



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.464.412 - MG (2014/0158124-2)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
R.P/ACÓRDÃO : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF
AGRAVADO : LIMA NETTO CAMPOS FIALHO CANABRAVA ADVOGADOS
ADVOGADOS : ERICO ANDRADE E OUTRO(S)
LUÍS FERNANDO BELÉM PERES
MARIANA CRISTINA XAVIER GALVÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇO DE ADVOCACIA. NECESSIDADE DE QUE SE PROSSIGA NO FEITO A FIM DE QUE SE APURE OS FATOS IMPUTADOS.

1. No caso em análise, não restou devidamente demonstrado no acórdão da Corte de origem que a contratação direta de serviço de advocacia se deu razão em razão da singularidade da serviço a ser prestado e da notória especialização do contratado, razão pela qual se deve dar prosseguimento à ação civil pública a fim de que melhor se apure os fatos imputados na exordial.

2. Agravo regimental provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, dar provimento ao agravo regimental para prover o recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Benedito Gonçalves os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria.

Brasília (DF), 21 de junho de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator p/ Acórdão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0158124-2 PROCESSO ELETRÔNICO **AgRg no**
REsp 1.464.412 /
MG

Números Origem: 10439110090545002 10439110090545004 439110090545 6145157120118130000

PAUTA: 24/05/2016

JULGADO: 24/05/2016

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : LIMA NETTO CAMPOS FIALHO CANABRAVA ADVOGADOS
ADVOGADOS : ERICO ANDRADE E OUTRO(S)
LUÍS FERNANDO BELÉM PERES
MARIANA CRISTINA XAVIER GALVÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Licitações -
Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF
AGRAVADO : LIMA NETTO CAMPOS FIALHO CANABRAVA ADVOGADOS
ADVOGADOS : ERICO ANDRADE E OUTRO(S)
LUÍS FERNANDO BELÉM PERES
MARIANA CRISTINA XAVIER GALVÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CERTIDÃO

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

Adiado para a próxima sessão por indicação do Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.464.412 - MG (2014/0158124-2)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF
AGRAVADO : LIMA NETTO CAMPOS FIALHO CANABRAVA ADVOGADOS
ADVOGADOS : ERICO ANDRADE E OUTRO(S)
LUÍS FERNANDO BELÉM PERES
MARIANA CRISTINA XAVIER GALVÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Regimental interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra Decisão de minha lavra, que apresentou a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO QUE RECEBEU A PETIÇÃO INICIAL. IMPUTAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. ART. 10, VIII DA LEI 8.429/92. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONSIDEROU EXPRESSAMENTE A INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE SUPERIOR. SÚMULAS 5 E 7/STJ. INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO PRÉVIO PARA JUSTIFICAR A DISPENSA OU A INEXIGIBILIDADE QUE SE TORNA IRRELEVANTE PARA O CASO, PORQUANTO, POR SI SÓ, NÃO CONFIGURA ATO DE IMPROBIDADE. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO, APESAR DO PARECER EM CONTRÁRIO DO DOUTO MPF (fls. 2.513/2.523).

2. Em suas razões recursais sustenta, em síntese, que a hipótese dos autos não comporta aplicação da Súmula 7/STJ, pois o *Parquet* Estadual não pretendeu a análise do contrato administrativo objeto da Ação de Improbidade Administrativa, mas, ao contrário, a irresignação se assentaria no fato de que o Tribunal de origem, antes mesmo de analisar o objeto do contrato, extinguiu prematuramente a ação, o que resultou em violação.

3. Sustenta que os serviços contratados se referem ao



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

patrocínio de causas genéricas, isto é, para atividades cotidianas de Procuradoria de qualquer município, motivo pelo qual não há falar em notória especialização justificador de inexigibilidade de licitação.

4. Assevera que, na espécie, a imputação se deu não apenas por lesão ao Erário, mas também por ofensa a princípios administrativos, hipótese em que é dispensada a comprovação de dano aos cofres público, bastando o dolo genérico na prática de ato ímprobo.

