ilustre Ministro BENEDITO GONÇALVES, proclamou a nulidade de decisão que recebeu a inicial da ação civil pública, tendo em vista a total ausência de fundamentação, na medida em que limitou-se a dizer de acordo com os documentos, recebo a inicial, cite-se, deixando de apreciar, ainda que sucintamente, os argumentos aduzidos pelo ora recorrente em sua defesa prévia (AgRg no REsp. 1.423.599/RS, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 16.5.2014). Outro acórdão também verte essa importante linha de pensamento: AgRg no REsp. 1.454.702/PE, Rel.

Superior Tribunal de Justiça

Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 27.11.2014.

2. Ao contrário do que sinaliza o aresto recorrido (fls. 62) – que reservou a garantia de fundamentação judicial apenas para a decisão de trancamento da iniciativa sancionadora –, a decisão de recebimento da inicial da ação de improbidade também deve ser juridicamente fundamentada, não se dispensando a criteriosa identificação da presença de justa causa. A justa causa é o ponto de apoio e mesmo a coluna mestra de qualquer imputação de ilícito, a quem quer que seja. Se assim não fosse, seriam admissíveis as imputações genéricas, abstratas, desfundamentadas, deslastreadas de elementos fáticos ou naturalísticos, ficando as pessoas ao seu alcance, ainda que não se demonstrem atos subjetivos praticados por elas.

3. Em adversidade à linha de raciocínio do aresto, representa um constrangimento, de qualquer maneira, para qualquer pessoa, ser processada. Uma autoridade pública, quando é processada, tem um desgaste muito maior que qualquer cidadão, porque o simples fato de ser processado tem grande repercussão política na pessoa, como pontua o Professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATOS (*O Limite da Improbidade Administrativa. Comentários à Lei 8.429/92. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 553*).

4. Em Direito Sancionador, exige-se, de maneira incontornável, a apreciação dos argumentos da defesa e averiguação dos elementos constantes do libelo, de modo a se evitar a promoção de lides temerárias. O que se nota na presente demanda é que há excessiva teorização acerca do que é a fase admissional das ações sancionadoras, sem que se enfrente o caso concreto e os pontos de defesa do acionado. Não se deve confundir a atividade sancionadora de ilícitos e o combate obstinado da improbidade, mesmo quando os agentes estatais atuam com rigor e veemência, com autorização para reduzir ou eliminar as garantias subjetivas que resguardam os direitos das pessoas. Preliminar de nulidade das decisões de origem acolhida.

5. A invocação do *in dubio pro societate* é abominável e descabida, para justificar o recebimento de iniciativas punitivas, até porque tem o efeito de impossibilitar, por completo, qualquer reação defensiva, uma vez que se afirma uma preponderância absoluta sobre direitos individuais. Essa postura não tem o abono dos juristas que porfiam em favor do respeito ao postulados do Direito Sancionador, no Estado de Direito Democrático. Lição da Professora MARIA THEREZA ROCHA DE ASSIS MOURA, Ministra do STJ, no HC 175.639/AC, DJe 11.04.2012.

Superior Tribunal de Justiça

6. *Agravo Interno do então Alcaide conhecido e provido, para, acolhendo questão preliminar, proclamar a nulificação do aresto e da decisão de Primeiro Grau, por ausência de fundamentação da decisão de recebimento da petição inicial, determinando o retorno dos autos à origem, para novo juízo de admissibilidade da pretensão sancionadora.*

1. O MP/RJ ajuizou ação de improbidade administrativa em desfavor de CÉSAR EPITÁCIO MAIA, então Prefeito do Município do Rio de Janeiro/RJ, E OUTRA, ambos ora Agravantes, alegando que o então Chefe do Executivo não realizou prévia licitação para firmar convênio entre a Municipalidade e a Obra Social do Rio de Janeiro, a partir do qual seriam aplicados recursos advinentes dos Fundos Municipais de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente.

2. A imputação do Órgão Acusador está centrada nos arts. 10, VIII (dano ao Erário por dispensa indevida de processo licitatório) e art. 11, *caput* da Lei 8.429/1992 (ofensa a princípios nucleares administrativos).