5. Ao fundamento de que, para o recebimento da Ação de Improbidade Administrativa basta que o Juízo constate a presença de indícios da prática de atos de improbidade, o *Parquet* Agravante postula a reforma da Decisão agravada, a fim de que seja conferido um juízo positivo de procedibilidade à Ação Civil Pública de origem.

6. Em síntese, é o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.464.412 - MG (2014/0158124-2)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF
AGRAVADO : LIMA NETTO CAMPOS FIALHO CANABRAVA ADVOGADOS
ADVOGADOS : ERICO ANDRADE E OUTRO(S)
LUÍS FERNANDO BELÉM PERES
MARIANA CRISTINA XAVIER GALVÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

VOTO VENCIDO

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO DO TJ/MG QUE REJEITOU O PROCESSAMENTO DE ACP POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AFIRMANDO NÃO HAVER INDÍCIOS SUFICIENTES DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO PARTICULAR PELO MUNICÍPIO DE MURIAÉ/MG, SEM LICITAÇÃO. IMPUTAÇÃO COM BASE NO ART. 10, VIII (DANO AO ERÁRIO POR DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO) DA LEI 8.429/92. A CORTE DE ORIGEM ENTENDEU QUE A SITUAÇÃO ENQUADRAVA-SE NA HIPÓTESE DE NÃO CABIMENTO DE CERTAME LICITATÓRIO, DADAS AS CONDIÇÕES DO CONTRATO CELEBRADO. NOTORIEDADE DOS PROFISSIONAIS JURÍDICOS E ESPECIALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PRÉVIA A JUSTIFICAR A PROMOÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA SANCIONADORA. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DO RECURSO. AGRAVO REGIMENTAL DO MPF DESPROVIDO, NO ENTANTO.

1. *A promoção das ações sancionadoras em geral, tal como a ACP por ato de improbidade administrativa, regida pela Lei 8.429/92 (LIA), sujeita-se incontornavelmente à exigência de prévia demonstração, pelo seu autor, da presença de dados materiais indicadores de enriquecimento ilícito do agente público ou de terceiro (art. 9o. da LIA), de lesão ao erário (art. 10 da LIA) ou de dolo na conduta do imputado (art. 11 da LIA), bem como de indícios mínimos de quem seja o seu autor. Precedentes do STJ: AgRg no REsp. 1.374.520/RJ, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 5.8.2015; REsp 1.259.350/MS, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 29/08/2014.*

2. *Neste caso, o egrégio TJMG, reformando Decisão de*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Primeiro Grau, obistou o prosseguimento de Ação Civil Pública por suposto ato administrativo ímprobo imputado aos ora recorridos, à míngua de demonstração de quaisquer daqueles elementos reveladores da sua justa causa; a ilegalidade da conduta, mesmo quando se ache devidamente demonstrada, não é suficiente para motivar o juízo típico do ato de improbidade, porquanto, segundo a jurisprudência do STJ, somente os atos ilegais eivados de malícia configuram-se também como atos categorizáveis como ímprobos. Precedentes: AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 28/09/2011 REsp. 909.446/RN, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 22.4.2010.

3. O Tribunal de origem concluiu não haver indícios de conduta ímproba na espécie, pois a contratação de Advogados por inexigibilidade de licitação se deu para prestação de serviços jurídicos específicos e para os quais o Município de Muriaé/MG não possuía estrutura suficiente para fazê-lo a contento (fls. 2.384); o Parquet não se desincumbiu, neste caso, de comprovar os motivos pelos quais as assertivas da Corte Mineira devam ser desconsideradas, para se elaborar conclusão oposta, ou seja, que os Advogados contratados não são notórios ou os serviços por eles prestados não denotam singularidade.

4. Ainda que se contorne o enunciado da Súmula 7/STJ, verifica-se, nesta hipótese, que as condições de inexigibilidade de processo licitatório acham-se presentes, atendidos os requisitos do art. 13, V e 25, II da Lei 8.666/93, razão porque não se detecta fundamento hábil a desconstituir o Acórdão proferido pelo Tribunal das Alterosas, devendo ser mantido pelos próprios fundamentos.