3. O Juízo de Primeiro Grau proferiu decisão de recebimento da petição inicial e determinou a citação dos réus, ao seguinte fundamento: *cumpro ressaltar que na presente fase processual se aplica o princípio in dubio pro societate, sendo garantido aos notificados a mais ampla defesa após a citação e desenvolvimento regular do processo. Nesse passo, os fatos narrados na inicial configuram em tese improbidade administrativa, não tendo logrado êxito os réus em demonstrar, de plano, a inocorrência dos fatos ou a sua licitude, o que deverá ser objeto de produção de provas, se for de interesse da parte* (fls. 1.865/1.866 do apenso).

4. O TJ/RJ, ao apreciar recurso de Agravo de Instrumento interposto pelos implicados, manteve a decisão de recebimento da petição inicial, por entender o seguinte:

(...) diante da influência do princípio in dubio pro societate,

Superior Tribunal de Justiça

caberia ao juízo fundamentar, aí sim, com mais profundidade, o não recebimento da inicial, se fosse o caso, indicando porque razões estaria convencido da inexistência de ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita (fls. 62).

5. Insurgiram-se, em Recurso Especial, os demandados na ACP, por alegada violação dos arts. 458, II, 535, II do Código Buzaid e 17, § 8o. da Lei 8.429/1992, aos seguintes argumentos: (a) o acórdão recorrido persistiu na omissão a respeito da alegada nulidade da decisão que autoriza o processamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa; (b) o aresto, referendando a decisão que recebeu a inicial sem declinar as razões para tanto, acabou atentando contra as normas jurídicas que impõem a motivação obrigatória das decisões judiciais; (c) o julgado de origem manteve a decisão que recebeu a inicial da ação de improbidade, muito embora sequer existam indícios de enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública, seja dolosa ou culposamente.

6. A proposta do Ministro SÉRGIO KUKINA é por manter o acórdão que efetuou juízo positivo de admissibilidade da lide sancionadora, ao entendimento de que não há vício de fundamentação no julgado e de que há indícios suficientes do cometimento de ato ímprobo.

7. Solicitei vista dos autos para analisar a espécie. Profiro doravante o meu voto.

8. Proponho a cisão do julgamento, para, inicialmente, analisar preliminar de nulidade do aresto por ausência de fundamentação quanto ao recebimento da petição inicial da ação de improbidade.

9. Ao que se pode perceber do acórdão, não há fundamentação suficiente para o recebimento da ação de improbidade. Limita-se o julgado a proclamar o *in dubio pro societate*. Note-se:

Ademais, diante da influência do princípio in dubio pro societate, caberia ao juízo fundamentar, aí sim, com mais profundidade, o não recebimento da inicial, se fosse o caso, indicando

Superior Tribunal de Justiça

porque razões estaria convencido da inexistência de ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

Deste modo, não se verifica nulidade, conforme pretendem os agravantes.

No mais, quanto ao mérito recursal propriamente dito, o recebimento da inicial, cuida especificamente do tema o art. 17, §8º da Lei 8.429/1992, dispondo que o juiz "rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita".

Os agravantes argumentam com a inexistência de má-fé, dizendo, ainda, que eventual ilegalidade, apurada conforme um único voto vencido proferido em CPI, não deve ser confundida com ato de improbidade.

Ocorre, todavia, que não está afastada a possibilidade de caracterização de improbidade administrativa por meio de culpa, o que, naturalmente, dispensa o dolo ou má-fé, com a busca de uma vantagem pessoal.

Por outro lado, quanto à natureza do ajuste com terceiro, seja como convênio ou contrato, que admitisse ou não competição, o argumento não tem o condão de afastar a possibilidade de obtenção de vantagem, em favor de terceiro.

Sobre tais aspectos, data venia, a longa argumentação das razões recursais nada tratou, não se podendo excluir a configuração de improbidade administrativa por culpa e obtenção de vantagem, em desfavor do erário, mesmo através do convênio celebrado.

Por tais razões, tem-se por não configuradas as hipóteses do art. 17, §8º da LIA, para fins de não recebimento da petição inicial, que, em caso de dúvida quanto a tais requisitos, deve ser admitida, conforme jurisprudência majoritária (fls. 62163).

10. Penso que deveria haver um mínimo de apreciação dos argumentos da defesa e averiguação dos elementos constantes do libelo, de modo a se evitar a promoção de lides temerárias, o que não se nota na presente demanda, em que há excessiva teorização acerca do que é a fase admissional das ações sancionadoras, sem que enfrentasse amiúde o caso

Superior Tribunal de Justiça

concreto e os pontos de defesa do acionado.

11. Ao contrário do que sinaliza o aresto, não é só a decisão de trancamento que deve ser fundamentada, mas também a de recebimento. A meu sentir, o acórdão incorre em grave equívoco ao emitir essa linha de raciocínio, pois, sem dúvida alguma, *representa um constrangimento, de qualquer maneira, para qualquer pessoa, ser processado. Uma autoridade pública, quando é processada, tem um desgaste muito maior que qualquer cidadão, porque o simples fato de ser processado tem grande repercussão política na pessoa* (O Limite da Improbidade Administrativa. Comentários à Lei 8.429/92. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 553).

12. De fato, em notável julgado ilustrativo, a 1a. Turma desta Corte Superior, acompanhando voto do ilustre Ministro BENEDITO GONÇALVES, proclamou a nulidade de decisão que recebeu a inicial da ação civil pública, tendo em vista a total ausência de fundamentação, na medida em que limitou-se a dizer *de acordo com os documentos, recebo a inicial, cite-se*, deixando de apreciar, ainda que sucintamente, os argumentos aduzidos pelo ora recorrente em sua defesa prévia (AgRg no REsp. 1.423.599/RS, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 16.5.2014). Outro acórdão também verte essa importante linha de pensamento: AgRg no REsp. 1.454.702/PE, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 27.11.2014.

13. Em Direito Sancionador, exige-se, de maneira incontornável, a apreciação dos argumentos da defesa e averiguação dos elementos constantes do libelo, de modo a se evitar a promoção de lides temerárias. O que se nota na presente demanda é que há excessiva teorização acerca do que é a fase admissional das ações sancionadoras, sem que se enfrente o caso concreto e os pontos de defesa do acionado. Não se deve confundir a atividade sancionadora de ilícitos e o combate obstinado da improbidade, mesmo quando os agentes estatais atuam com rigor e veemência, com autorização para reduzir ou eliminar as garantias subjetivas que resguardam os direitos das

peças. Preliminar de nulidade das decisões de origem acolhida.

14. A invocação do *in dubio pro societate* é abominável e descabida, para justificar o recebimento de iniciativas punitivas, até porque tem o efeito de impossibilitar, por completo, qualquer reação defensiva, uma vez que se afirma uma preponderância absoluta sobre direitos individuais. Essa postura não tem o abono dos juristas que porfiam em favor do respeito ao postulados do Direito Sancionador, no Estado de Direito Democrático. Lição da Professora MARIA THEREZA ROCHA DE ASSIS MOURA, Ministra do STJ, no HC 175.639/AC, DJe 11.04.2012.

15. Valho-me desses importantes exemplares para acolher a preliminar de nulidade do aresto suscitada pelo recorrente, para que os autos retornem ao Primeiro Grau de Jurisdição e, assim, outra análise seja realizada na fase admissional, observando-se, nessa oportunidade, a devida fundamentação das decisões judiciais.

16. Por essa razão, voto por prover o Agravo Interno do então Alcaide, para, acolhendo questão preliminar, proclamar a nulificação do aresto e da decisão de Primeiro Grau, por ausência de fundamentação da decisão de recebimento da petição inicial, determinando o retorno dos autos à origem, para novo juízo de admissibilidade.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0203652-7 **PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 961.744 / RJ** **AgInt no**

Números Origem: 00660225020148190000 03774883320128190001 201624505324

PAUTA: 04/12/2018

JULGADO: 04/12/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA
AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO
ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747
JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA
AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO
ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747
JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SUSTENTAÇÃO ORAL

Manifestou-se pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL o Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS, Subprocurador-Geral da República.

CERTIDÃO

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

Superior Tribunal de Justiça

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista divergente do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho dando provimento ao agravo interno para, acolhendo questão preliminar, proclamar a nulificação do aresto e da decisão de Primeiro Grau, por ausência de fundamentação da decisão de recebimento da petição inicial, determinando o retorno dos autos à origem, para novo juízo de admissibilidade, no que foi acompanhado pela Sra. Ministra Regina Helena Costa, pediu vista o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Impedido o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.



AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 961.744 - RJ (2016/0203652-7)

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA:

Trata-se de agravo interno interposto por CÉSAR EPITÁCIO MAIA contra decisão da lavra do em. Min. SÉRGIO KUKINA que, negando provimento ao agravo em recurso especial, confirmou o entendimento emanado do Tribunal de Justiça do RJ assim sumariado (e-STJ fl. 61):

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. NULIDADE APONTADA NA DECISÃO RECORRIDA QUE NÃO SE RECONHECE, HAJA VISTA A SUFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO, CUJO APROFUNDAMENTO SERIA EXIGÍVEL NA HIPÓTESE DE NÃO RECEBIMENTO DA INICIAL, HAJA VISTA A PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO 'IN DÚBIO PRO SOCIETATE', NA FASE PROCESSUAL. RAZÕES RECURSAIS NO SENTIDO DA INEXISTÊNCIA DE MÁ- FÉ E INTENÇÃO DE OBTER VANTAGEM, BEM COMO QUANTO À INEGIXIBILIDADE DE LICITAÇÃO EM CASO DE CONVÊNIO. ARGUMENTOS QUE NÃO SE ACOLHEM, HAJA VISTA NÃO AFASTAREM A POSSIBILIDADE DE CARACTERIZAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR CULPA E OBTENÇÃO DE VANTAGEM EM DESFAVOR DO ERÁRIO MESMO NA HIPÓTESE DE CONVÊNIO. RECEBIMENTO DA INICIAL QUE SE IMPÕE. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

A pretensão recursal fundamenta-se, entre outras alegações, na falta de fundamentação da decisão que recebeu a inicial da ação de improbidade, de feição genérica, hábil ao recebimento de qualquer outro processo de improbidade administrativa.

No exame da questão, verifico, com todas as vênias do d. Relator, que assiste razão à divergência.

Com efeito, a jurisprudência do STJ se firmou pela necessidade de fundamentação da decisão que recebe a petição inicial da ação de improbidade administrativa.

Nesse sentido:

PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. RECEBIMENTO. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Município do Cabo de Santo Agostinho contra o recorrido, objetivando a sua condenação pela prática de ato ímprobo, pois, quando Prefeito do Município de Cabo de Santo Agostinho de 1997 a 2004, efetuou saque de R\$ 3.585.832,28 do Fundo Previdenciário Municipal, ao término do segundo mandato (final do ano de 2004), sem autorização legislativa, de que resultou prejuízo ao Erário e rejeição das contas da municipalidade.

2. O Tribunal a quo deu parcial provimento ao Agravo de Instrumento do recorrido para anular a decisão que recebeu a exordial, por ausência de fundamentação, e assim consignou: "Ora, ainda que se admita a utilização da técnica de fundamentação por remissão, é necessário que a remissão seja específica o suficiente para que se saiba quais os argumentos adotados pelo Parquet foram considerados relevantes para a formação do convencimento do Juízo" (grifo acrescentado, fl. 441).

3. O Ministério Público Federal, no seu parecer, bem analisou a questão. Vejamos: "Na mesma linha de entendimento adotada no acórdão profligado, a jurisprudência desta Superior Corte vem-se firmando no sentido de que decisões que simplesmente façam remissão a fundamentos de outra ou de parecer ministerial sem, ao menos, transcrevê-los, devem ser declaradas nulas, determinando-se retorno dos autos para que novo julgamento seja proferido (vide STJ, 2ªT, REsp 841.823/MS, rel. Min. Castro Meira, 23/10/2007, DJ 09/11/2007, p. 240)" (grifo acrescentado, fl. 443).

4. A jurisprudência do STJ se firmou pela necessidade de fundamentação da decisão que recebe a petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa. Nesse sentido: AgRg no REsp 1423599/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 16.5.2014.

5. Agravo Regimental não provido. (AgRg no REsp 1454702/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/10/2014, DJe 27/11/2014). (Grifos acrescidos).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO QUE NÃO ATACADA, ESPECIFICAMENTE, O FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE AFRONTA AO ART. 535 DO CPC/1973. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA 182/STJ. RECEBIMENTO DA INICIAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Inviável a apreciação do agravo interno que deixa de atacar especificamente, o fundamento da decisão agravada, referente à tese de afronta ao art. 535 do CPC/1973, incidindo, quanto ao ponto, a Súmula 182/STJ, por analogia.

2. 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 22/08/2013).