5. Conquanto tenha o MPF alegado que, em situações como a dos autos, o prejuízo à Administração Pública é presumido, esta Corte Superior firmou entendimento em sentido contrário, assentando que os atos de improbidade previstos no art. 10 da LIA exigem a presença do efetivo dano ao Erário (AREsp. 370.133/RJ, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 7.10.15).

6. Parecer do MPF pelo provimento do Apelo Raro. Agravo Regimental do MPF desprovido.

1. Em que pesem os louváveis argumentos esposados na insurgência, a Decisão agravada deve ser integralmente mantida.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Trata-se de Recurso Especial interposto contra Acórdão do TJ/MG que, em sede de Agravo de Instrumento, deu provimento ao recurso para reformar Decisão que havia recebido a petição inicial de Ação Civil Pública ajuizada pelo MP/MG em desfavor de JOSÉ BRAZ, ex-Prefeito do Município de Muriaé/MG e de LIMA NETTO CAMPOS FIALHO CANABRAVA ADVOGADOS, a partir da qual objetivou a imposição das sanções da Lei 8.429/92 em face dos Réus, dada a contratação do referido Escritório de Advocacia pelo Município de Muriaé/MG, sem o prévio procedimento licitatório. Na ação sancionadora, o *Parquet* alega que os demandados praticaram o fato típico previsto no art. 10, VIII (dano ao Erário por dispensa indevida de licitação) da Lei 8.429/92.

3. No presente Agravo Regimental, bate-se o *Parquet* contra o entendimento da Decisão agravada de que, para alterar as conclusões a que chegou o Tribunal de origem, seria necessário o reexame das cláusulas contratuais, o que encontra obstáculo na Súmula 5/STJ. Alega o MPF, ora Agravante, que *houve extinção prematura da ação, antes mesmo de ser analisado o contrato* (fls. 2.534).

4. Contudo, apesar do nobre argumento, observa-se, pelas transcrições constantes da Decisão agravada, que o Tribunal de origem se debruçou especificamente sobre o contrato encartado nos autos, o que permitiu à Corte Mineira chegar à conclusão de que a ACP não reuniu condições mínimas de procedibilidade. Confira-se:

Não vejo na referida contratação qualquer irregularidade, posto que apesar da singularidade da contratação, bem como na ausência de notória especialização, o serviço contratado é de alta complexidade, ainda que apesar de singular, justificou a realização de procedimento, bem como a inexigibilidade de licitação, uma vez que pelos documentos constantes dos autos relevantes serviços foram realizados ao Município de Muriaé.

Conforme se vê da ação proposta, o mérito da questão cinge-se à configuração ou não da hipótese de inexigibilidade de licitação na contratação dos serviços de assessoria jurídica em virtude



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de notória especialização (fls. 2.382).

(...).

In casu veja que o Município de Muriaé contratou os serviços de assessoria jurídica, Lima Netto, Campos, Fialho, Canabrava Advogados, sem processo licitatório, sob a justificativa de serviços técnicos de advocacia para patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, o que configuraria hipótese de inexigibilidade de licitação.

Segundo o art. 25 da Lei 8.666/93 é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição na contratação de serviços técnicos de natureza singular com profissionais de notória especialização. O cerne da questão se encontra em saber se a contratação dos serviços de assessoria jurídica configuraria hipótese de serviços técnicos de natureza singular ou de notória especialização.

Conforme se constata dos autos, extrai-se que a contratação se deu para prestação de serviços jurídicos específicos e para os quais o Município de Muriaé não possuía estrutura suficiente para fazê-lo a contento, conforme é possível extrair-se do contrato de prestação de serviços, enquadrando-se na hipótese de serviço técnico de natureza singular prevista no art. 25 da lei 8.666/93.

Assim, em face da natureza singular do serviço técnico contratado, é de se verificar a configuração da desnecessidade de licitação, ainda que existentes indícios de ato de responsabilidade administrativa.

Todavia, é de se destacar que a licitação, dentre os seus diversos princípios norteadores, rege-se pelo julgamento objetivo das propostas apresentadas. Destarte, tem-se como condição para a realização do processo licitatório a possibilidade da aplicação de critérios objetivos quando do julgamento das propostas.

Contudo, em se tratando da contratação de serviços de assessoria jurídica, somado à notória especialização do profissional o administrador, no exercício de sua atividade discricionária, pauta também sua escolha em virtude da confiabilidade que possui em relação ao profissional. Assim, ante o caráter eminentemente subjetivo, impossível a aplicação de critérios objetivos no julgamento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

das propostas.

Todavia, sendo impossível a aferição de profissionais da área jurídica com base em critérios objetivos, torna-se inviável a realização do processo licitatório, visto à impossibilidade do julgamento objetivo das propostas, o que inviabiliza a licitação, configurando uma das hipóteses de inexigibilidade da mesma.

Ora, se a decisão encontrou indícios suficientes para a concretização de atos de improbidade administrativa por parte do Agravante, então que se especificassem quais foram, o que não ocorreu (fls. 2.384/2.385).

5. Portanto, descabe a argumentação do *Parquet* de que não houve análise do contrato, pois se percebe um claro fundamento da Corte de origem de que *a contratação se deu para prestação de serviços jurídicos específicos e para os quais o Município de Muriaé/MG não possuía estrutura suficiente para fazê-lo a contento* (fls. 2.384), motivo pelo qual se subsume à hipótese em exame as Súmulas 5 e 7 desta Corte Superior, conforme consta do *decisum* ora impugnado.

6. Quanto ao mais, em referência ao argumento do Agravo Regimental de que *a inexigibilidade por notória especialização exige que o escritório contratado seja indispensável para satisfazer necessidade estatal diferenciada e incomum* (fls. 2.535), verifica-se que o TJ/MG, após detida análise do conjunto fático-probatório, *considerou inexistente qualquer indício de ato ímprobo*, de tal sorte que, para alterar esse posicionamento, seria necessário o reexame do quadro empírico estabilizado pela Corte *a quo*, o que não é possível em sede de recorribilidade às instâncias especiais.

7. Em referência ao ponto seguinte da Decisão agravada atacado pelo *Parquet*, qual seja, a de que o prejuízo à Administração Pública é presumido na contratação do Escritório de Advocacia sem licitação (fls. 2.537), ressalte-se que as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte firmaram o entendimento de que a configuração dos atos de improbidade administrativa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

previstos no art. 10 da Lei 8.429/92 exige a presença do efetivo dano ao Erário. A propósito, os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. SIMULAÇÃO DE LICITAÇÃO. TIPIFICAÇÃO COMO ATO DE IMPROBIDADE QUE CAUSA PREJUÍZO AO ERÁRIO (ARTIGO 10 DA LEI 9.429/92). AUSÊNCIA DE PROVA DO DANO. PRECEDENTES DO STJ. ATO DE IMPROBIDADE QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CARACTERIZAÇÃO. SANÇÕES PREVISTAS NO ARTIGO 12, INCISO III, DA LEI 8.429/92. ANÁLISE DA GRAVIDADE DO FATO. SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO.

1. O enquadramento do ato de "frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente" na categoria de improbidade administrativa ensejadora de prejuízo ao erário (inciso VIII do artigo 10 da Lei 8.429/92) reclama a comprovação do efetivo dano ao patrimônio público, cuja preservação configura o objeto da tutela normativa (Precedentes do STJ).

(...).

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido (REsp. 1.169.153/SP, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 24.8.2011).

✧ ✧ ✧

ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, DA LEI 8.429/92. DANO AO ERÁRIO. MODALIDADE CULPOSA. POSSIBILIDADE. FAVORECIMENTO PESSOAL. TERCEIRO BENEFICIADO. REQUISITOS CONFIGURADOS. INCURSÃO NAS PREVISÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. O ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da Lei 8.429/92 exige a comprovação do dano ao erário e a existência de dolo ou culpa do agente. Precedentes.

(...).

6. Recurso especial provido em parte (REsp.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1.127.143/RS, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 3.8.2010).