3. A decisão que recebe a petição inicial não representa cognição exauriente acerca da efetiva prática de ato de improbidade administrativa, mas apenas fase inicial de todo o deslinde probatório da demanda, motivo pelo qual não se exige, nesta etapa, a demonstração cabal dos fatos narrados na petição inicial.

4. O Superior Tribunal de Justiça tem compreensão firmada no sentido de que "não há ausência de fundamentação a postergação para sentença final da análise da matéria de mérito" (AgInt no AREsp 910.840/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/08/2016).

5. Havendo indícios bastantes da existência do ato ímprobo historiado pelo Parquet autor, 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.

6. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (AgInt no AREsp 858446/MG, rel. Min. SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 2/2/2018).

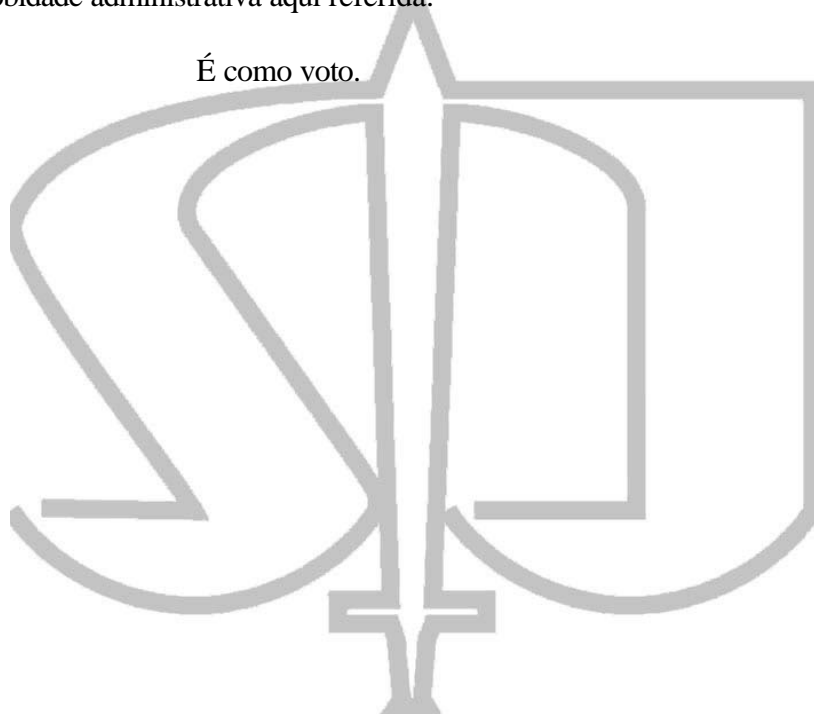
Superior Tribunal de Justiça

No caso, a decisão que recebeu a ação de improbidade administrativa (e-STJ fls. 3/4 - Apenso 1), longe de apontar indícios da prática de atos ímprobos e respectiva autoria, apresenta-se sobremodo genérica, sem qualquer alusão ao caso concreto, prejudicando inquestionavelmente o exercício da defesa em descompasso com a jurisprudência pacificada nesta Corte.

Nesse passo, evidencia-se a nulidade defendida no recurso.

Ante o exposto, com as devidas vênias, DOU PROVIMENTO ao agravo interno para, reformando a decisão recorrida, conhecer do recurso especial para anular o acórdão recorrido e determinar que seja proferido novo *decisum* quanto ao recebimento da ação de improbidade administrativa aqui referida.

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0203652-7 **PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 961.744 / RJ** **AgInt no**

Números Origem: 00660225020148190000 03774883320128190001 201624505324

PAUTA: 21/02/2019

JULGADO: 21/02/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA
AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO
ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747
 JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CÉSAR EPITÁCIO MAIA
AGRAVANTE : MARIA ANGELES IBARRA PIZARRO
ADVOGADOS : JOSE ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747
 JOÃO GABRIEL MAFFEI BALTHAR E OUTRO(S) - RJ172751
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Gurgel de Faria, a Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Sérgio Kukina (Relator), deu provimento ao agravo interno,

Superior Tribunal de Justiça

para, acolhendo questão preliminar, proclamar a nulificação do aresto e da decisão de Primeiro Grau, por ausência de fundamentação da decisão de recebimento da petição inicial, determinando o retorno dos autos à origem, para novo juízo de admissibilidade, nos termos do voto do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente) e Gurgel de Faria.

Impedido o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