8. Não é demais lembrar que o prejuízo a ser comprovado, para fins de tipicidade da conduta nos termos do art. 10 da Lei 8.429/92, deve ser de ordem material, naturalístico, empírico, não sendo suficiente, para o amoldamento da conduta dos agentes ao art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, a mera alegação de dano imaterial, moral ou extrapatrimonial ao Ente Público, pois o próprio *caput* do artigo mencionado impõe que a conduta dolosa ou culposa da Agente Público enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres do Erário.

9. Efetivamente o Tribunal *a quo* atestou na espécie ser *impossível a aferição de profissionais da área jurídica com base em critérios objetivos* (fls. 2.385). Com isso, ficou afastada, *primo ictu oculi*, qualquer nota de improbidade administrativa pela inexistência de lesão aos cofres públicos.

10. Quanto ao último ponto da insurgência, isto é, a de que a ação também foi ajuizada com base no art. 11 da Lei 8.429/92, que trata da violação dos princípios nucleares administrativos, registre-se, a esse respeito, que a Lei 8.429/92 deixou de delimitar o ato ímprobo, o que pode levar a Administração a punir indiscriminadamente os atos *apenas ilegais* praticados por Agentes Públicos como se improbidade fossem, alterando a essência da lei, equívoco interpretativo afastado por esta Corte Superior em memoráveis precedentes: AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 28/09/2011 REsp. 909.446/RN, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 22.4.2010.

11. Por isso é que sobressai a importância do julgador em aferir a *justa causa* das ações conducentes à responsabilização do demandado por improbidade administrativa.

12. Efetivamente, as Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa, por possuírem o peculiar caráter sancionador estatal, assemelham-se às ações penais e exigem, dessa maneira, um *quarto elemento*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para o preenchimento das condições da ação - e consequente viabilidade da pretensão do autor: a *justa causa*, correspondente a um lastro mínimo de provas da prática de conduta ímproba (materialidade) e indícios de autoria do imputado.

13. Não é sem fundamento científico que o legislador, ao editar a Lei 8.429/92, exigiu, em seu art. 17, § 6o., que a ação sancionadora seja *instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas*. Ao que se vê, a prova documental do fato apontado é requisito de admissibilidade da ação de improbidade administrativa, consubstanciada em dados pré-constituídos de que um ato malsão ocorreu, advinda, no mínimo, de dados filigranados em Processo Administrativo – e sempre asseguradas as garantias da ampla defesa e do contraditório –, e que aponte inequivocamente um enredo sobre o qual se possa atribuir o rótulo de improbidade administrativa.

14. Nesse ponto, bem destaca o eminente Ministro CESAR ASFOR ROCHA o conceito da justa causa nas ações sancionatórias:

Devo referir que alguns autores entendem, mas sem razão, ao meu ver, que a justa causa estaria encampada pela possibilidade jurídica, ou pelo interesse, de sorte que, mesmo respeitando essa posição (...), sigo a orientação que afirma que a justa causa - nas ações sancionatórias - constitui um requisito autônomo e distinto daqueles outros três, ou seja, nas ações sancionatórias há um quarto elemento circunstanciador da sua promoção. (...) Pois essa exigência (a da justa causa) e esse cortejo de efeitos também se fazem presentes na análise da inicial da ação por ato de improbidade administrativa (e de todas as ações sancionadoras), que deverá trazer no seu contexto a demonstração da seriedade e da consistência da promoção, mostrando - não apenas com esforço narrativo, mas com elementos materiais seguros e confiáveis - a materialidade do ilícito que se aponta e indicando, também com dados suficientes, seguros e sérios, quem seja o seu praticante; pode-se afirmar que sem essa demonstração objetiva, não estará satisfeita a exigência da justa causa (Breves Reflexões Críticas Sobre a Ação de Improbidade Administrativa, Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 28).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

15. Confira-se, a propósito, o seguinte precedente desta Corte Superior:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 11, V DA LEI 8.429/92). ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NO CONCURSO PÚBLICO MUNICIPAL. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. ART. 17, § 8º. DA LEI DE IMPROBIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO PELO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. ANULAÇÃO DO DECISUM PRIMEIRO NO TRIBUNAL DE ORIGEM. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES DE ATO DE IMPROBIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA RESTABELECER A SENTENÇA MONOCRÁTICA.

1. O recebimento da peça inicial da Ação de Improbidade Administrativa requer, além da constatação dos requisitos constantes no art. 282 do CPC, a comprovação da justa causa para a sua propositura, consubstanciada na averiguação de elementos concretos que atestem haver indícios suficientes acerca da materialidade da conduta desonesta (materialidade) e da responsabilidade do agente público (autoria).

2. Segundo a orientação dominante, a inicial da Ação de Improbidade Administrativa pode ser rejeitada (art. 17, § 8º. da Lei 8.492/92), sempre que, do cotejo da documentação apresentada, não emergirem indícios suficientes da autoria ou da existência do ato ímprobo. Esse tipo de ação, por integrar iniciativa de natureza sancionatória, tem o seu procedimento referenciado pelo rol de exigências que são próprias do Processo Penal contemporâneo, aplicável em todas as ações de Direito Sancionador.

3. No caso em análise, o Juízo de Primeiro Grau asseverou que a íntegra dos depoimentos prestados no Inquérito Civil Público, instaurado pelo Ministério Público, mostra que nada de concreto foi apurado a ponto de se chegar à conclusão de que o resultado do concurso realmente fora fraudado. Afirmou na peça sentenciante que não se vislumbrava a ocorrência de ato de improbidade administrativa pela leitura dos depoimentos apresentados nos autos. Na melhor das hipóteses, referidos depoimentos poderiam embasar uma eventual ação anulatória do certame.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. *Conforme deduz-se da leitura atenta do art. 17 da Lei 8.429/92, deve ser rejeitada a inicial da Ação de Improbidade quando ficar caracterizada, sem sombra de dúvida, que ela é temerária, ante a absoluta inexistência de indícios da prática de ato ímprobo. E foi exatamente nessas considerações que o Juízo Monocrático embasou a rejeição da presente Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MP do Estado de Mato Grosso do Sul.*

5. *Além do mais, o Tribunal de origem reformou a sentença de rejeição da ação, sem nada discorrer acerca do elemento volitivo dos recorrentes, e nem mesmo apontou as provas suficientes para o devido prosseguimento da ação. Afirmou apenas que, em situações de tal jaez vigora o princípio do in dubio pro societate, ou seja, na dúvida decide-se em favor da sociedade. A orientação das Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte foi firmada no sentido de que à configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa é imprescindível a comprovação do dolo, o que não restou evidenciado, no presente caso. Precedentes: AgRg no AREsp. 287.679/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 28.08.2013; REsp. 1.252.688/SE, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 25.06.2013 .*

6. *Nas ações sancionatórias - essa é uma lição repassada pelos melhores doutrinadores - é indispensável que a postulação inicial demonstre a presença de elementos confiáveis e seguros quanto à materialidade do ilícito e a sua provável autoria, sem que não se revele a sua justa causa, esse quarto elemento próprio das ações sancionadoras, ao lado do interesse processual, da possibilidade jurídica e do interesse de agir (art. 17, § 6o. da Lei 8.429/92).*

7. *Recurso Especial provido a fim de restabelecer in totum a sentença monocrática. Com fulcro no art. 509 do CPC, atribui-se efeito expansivo subjetivo à presente decisão, em relação aos demais litisconsortes (REsp. 1.259.350/MS, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 29.8.14).*

16. *A imprescindibilidade da comprovação da justa causa decorre da possível utilização do direito de ação de forma temerária, que, conforme sustenta o jurista MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS, sem provas ou elementos de convicção para o julgador, deve ser rejeitada (O Limite da*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Improbidade Administrativa: Comentários à Lei 8.429/92, Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 552).

17. Mais a mais, ainda que fosse possível superar o referido entendimento, registre-se que a Corte Mineira afirmou não haver, na espécie, *indícios suficientes de atos de improbidade administrativa* (fls. 2.387), circunstância que, por si só, autoriza a manutenção do *decisum* agravado, na medida em que modificar o entendimento demandaria o reexame da moldura fático-probatória do Aresto de origem; óbice da Súmula 7/STJ.

18. Efetivamente, para alcançar a conclusão de que os serviços advocatícios, na espécie, eram singulares, de alta complexidade e executados a partir de notória especialização dos Advogados – o que justificou, portanto, a inexigibilidade de prévio procedimento licitatório –, o Tribunal *a quo* se firmou em prova de que os Causídicos contratados realizariam *a defesa da Municipalidade em recursos perante Tribunais Superiores e em Ações de Inconstitucionalidade* (fls. 385), feitos esses de elevado rigor técnico, que demandam inegável enfoque jurídico do profissional. Por esse motivo, não havia solução outra à Corte das Alterosas – irreprochável, a meu sentir – que não proclamar a ausência de justa causa para a ação penaliforme.

19. Por tais razões, a Decisão agravada deve ser integralmente preservada, não havendo qualquer espaço para o prosseguimento da ACP de origem, em que pese aos eminentes argumentos do *Parquet* Agravante.

20. Frente às considerações, conhece-se do Agravo Regimental do MPF e a ele se nega provimento. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.464.412 - MG (2014/0158124-2)

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF**
AGRAVADO : **LIMA NETTO CAMPOS FIALHO CANABRAVA ADVOGADOS**
ADVOGADOS : **ERICO ANDRADE E OUTRO(S)**
 LUÍS FERNANDO BELÉM PERES
 MARIANA CRISTINA XAVIER GALVÃO
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇO DE ADVOCACIA. NECESSIDADE DE QUE SE PROSSIGA NO FEITO A FIM DE QUE SE APURE OS FATOS IMPUTADOS.

1. No caso em análise, não restou devidamente demonstrado no acórdão da Corte de origem que a contratação direta de serviço de advocacia se deu razão em razão da singularidade do serviço a ser prestado e da notória especialização do contratado, razão pela qual se deve dar prosseguimento à ação civil pública a fim de que melhor se apure os fatos imputados na exordial.

2. Agravo regimental provido.

VOTO-VENCEDOR

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Trata-se de agravo regimental interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra decisão proferida pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que negou seguimento ao recurso especial do Parquet.

Esta Corte Superior de Justiça tem entendimento sedimentado no sentido de que somente é possível a contratação de serviço de advocacia por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação se restar devidamente demonstrada a singularidade do serviço a ser prestado e a notória especialização do contratado.

No caso dos autos, no entanto, não restou evidenciado no acórdão da Corte de origem a excepcionalidade do serviço prestado.

Sendo assim, com as devidas vênias, divirjo do Ministro Relator entendendo que é necessário o prosseguimento da ação civil pública, pois somente com a devida instrução probatória poder-se-á apurar se a contratação direta do serviço de advocacia pelo Município de Muriaé amolda-se ou não à hipótese permitida na jurisprudência desta Corte Superior de Justiça.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, **dou provimento** ao agravo regimental para **dar provimento ao recurso especial** do Ministério Público do Estado de Minas Gerais a fim de restabelecer a decisão do Juízo de primeiro grau que determinou a citação dos requeridos a fim de constarem a exordial da presente ação civil pública.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0158124-2 PROCESSO ELETRÔNICO **AgRg no**
REsp 1.464.412 /
MG

Números Origem: 10439110090545002 10439110090545004 439110090545 6145157120118130000

PAUTA: 21/06/2016

JULGADO: 21/06/2016

Relator

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

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : LIMA NETTO CAMPOS FIALHO CANABRAVA ADVOGADOS
ADVOGADOS : ERICO ANDRADE E OUTRO(S)
LUÍS FERNANDO BELÉM PERES
MARIANA CRISTINA XAVIER GALVÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Licitações -
Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF
AGRAVADO : LIMA NETTO CAMPOS FIALHO CANABRAVA ADVOGADOS
ADVOGADOS : ERICO ANDRADE E OUTRO(S)
LUÍS FERNANDO BELÉM PERES
MARIANA CRISTINA XAVIER GALVÃO
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CERTIDÃO

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

A Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, deu provimento ao agravo regimental para prover o recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, que lavrará o acórdão.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Votaram com o Sr. Ministro Benedito Gonçalves os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria.