



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.098.135 - MA  
(2017/0105510-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
AGRAVADO : ROSEANA SARNEY MURAD  
ADVOGADOS : VINICIUS CESAR DE BERREDO MARTINS - MA002047  
GABRIEL SOARES AMORIM DE SOUSA - DF038526  
LUIS GUSTAVO SOARES AMORIM DE SOUSA E  
OUTRO(S) - MA009616

### EMENTA

I. DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM ARESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INICIAL DA AÇÃO FOI REJEITADA NO TRIBUNAL DE ORIGEM. PRETENSÃO DO MPF DE REFORMA DO ACÓRDÃO DO TRF DA 1ª. REGIÃO QUE FEZ PERCURTIR DECRETO DE REJEIÇÃO DE DENÚNCIA PENAL NA AÇÃO DE IMPROBIDADE. PROCLAMAÇÃO DE QUE A LIDE CRIMINAL FOI REJEITADA SOB A EXCLUSÃO DE CONDUTA DELITUOSA QUANTO AOS MESMOS FATOS APONTADOS NA ACP. A INVERSÃO DE TAL CONCLUSÃO DESAFIA A REANÁLISE DE PROVAS. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7-STF.

II. ENUNCIADO SUMULAR 18-STF: PELA FALTA RESIDUAL, NÃO COMPREENDIDA NA ABSOLVIÇÃO PELO JUÍZO CRIMINAL, É ADMISSÍVEL A PUNIÇÃO ADMINISTRATIVA DO SERVIDOR PÚBLICO. INOCORRÊNCIA DE RESÍDUO SANCIONÁVEL, PORQUE A DECISÃO DO STF, NESTE CASO, ABRANGEU A TOTALIDADE DA IMPUTAÇÃO. ACÓRDÃO EM PLENA CONVERGÊNCIA COM JULGADOS DESTE TRIBUNAL SUPERIOR.

III. AGRAVO INTERNO DO DOUTO ÓRGÃO ACUSADOR DESPROVIDO.

1. Cinge-se a controvérsia em exercer controle de legalidade acerca do acórdão que rejeita petição inicial de ação de improbidade em relação à parte ora agravada, à constatação de que há decisão de bloqueio, oriunda de denúncia penal rejeitada, pelo Supremo Tribunal Federal, abrangente dos mesmos fatos, e com trânsito em julgado. Não se trata de afirmar que a Corte Suprema *absolveu a recorrida da imputação de ato ímprobo – é óbvio que o STF não examinou tal matéria – mas de assegurar que, na ausência de resíduo punível, a absolvição criminal repercute beneficentemente na esfera administrativa sancionadora (Súmula 18-STF).*

2. Sobre o tema, esta Corte Superior tem a diretriz de que *são independentes as esferas cível, penal e administrativa, somente sendo admitida a vinculação do julgado em caso de estar provada a inexistência do fato ou de o réu não ter concorrido para a infração penal (art. 386, I e IV do CPP)* (REsp. 1.344.199/PR, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 10.8.2017; AgRg no AREsp. 644.371/CE, Rel. Min. REYNALDO SOARES DA FONSECA, DJe 10.8.2017). Esses respeitáveis entendimentos judiciais não têm, no entanto, aplicabilidade ao caso vertente.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Ressalva de entendimento do Ministro Relator, quanto a este ponto, de que, ainda nas hipóteses de *absolvição por ausência de provas de que o réu concorreu para o fato*, é comunicável o desfecho do julgamento frente às ações cíveis, como as de improbidade. Se o órgão de acusação penal não consegue estabelecer o liame pertinente à autoria do ato punível, mediante prova suficiente, não se poderá atribuir ao imputado conduta alguma e, por conseguinte, não se lhe deverá impor qualquer restrição de direito, que tenha a sua origem nos mesmos fatos que constituíram o objeto da lide criminal.

4. Com efeito, na espécie, trata-se de ação de improbidade ajuizada pelo MPF contra então Governadora do Estado do Maranhão e outros 40 réus, alegando, segundo transcreve o acórdão, irregularidades na aplicação de recursos advindos do Fundo de Investimento da Amazônia-FINAM, administrado pela antiga Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDAM, no chamado projeto USIMAR, cujo objetivo é a fundição de metais ferrosos e não ferrosos, fabricação e usinagem de componentes automotivos, prospecção, transformação e beneficiamento de minério, importação e exportação de produtos fabricados pela empresa USIMAR, tudo com anuência dos integrantes do Conselho Deliberativo da SUDAM-CONDEL, que participaram da reunião plenária em que aprovado o projeto.

5. Sustenta o autor da ação que teriam sido constatadas supostas irregularidades na aplicação dos recursos públicos, tais como a inexistência de aporte financeiro por parte da empresa USIMAR, no valor de R\$ 102.520.300,00, que deveria ter sido integralizado através do fornecimento de máquinas e equipamentos que seriam adquiridos pela pessoa jurídica que é sócia majoritária e controladora do projeto, bem como emissão de notas fiscais fraudulentas pelos prestadores de serviços em favor da USIMAR, com a finalidade de liberar os recursos, celeridade demasiada na aprovação do projeto e interferência de agentes públicos na sua aprovação.

6. No caso dos autos, o Tribunal Regional da 1a. Região, com base na moldura fático-probatória que se represou no caderno processual – *gize-se, impermeáveis a modificações em sede de recorribilidade extraordinária – Súmula 7 do STJ* – dessumiu que há notícia nos autos de que a Suprema Corte confirmou decisão que rejeitou denúncia penal quanto a idênticos fatos que estavam sendo apurados na ação civil pública. Não há, portanto, neste caso, resíduo sancionável na via administrativa (Súmula 18-STF), porque a decisão da Suprema Corte esgotou a apreciação da ilicitude.

7. A Corte Regional valeu-se da conclusão do excelso STF de que *os atos objetivamente vinculados à acusada (participação em reunião do CONDEL e transferência de terreno em que se localizaria o empreendimento) constituem atos de administração superior que, em certa medida, fazem parte da rotina de qualquer Governador de Estado. Tais atos, se por um lado poderiam (em tese) permitir discussões quanto à sua adequação à disciplina legal-administrativa, por si sós não permitem vislumbrar indícios da prática dos crimes descritos na denúncia e atribuídos à ex-Governadora do Estado do Maranhão* (fls. 157). Trata-se, como se vê, de clara e manifesta negação de autoria dos alegados ilícitos.

8. Segundo o aresto regional, fosse correta a abordagem adotada pelo órgão acusador, no que toca especificamente à recorrida, que é o que interessa no caso, restaria inviabilizado o exercício dos cargos de direção máxima no



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

âmbito de qualquer Poder da República. De fato, na linha da acusação, sempre que houvesse um crime no âmbito da Administração Pública, não seria difícil estabelecer o indício incriminador de um Governador ou mesmo do Presidente da República, tendo em vista a posição de supremacia hierárquica de tais autoridades em relação a todos os servidores (fls. 158).

9. A Corte Regional, ancorando-se nas conclusões do excelso STF, registrou que *há reflexos da ação criminal na ação de improbidade porque o STF não se restringiu a afirmar que o fato descrito não se constituía em crime. De fato, apenas essa constatação não afetaria o processamento da ação originária porque um fato pode não ser considerado crime e ser ímprobo. Entretanto, o Ministro Gilmar Mendes concluiu que a ora agravante agiu como administradora e que não participou de qualquer ilícito. O afastamento do caráter ilícito da conduta na esfera criminal tem prevalência também no cível. Restou demonstrado que não houve ato de corrupção. Não houve má-fé* (fls. 156/159). Essas conclusões do TRF1 não podem ser alteradas no STJ, ex ope da vedação da Súmula 7-STJ, cujo enunciado é invocado por intensa assiduidade.

10. Portanto, há cabal constatação no acórdão regional de que não houve rejeição por simples ausência de provas, mas sim que não houve fato ilícito algum quanto à conduta praticada pela então Governadora de Estado. Como disse o eminente Relator, Ministro GILMAR MENDES, na decisão que serviu de base ao acórdão do TRF1, *não há qualquer demonstração de que exista algum nexo entre a conduta da acusada e um específico ato criminoso.*

11. Como alertou o ilustre Magistrado do STF, em outra passagem de sua referida decisão, *cabe asseverar, por oportuno, que a admissão de processos criminais sem qualquer indício de autoria representa inaceitável ofensa ao princípio da dignidade humana. Não é difícil perceber os danos que a mera existência de uma ação penal impõe a um indivíduo. Daí a necessidade de rigor e prudência por parte daqueles que têm o poder de iniciativa nas ações penais, que não devem ser calcadas em conjecturas. Lembre-se, sobretudo, do significado especial que a ordem constitucional conferiu ao princípio da dignidade humana (art. 1º, III). Na sua acepção originária, este princípio proíbe a utilização ou transformação do ser humano em objeto de degradação por meio de processos e ações estatais.*

12. E arremata o jusconstitucionalista que o *Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações. A propósito, em comentário ao art. 1o. da Constituição alemã, afirma Günther Dürig que a submissão do ser humano a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra o princípio da proteção judicial efetiva (...) e fere o princípio da dignidade humana (...). Negar proteção judicial nas hipóteses em que é devida e, no presente caso, inexorável (pois não há qualquer elemento nos autos que ofereça fundamento para submeter a requerida a uma ação penal), implica em ferir a uma só tempo o princípio da proteção efetiva (art. 5o., XXV) e o princípio da dignidade humana (art. 1o., III).*

13. A solução conferida pela Corte Regional não se aparta, portanto, das conclusões a que este Tribunal Superior possui em relação ao tema,



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

motivo pelo qual o aresto merece ser preservado. Não se deve submeter pessoa alguma aos vexames de uma ação sancionadora, a não ser quando a sua justa causa, não seja apenas simplesmente afirmada, mas seja devidamente demonstrada pela acusação e pelo juízo que aprecia a respectiva imputação.

14. Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido.

### 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, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Regina Helena Costa, negar provimento ao Agravo Interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Gurgel de Faria(voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 12 de maio de 2020 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
MINISTRO RELATOR



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.098.135 - MA (2017/0105510-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
AGRAVADO : ROSEANA SARNEY MURAD  
ADVOGADOS : VINICIUS CESAR DE BERREDO MARTINS - MA002047  
GABRIEL SOARES AMORIM DE SOUSA - DF038526  
LUIS GUSTAVO SOARES AMORIM DE SOUSA E OUTRO(S) -  
MA009616

### RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL interposto contra decisão monocrática de minha lavra, que contou com a seguinte ementa:

*DIREITO SANCIONADOR. ARESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE REFORMA DO ACÓRDÃO DO TRF DA 1ª. REGIÃO QUE FEZ PERCURTIR DECRETO DE REJEIÇÃO DE DENÚNCIA PENAL NA AÇÃO DE IMPROBIDADE. PROCLAMAÇÃO DE QUE A LIDE CRIMINAL FOI REJEITADA SOB A EXCLUSÃO DE CONDUTA DELITUOSA QUANTO AOS MESMOS FATOS APONTADOS NA ACP. ACÓRDÃO EM PLENA CONVERGÊNCIA COM JULGADOS DESTES TRIBUNAL SUPERIOR. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DO RECURSO. AGRAVO DO AUTOR DESPROVIDO (fls. 293/304).*

2. Nas razões de seu Apelo Raro, a parte vindica a reforma da solução unipessoal, ao seguinte argumento: *a r. decisão monocrática deve ser reformada, pois, assim como foi feito indevidamente pelo acórdão do TRF da 1ª. Região, está amparada em premissa equivocada, qual seja, considera que a absolvição da ora agravada ocorreu por inexistência do fato ou negativa de autoria, o que, com a devida vênia, não condiz com a realidade exposta nos autos (fls. 312).*

3. Impugnação do agravado às fls. 320/322.

4. Em síntese, é o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.098.135 - MA (2017/0105510-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
AGRAVADO : ROSEANA SARNEY MURAD  
ADVOGADOS : VINICIUS CESAR DE BERREDO MARTINS - MA002047  
GABRIEL SOARES AMORIM DE SOUSA - DF038526  
LUIS GUSTAVO SOARES AMORIM DE SOUSA E OUTRO(S) -  
MA009616

### EMENTA

I. DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM ARESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INICIAL DA AÇÃO FOI REJEITADA NO TRIBUNAL DE ORIGEM. PRETENSÃO DO MPF DE REFORMA DO ACÓRDÃO DO TRF DA 1ª. REGIÃO QUE FEZ PERCURTIR DECRETO DE REJEIÇÃO DE DENÚNCIA PENAL NA AÇÃO DE IMPROBIDADE. PROCLAMAÇÃO DE QUE A LIDE CRIMINAL FOI REJEITADA SOB A EXCLUSÃO DE CONDUTA DELITUOSA QUANTO AOS MESMOS FATOS APONTADOS NA ACP. A INVERSÃO DE TAL CONCLUSÃO DESAFIA A REANÁLISE DE PROVAS. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7-STF.

II. ENUNCIADO SUMULAR 18-STF: PELA FALTA RESIDUAL, NÃO COMPREENDIDA NA ABSOLVIÇÃO PELO JUÍZO CRIMINAL, É ADMISSÍVEL A PUNIÇÃO ADMINISTRATIVA DO SERVIDOR PÚBLICO. INOCORRÊNCIA DE RESÍDUO SANCIONÁVEL, PORQUE A DECISÃO DO STF, NESTE CASO, ABRANGEU A TOTALIDADE DA IMPUTAÇÃO. ACÓRDÃO EM PLENA CONVERGÊNCIA COM JULGADOS DESTE TRIBUNAL SUPERIOR.

III. AGRAVO INTERNO DO DOUTO ÓRGÃO ACUSADOR DESPROVIDO.

1. Cinge-se a controvérsia em exercer controle de legalidade acerca do acórdão que rejeita petição inicial de ação de improbidade em relação à parte ora agravada, à constatação de que há decisão de bloqueio, oriunda de denúncia penal rejeitada, pelo Supremo Tribunal Federal, abrangente dos mesmos fatos, e com trânsito em julgado. Não se trata de afirmar que a Corte Suprema *absolveu a recorrida da imputação de ato ímprobo – é óbvio que o STF não examinou tal matéria – mas de assegurar que, na ausência de resíduo punível, a absolvição criminal repercute beneficentemente na esfera administrativa sancionadora (Súmula 18-STF).*

2. Sobre o tema, esta Corte Superior tem a diretriz de que *são independentes as esferas cível, penal e administrativa, somente sendo admitida a vinculação do julgado em caso de estar provada a inexistência do fato ou de o réu não ter concorrido para a infração penal (art. 386, I e IV do CPP)* (REsp. 1.344.199/PR, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 10.8.2017; AgRg no AREsp. 644.371/CE, Rel. Min. REYNALDO SOARES DA FONSECA, DJe 10.8.2017). Esses respeitáveis entendimentos judiciais não têm, no entanto, aplicabilidade ao caso vertente.

3. Ressalva de entendimento do Ministro Relator, quanto a este ponto, de que, ainda nas hipóteses de *absolvição por ausência de provas de*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*que o réu concorreu para o fato*, é comunicável o desfecho do julgamento frente às ações cíveis, como as de improbidade. Se o órgão de acusação penal não consegue estabelecer o liame pertinente à autoria do ato punível, mediante prova suficiente, não se poderá atribuir ao imputado conduta alguma e, por conseguinte, não se lhe deverá impor qualquer restrição de direito, que tenha a sua origem nos mesmos fatos que constituíram o objeto da lide criminal.

4. Com efeito, na espécie, trata-se de ação de improbidade ajuizada pelo MPF contra então Governadora do Estado do Maranhão e outros 40 réus, alegando, segundo transcreve o acórdão, irregularidades na aplicação de recursos advindos do Fundo de Investimento da Amazônia-FINAM, administrado pela antiga Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDAM, no chamado projeto USIMAR, cujo objetivo é a fundição de metais ferrosos e não ferrosos, fabricação e usinagem de componentes automotivos, prospecção, transformação e beneficiamento de minério, importação e exportação de produtos fabricados pela empresa USIMAR, tudo com anuência dos integrantes do Conselho Deliberativo da SUDAM-CONDEL, que participaram da reunião plenária em que aprovado o projeto.

5. Sustenta o autor da ação que teriam sido constatadas supostas irregularidades na aplicação dos recursos públicos, tais como a inexistência de aporte financeiro por parte da empresa USIMAR, no valor de R\$ 102.520.300,00, que deveria ter sido integralizado através do fornecimento de máquinas e equipamentos que seriam adquiridos pela pessoa jurídica que é sócia majoritária e controladora do projeto, bem como emissão de notas fiscais fraudulentas pelos prestadores de serviços em favor da USIMAR, com a finalidade de liberar os recursos, celeridade demasiada na aprovação do projeto e interferência de agentes públicos na sua aprovação.

6. No caso dos autos, o Tribunal Regional da 1a. Região, com base na moldura fático-probatória que se repesou no caderno processual – *gize-se, impermeáveis a modificações em sede de recorribilidade extraordinária – Súmula 7 do STJ* – dessumiu que há notícia nos autos de que a Suprema Corte confirmou decisão que rejeitou denúncia penal quanto a idênticos fatos que estavam sendo apurados na ação civil pública. Não há, portanto, neste caso, resíduo sancionável na via administrativa (Súmula 18-STF), porque a decisão da Suprema Corte esgotou a apreciação da ilicitude.

7. A Corte Regional valeu-se da conclusão do excelso STF de que *os atos objetivamente vinculados à acusada (participação em reunião do CONDEL e transferência de terreno em que se localizaria o empreendimento) constituem atos de administração superior que, em certa medida, fazem parte da rotina de qualquer Governador de Estado. Tais atos, se por um lado poderiam (em tese) permitir discussões quanto à sua adequação à disciplina legal-administrativa, por si sós não permitem vislumbrar indícios da prática dos crimes descritos na denúncia e atribuídos à ex-Governadora do Estado do Maranhão* (fls. 157). Trata-se, como se vê, de clara e manifesta negação de autoria dos alegados ilícitos.

8. Segundo o aresto regional, fosse correta a abordagem adotada pelo órgão acusador, no que toca especificamente à recorrida, que é o que interessa no caso, restaria inviabilizado o exercício dos cargos de direção máxima no âmbito de qualquer Poder da República. De fato, na linha da acusação, sempre que houvesse um crime no âmbito da Administração Pública, não seria difícil estabelecer



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o indício incriminador de um Governador ou mesmo do Presidente da República, tendo em vista a posição de supremacia hierárquica de tais autoridades em relação a todos os servidores (fls. 158).

9. A Corte Regional, ancorando-se nas conclusões do excelso STF, registrou que *há reflexos da ação criminal na ação de improbidade porque o STF não se restringiu a afirmar que o fato descrito não se constituía em crime. De fato, apenas essa constatação não afetaria o processamento da ação originária porque um fato pode não ser considerado crime e ser ímprobo. Entretanto, o Ministro Gilmar Mendes concluiu que a ora agravante agiu como administradora e que não participou de qualquer ilícito. O afastamento do caráter ilícito da conduta na esfera criminal tem prevalência também no cível. Restou demonstrado que não houve ato de corrupção. Não houve má-fé* (fls. 156/159). Essas conclusões do TRF1 não podem ser alteradas no STJ, ex ope da vedação da Súmula 7-STJ, cujo enunciado é invocado por intensa assiduidade.

10. Portanto, há cabal constatação no acórdão regional de que não houve rejeição por simples ausência de provas, mas sim que não houve fato ilícito algum quanto à conduta praticada pela então Governadora de Estado. Como disse o eminente Relator, Ministro GILMAR MENDES, na decisão que serviu de base ao acórdão do TRF1, *não há qualquer demonstração de que exista algum nexó entre a conduta da acusada e um específico ato criminoso.*

11. Como alertou o ilustre Magistrado do STF, em outra passagem de sua referida decisão, *cabe asseverar, por oportuno, que a admissão de processos criminais sem qualquer indício de autoria representa inaceitável ofensa ao princípio da dignidade humana. Não é difícil perceber os danos que a mera existência de uma ação penal impõe a um indivíduo. Daí a necessidade de rigor e prudência por parte daqueles que têm o poder de iniciativa nas ações penais, que não devem ser calcadas em conjecturas. Lembre-se, sobretudo, do significado especial que a ordem constitucional conferiu ao princípio da dignidade humana (art. 1º, III). Na sua acepção originária, este princípio proíbe a utilização ou transformação do ser humano em objeto de degradação por meio de processos e ações estatais.*

12. E arremata o jusconstitucionalista que o *Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações. A propósito, em comentário ao art. 10. da Constituição alemã, afirma Günther Dürig que a submissão do ser humano a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra o princípio da proteção judicial efetiva (...) e fere o princípio da dignidade humana (...). Negar proteção judicial nas hipóteses em que é devida e, no presente caso, inexorável (pois não há qualquer elemento nos autos que ofereça fundamento para submeter a requerida a uma ação penal), implica em ferir a uma só tempo o princípio da proteção efetiva (art. 50., XXV) e o princípio da dignidade humana (art. 10., III).*

13. A solução conferida pela Corte Regional não se aparta, portanto, das conclusões a que este Tribunal Superior possui em relação ao tema, motivo pelo qual o aresto merece ser preservado. Não se deve submeter pessoa alguma aos vexames de uma ação sancionadora, a não ser quando a sua



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

justa causa, não seja apenas simplesmente afirmada, mas seja devidamente demonstrada pela acusação e pelo juízo que aprecia a respectiva imputação.

14. Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.098.135 - MA (2017/0105510-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
AGRAVADO : ROSEANA SARNEY MURAD  
ADVOGADOS : VINICIUS CESAR DE BERREDO MARTINS - MA002047  
GABRIEL SOARES AMORIM DE SOUSA - DF038526  
LUIS GUSTAVO SOARES AMORIM DE SOUSA E OUTRO(S) -  
MA009616

### VOTO

1. Apesar dos laboriosos esforços do Órgão Acusador, a decisão recorrida não está a merecer reparos.

2. Cinge-se a controvérsia em exercer controle de legalidade acerca do acórdão que rejeita petição inicial de ação de improbidade em relação à parte ora agravada, à constatação de que há decisão de bloqueio, oriunda de denúncia penal rejeitada, pelo Supremo Tribunal Federal, abrangente dos mesmos fatos, e com trânsito em julgado.

3. Sobre o tema, esta Corte Superior tem a diretriz de que *são independentes as esferas cível, penal e administrativa, somente sendo admitida a vinculação do julgado em caso de estar provada a inexistência do fato ou de o réu não ter concorrido para a infração penal (art. 386, I e IV do CPP)* (REsp. 1.344.199/PR, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 1o.8.2017; AgRg no AREsp 644.371/CE, Rel. Min. REYNALDO SOARES DA FONSECA, DJe 1o.8.2017). Confira-se:

*A redação do art. 935 do Código Civil reforça os reiterados entendimentos jurisprudenciais no sentido da independência das instâncias e da impossibilidade dos efeitos da decisão penal influírem na esfera administrativa, salvo nas hipóteses de inexistência do fato ou negativa de autoria* (RMS 32.319/GO, Rel. p/Acórdão Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 22.9.2016).



*O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência firme*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*e consolidada no sentido de que a responsabilidade civil é independente da criminal, não interferindo no andamento da ação de reparação de danos que tramita no juízo cível eventual absolvição por sentença criminal. Assim, devido à relativa independência entre as instâncias, a absolvição no juízo criminal somente vincula o cível quando reconhecida a inexistência do fato ou declarada a negativa de autoria (REsp. 1.407.649/CE, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 27.5.2016).*



*A responsabilidade civil é independente da criminal, não interferindo no andamento da ação de reparação de danos que tramita no juízo cível eventual absolvição por sentença criminal que, a despeito de reconhecer a culpa exclusiva da vítima pelo acidente, não ilide a autoria ou a existência do fato (AgRg no REsp. 1.483.715/SP, Rel. Min. MOURA RIBEIRO, DJe 15.5.2015).*

4. Ressalvo, contudo, meu entendimento de que, ainda nas hipóteses de *absolvição por ausência de provas de que o réu concorreu para o fato*, é comunicável o desfecho do julgamento frente às ações cíveis, como as de improbidade.

5. É que, atualmente, as instâncias administrativas, civil e penal se relacionam e se influenciam em algumas hipóteses legais. Ainda que se sustente o dogma da separação das instâncias, a sua permanência não pode situar-se acima dos princípios acolhidos pela Constituição Federal, dentre eles, no âmbito do Direito Penal, o que assegura a *Presunção de Inocência*, de modo que o poder punitivo estatal, no domínio das sanções por improbidade administrativa, não está imune à sua força.

6. Confira-se, a propósito da Presunção de Inocência, artigo do Professor ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO:

*(...) ainda que o tema da presunção de inocência envolva divergências quanto à sua extensão, abrangência e configuração jurídica, uma coisa é certa: a redação do texto constitucional é cristalina quando determina que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. O*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*constituente foi claríssimo quando expressou a opção política de entregar unicamente às mãos do Poder Judiciário a função de declarar a culpabilidade do indivíduo acusado de cometer infração penal, e condená-lo quando houver provas suficientes. Estabeleceu-se pelo art. 5º., LVII da CF/1988 a reserva de jurisdição quanto à declaração de culpabilidade criminal, afastando-se a possibilidade de a Administração Pública afirmar que determinado servidor praticou ilícito criminal (por exemplo, quaisquer das hipóteses de crime contra a Administração Pública), sem que tal conclusão tenha advindo anteriormente de um órgão jurisdicional, em sentença penal transitada em julgado.*

*Nesse influxo, é imperativa a observância do princípio da presunção de inocência para apreciar a polêmica suscitada. O referido princípio, conforme amplamente reiterado, assegura que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Significa dizer que o contrário também é verdadeiro: uma vez absolvido através de uma sentença penal absolutória, o cidadão, então acusado, deverá necessariamente ser considerado inocente na seara disciplinar, uma vez que não houve comprovação de práticas ilícitas que pudesse conduzir à sua condenação (O Mensalão e a Propalada Independência das Instâncias. São Paulo: RT, 2013, p. 451).*

7. Com efeito, se o Réu obtém absolvição criminal, com trânsito em julgado, qualquer que seja a razão da absolvição, sobre ele não há de incidir qualquer sanção decorrente do fato objeto do processo criminal, salvo se remanescer resíduo passível de punição em outra instância (não penal), como muito bem aponta a Súmula 18/STF; a independência de instâncias não deve ser entendida como um dogma religioso, impassível de ajustar-se às cambiantes situações da vida humana e social, bastando lembrar, a título de exemplo eloquente, que *a Ação Penal Tributária somente se instala validamente quando se tem o lançamento fiscal definitivo, consumado, obviamente, na instância administrativa* (Súmula Vinculante 24/STF); não se tem notícia que a alguém tenha ocorrido dizer que a instância criminal, neste caso, estaria se subordinando à instância administrativa fiscal: trata-se, apenas, de uma questão de lógica linear e quase intuitiva.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8. De qualquer modo, ainda que não se concorde com essa tese, o entendimento desta Corte Superior é aplicável à espécie.

9. Com efeito, na espécie, trata-se de ação de improbidade ajuizada pelo MPF contra ROSEANA SARNEY MURAD e outros 40 réus, alegando, segundo transcreve o acórdão, irregularidades na aplicação de recursos advindos do Fundo de Investimento da Amazônia-FINAM, administrado pela antiga Superintendência de Desenvolvimento do Amazônia-SUDAM, no chamado projeto USIMAR, cujo objetivo é a fundição de metais ferrosos e não ferrosos, fabricação e usinagem de componentes automotivos, prospecção, transformação e beneficiamento de minério, importação e exportação de produtos fabricados pela empresa USIMAR, tudo com anuência dos integrantes do Conselho Deliberativo da SUDAM - CONDEL, que participaram da reunião plenária em que aprovado o projeto.

10. Sustenta o Autor que, como resultado do P.A.PRDC/PR/MA 1.19.000.000136/2000-09, para averiguar a correta aplicação das verbas liberadas, foram constatadas irregularidades na aplicação dos recursos públicos, tais como a inexistência de aporte financeiro por parte da empresa USIMAR, no valor de R\$ 102.520.300,00, que deveria ter sido integralizado através do fornecimento de máquinas e equipamentos que seriam adquiridos pela sócia majoritária e controladora do projeto, a empresa ML ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA., bem como emissão de notas fiscais fraudulentas pelos prestadores de serviços em favor da USIMAR, com a finalidade de liberar os recursos, celeridade demasiada na aprovação do projeto e interferência de agentes públicos para aprovação do projeto.

11. No caso dos autos, o Tribunal de origem, com base na moldura fático-probatória que se repesou no caderno processual – *gize-se, impermeáveis a modificações em sede de recorribilidade extraordinária* – dessumiu que há notícia nos autos de que a Suprema Corte confirmou decisão que rejeitou denúncia penal quanto a idênticos fatos que estavam sendo apurados na ação civil pública. Confira-se:



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*A denúncia foi rejeitada e foi interposto recurso em sentido estrito para este Tribunal. A competência foi declinada para o Supremo Tribunal Federal porque a agravante estava no exercício do mandato de Senadora. No Supremo Tribunal Federal, o Ministro Gilmar Mendes determinou o arquivamento do feito.*

*Asseverou o Ministro Relator:*

*De fato, conforme observou o representante do Ministério Público junto a esta Corte, não logrou a denúncia oferecer elementos objetivos que demonstrem o liame entre a atuação da denunciada e os alegados fatos criminosos.*

*Tal como anota o magistrado de primeira instância, a mera participação na reunião que resultou em aprovação do Projeto Usimar não constitui elemento suficiente para se concluir que há indício de conduta criminosa imputável à denunciada. E também não há prova de ter a denunciada se beneficiado, direta ou indiretamente, dos recursos públicos liberados o projeto USIMAR.*

*Tal deficiência, apontada no despacho que rejeitou a denúncia, não restou suprida nas razões do recurso em sentido estrito. Ao contrário, limita-se a peça recursal a uma série de conjecturas despidas de qualquer substrato probatório.*

*Cabe asseverar, por oportuno, que a admissão de processos criminais sem qualquer indício de autoria representa inaceitável ofensa ao princípio da dignidade humana. Não é difícil perceber os danos que a mera existência de uma ação penal impõe a um indivíduo. Daí a necessidade de rigor e prudência por parte daqueles que têm o poder de iniciativa nas ações penais, que não devem ser calcadas em conjecturas.*

*Lembre-se, sobretudo, do significado especial que a ordem constitucional conferiu ao princípio da dignidade humana (art. 1º, III). Na sua acepção originária, este princípio proíbe a utilização ou transformação do ser humano em objeto de degradação por meio do processos o ações estatais.*

*O Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações. A propósito, em comentário ao art. 1o. da Constituição alemã, afirma Günther Dürig que a submissão do ser humano a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra o princípio da proteção judicial efetiva (rechtliches Gehör) e fere o princípio da dignidade humana (Eine Auslieferung des Menschen an ein staatliches Verfahr um eine Degradierung*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*zum Objekt dieses Verfahrens wäre die Verweigerung des rechtlichen Gehörs (MAUZ-DÜRIG, Grundgesetz Kommentar, Band I, München, Verlag C. H. (Beck, 1990, fl. 18).*

*Negar proteção judicial nas hipóteses em que é devida e, no presente caso, inexorável (pois não há qualquer elemento nos autos que ofereça fundamento para submeter a requerida a uma ação penal), implica em ferir a uma só tempo o princípio da proteção efetiva (art. 5º, XXV) e o princípio da dignidade humana (art. 1º, III).*

*Por fim, a par desse prejuízo no plano dos direitos fundamentais, não é difícil perceber que uma acusação mal formulada, se por um lado pode impor prejuízos irreparáveis ao cidadão, constitui também uma via para a impunidade.*

*As razões do recurso em sentido estrito ora em exame fundam-se em uma série de alegações despidas de substrato probatório. Não há qualquer demonstração de que exista algum nexó entre uma conduta da acusada e um específico ato criminoso.*

*No lugar de apresentar elementos objetivos que revelem os indícios de autoria, ocupa-se a peça recursal com uma série de petições de princípio, em que se dá por demonstração justamente aquilo que se deveria demonstrar [e.g., as seguintes afirmações: 'Jorge Murad e Roseana Sarney comandavam o núcleo da organização criminosa sediada no Maranhão (...) ' Roseana e (...) Jorge Murad (...) combinaram com Ulbi e Hübner que tomariam todas as providências políticas e administrativas para simular a instalação do projeto no Maranhão, com o objetivo comum de contribuir para que fossem pelos membros da organização apropriados ilicitamente recursos públicos federais por intermédio de financiamento da SUDAM/FINAM. (...) Roseana (...) tinha se comprometido com Murad, e este com Ulbi e Hübner a permitir a apropriação ilícita dos recursos públicos federais'. (...) Roseana atuou no sentido, agora, de omitir-se para permitir a apropriação ilícita dos recursos públicos federais.*

*A par de tais afirmações, os atos objetivamente vinculados à acusada (participação em reunião do CONDEL e transferência de terreno em que se localizaria o empreendimento) constituem atos de administração superior que, em certa medida, fazem parte da rotina de qualquer Governador de Estado. Tais atos, se por um lado poderiam (em tese) permitir discussões quanto à sua adequação à disciplina legal-administrativa, por si sós não permitem vislumbrar indícios da prática dos crimes descritos na denúncia e atribuídos à ex-Governadora do Estado do Maranhão.*

*Fosse correta a abordagem adotada pelo órgão*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*acusador, no que toca especificamente à recorrida, que é o que interessa no caso, restaria inviabilizado o exercício dos cargos de direção máxima no âmbito de qualquer Poder da República. De fato, na linha da acusação, sempre que houvesse um crime no âmbito da Administração Pública, não seria difícil estabelecer o indício incriminador de um Governador ou mesmo do Presidente da República, tendo em vista a posição de supremacia hierárquica de tais autoridades em relação a todos os servidores.*

*A partir de um ato do Chefe do Executivo (geral ou concreto) pode ocorrer (e usualmente ocorre) uma sucessão de atos administrativos e, entre estes, infelizmente, podem estar atos lícitos. Mas apenas uma visão distorcida e autoritária permitiria atribuir ao Chefe do Executivo responsabilidade criminal por qualquer ato ilícito praticado no âmbito de sua administração.*

*Note-se, ainda, em outra perspectiva, que o próprio ato do Chefe do Executivo pode ser ilícito no plano administrativo sem que isto implique uma ilicitude no plano criminal.*

*Os critérios para a acusação penal são absolutamente distintos daqueles que permitem as impugnações dos atos administrativos em geral. Tem-se tornando comum a confusão entre esses dois ordenamentos e a tentativa de converter qualquer discussão quanto à legalidade de atos administrativos em controvérsia de natureza criminal. Essa é uma perspectiva equivocada e abusiva.*

*Diante da visão adotada pelos representantes do Ministério Público que atuam junto à primeira instância, no caso, surge, de plano, um questionamento. A mera participação, de um agente político, na elaboração de um ato considerado ilegal ou mesmo inconstitucional, implicaria necessariamente a prática de um crime? Esse questionamento não é irrelevante. A revisão judicial dos atos da administração atesta, a cada dia, a prática de inúmeros atos administrativos ilegais. Pode-se dizer que isso é alto rotineiro, bastando ver os mandos de segurança que são diariamente deferidos em nossos tribunais. Isso é, ademais, admissível, haja vista que as competências administrativas são exercidas com respaldo num sistema legislativo bastante aberto e flexível, tendo em vista a própria natureza da atividade administrativa. A ilegalidade faz-se presente mesmo no âmbito do exercício de competências administrativas na esfera do próprio Poder Judiciário. Indaga-se. Quantas vezes este Tribunal não fulminou, por ilegalidade, atos administrativos praticados no âmbito de Cortes Superiores?*

*Os membros destas Cortes que subscreveram tais*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*atos seriam criminosos?*

*Evidente que não. Do mesmo modo que os chefes do Executivo sujeitam-se aos estatutos jurídico-penais, também gozam das garantias fixadas nesses mesmos estatutos, razão pela qual não estão sujeitos aos ônus do processo penal sem a existência de qualquer indício de que há correlação entre a conduta daquela autoridade e o suposto ato criminoso.*

*Não há reparos a fazer, portanto, ao despacho do ilustre Juiz Federal da 2ª. Vara Federal de Tocantins, no que diz respeito à rejeição da denúncia oferecida conta a Senadora Roseana Sarney.*

*Nesses termos, tendo em visto as razões apresentadas pelo órgão do Ministério Público legitimado a oferecer denúncia perante este Supremo Tribunal, determino o arquivamento do feito", (fls. 129/132) .*

*No presente caso, o Supremo Tribunal Federal concluiu, na esteira da decisão que rejeitou a denúncia, pela inexistência do fato delituoso e da prova da autoria por parte da agravante. Afirmou Ministro Gilmar Mendes que atos praticados pela agravante fazem parte da rotina de qualquer Governador de Estado e que ela não seria responsável pelos atos ilícito ocorridos quando da implantação da empresa Usimar no Estado do Maranhão.*

*Entendo que há reflexos da ação criminal na ação de improbidade porque o STF não se restringiu a afirmar que o fato descrito não se constituía em crime. De fato, apenas essa constatação não afetaria o processamento da ação originária porque um fato pode não ser considerado crime e ser ímprobo. Entretanto, o Ministro Gilmar Mendes concluiu que a ora agravante agiu como administradora e que não participou de qualquer ilícito. O afastamento do caráter ilícito da conduta na esfera criminal tem prevalência também no cível. Restou demonstrado que não houve ato de corrupção. Não houve má-fé (fls. 156/159).*

12. Portanto, verificou-se que não houve rejeição por simples ausência de provas, mas, sim, porque não houve fato ilícito algum quanto à conduta praticada pela então Governadora de Estado. Trata-se, como se vê, de clara e manifesta negação de autoria dos alegados ilícitos. Não se trata de afirmar que a Corte Suprema *absolveu a recorrida da imputação de ato ímprobo – é óbvio que o STF não examinou tal matéria – mas de assegurar que, na ausência de*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*resíduo punível, a absolvição criminal repercute beneficemente na esfera administrativa sancionadora (Súmula 18-STF).*

13. Segundo o aresto regional, fosse correta a abordagem adotada pelo órgão acusador, no que toca especificamente à recorrida, que é o que interessa no caso, restaria inviabilizado o exercício dos cargos de direção máxima no âmbito de qualquer Poder da República. De fato, na linha da acusação, sempre que houvesse um crime no âmbito da Administração Pública, não seria difícil estabelecer o indício incriminador de um Governador ou mesmo do Presidente da República, tendo em vista a posição de supremacia hierárquica de tais autoridades em relação a todos os servidores (fls. 158).

14. A Corte Regional, ancorando-se nas conclusões do excelso STF, registrou que *há reflexos da ação criminal na ação de improbidade porque o STF não se restringiu a afirmar que o fato descrito não se constituía em crime. De fato, apenas essa constatação não afetaria o processamento da ação originária porque um fato pode não ser considerado crime e ser ímprobo. Entretanto, o Ministro Gilmar Mendes concluiu que a ora agravante agiu como administradora e que não participou de qualquer ilícito. O afastamento do caráter ilícito da conduta na esfera criminal tem prevalência também no cível. Restou demonstrado que não houve ato de corrupção. Não houve má-fé* (fls. 156/159). Essas conclusões do TRF1 não podem ser alteradas no STJ, ex ope da vedação da Súmula 7-STJ, cujo enunciado é invocado por intensa assiduidade.

15. Portanto, há cabal constatação no acórdão regional de que não houve rejeição por simples ausência de provas, mas sim que não houve fato ilícito algum quanto à conduta praticada pela então Governadora de Estado. Como disse o eminente Relator, Ministro GILMAR MENDES, na decisão que serviu de base ao acórdão do TRF1, *não há qualquer demonstração de que exista algum nexo entre a conduta da acusada e um específico ato criminoso.*

16. Como alertou o ilustre Magistrado do STF, em outra



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

passagem de sua referida decisão, *cabe asseverar, por oportuno, que a admissão de processos criminais sem qualquer indício de autoria representa inaceitável ofensa ao princípio da dignidade humana. Não é difícil perceber os danos que a mera existência de uma ação penal impõe a um indivíduo. Daí a necessidade de rigor e prudência por parte daqueles que têm o poder de iniciativa nas ações penais, que não devem ser calcadas em conjecturas. Lembre-se, sobretudo, do significado especial que a ordem constitucional conferiu ao princípio da dignidade humana (art. 1o., III). Na sua acepção originária, este princípio proíbe a utilização ou transformação do ser humano em objeto de degradação por meio de processos e ações estatais* (fls. 156/157).

17. E arremata o jusconstitucionalista que o *Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações. A propósito, em comentário ao art. 1o. da Constituição alemã, afirma Günther Dürig que a submissão do ser humano a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra o princípio da proteção judicial efetiva (...) e fere o princípio da dignidade humana (...). Negar proteção judicial nas hipóteses em que é devida e, no presente caso, inexorável (pois não há qualquer elemento nos autos que ofereça fundamento para submeter a requerida a uma ação penal), implica em ferir a uma só tempo o princípio da proteção efetiva (art. 5o., XXV) e o princípio da dignidade humana (art. 1o., III)* (fls. 157).

18. A solução conferida pela Corte Regional não se aparta, portanto, das conclusões a que este Tribunal Superior possui em relação ao tema, motivo pelo qual a decisão agravada merece ser preservada.

19. Mercê do exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do Órgão Acusador.

20. É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2017/0105510-4      **PROCESSO ELETRÔNICO**      **AgInt no**  
**AREsp 1.098.135 /**  
**MA**

Números Origem: 00045201320154010000 00080186620014013700 3707789 3722355 3725338 3770534  
3805574 4107309 45201320154010000 80186620014013700

PAUTA: 05/05/2020

JULGADO: 05/05/2020

#### **Relator**

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

#### **AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
AGRAVADO : ROSEANA SARNEY MURAD  
ADVOGADOS : VINICIUS CESAR DE BERREDO MARTINS - MA002047  
GABRIEL SOARES AMORIM DE SOUSA - DF038526  
LUIS GUSTAVO SOARES AMORIM DE SOUSA E OUTRO(S) - MA009616

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

#### **AGRAVO INTERNO**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
AGRAVADO : ROSEANA SARNEY MURAD  
ADVOGADOS : VINICIUS CESAR DE BERREDO MARTINS - MA002047  
GABRIEL SOARES AMORIM DE SOUSA - DF038526  
LUIS GUSTAVO SOARES AMORIM DE SOUSA E OUTRO(S) - MA009616

#### **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, no que foi acompanhado pelo Sr. Ministro Sérgio Kukina, e o voto divergente do Sr. Ministro Benedito Gonçalves dando provimento ao agravo interno a fim de, conhecendo do Agravo, dar provimento ao recurso especial, no que foi acompanhado pela Sra. Ministra Regina Helena Costa, pediu vista o Sr. Ministro Gurgel de Faria.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.098.135 - MA (2017/0105510-4)

### VOTO-VISTA

#### EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA:

Após o voto do Relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, negando provimento ao agravo interno do Ministério Público Federal, no que foi acompanhado pelo Min. Sérgio Kukina, e o voto divergente do Min. Benedito Gonçalves, conhecendo do agravo para dar provimento ao recurso especial ministerial, no que foi acompanhado pela Min. Regina Helena Costa, pedi vista para melhor exame do caso e agora trago o feito para julgamento.

A controvérsia versa acerca de recebimento de ação de improbidade contra a Sra. Roseana Sarney Murad, em face de sua suposta participação em embuste no projeto Usimar, que teria sido criado para fraudar a SUDAM.

Consigno, inicialmente, que, de acordo com a posição dominante no STJ, presentes indícios de cometimento de ato ímprobo, afigura-se devido o recebimento da ação de improbidade, em franca homenagem ao princípio do *in dubio pro societate*, vigente nesse momento processual, sendo certo que apenas as ações evidentemente temerárias devem ser rechaçadas.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE AJUIZADA CONTRA MEMBRO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS MÍNIMOS DO ATO ÍMPROBO A JUSTIFICAR O PROCESSAMENTO DA AÇÃO. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL COMPLETA.

1. Em observância ao princípio do *in dubio pro societate*, a petição inicial só será rejeitada quando constatada a "inexistência do ato de improbidade, a improcedência da ação ou a inadequação da via eleita" (Lei 8.492/92 - art. 17, § 8º).

2. Hipótese em que a instância ordinária - soberana na apreciação da matéria fático-probatória - concluiu pela existência de indícios, a justificar o processamento da ação de improbidade. A existência de suporte probatório mínimo para o recebimento da petição inicial foi identificada pela instância ordinária de forma suficientemente fundamentada.

3. A (eventual) reforma do acórdão recorrido, quanto à existência dos indícios da prática do ato de improbidade, demandaria o reexame do substrato fático-probatório dos autos, o que é inviável em recurso especial, a teor do disposto na Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental desprovido. (AgRg no AREsp 634.572/RJ, rel. Min. OLINDO MENEZES – Convocado, Primeira Turma, DJe 17/11/2015).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EXPRESSAMENTE RECONHECIDOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública por improbidade administrativa, decorrente do suposto cometimento de ato ímprobo tendo em vista seqUência de condutas que culminaram com a contratação da nora do Diretor-Presidente da Eletrosul Centrais Elétricas S.A., Maria Solange Fonseca, para a prestação de um único serviço de consultoria para o planejamento estratégico dessa sociedade, o qual teria sido indevidamente fracionado, com burla à Lei 8.666/1993 e aos princípios que norteiam a Administração Pública. Contra a decisão que recebeu a Petição Inicial, foi interposto Agravo de Instrumento, desprovido pela Corte local.

2. O Superior Tribunal de Justiça entende que, existindo indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/1992, vale o princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.

3. Acrescente-se que, com base no conjunto fático-probatório constante dos autos, Tribunal *a quo* reconheceu a presença de indícios de prática de ato de improbidade aptos a autorizar o prosseguimento da Ação Civil Pública. A reversão do entendimento exposto no acórdão exige, necessariamente, o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

4. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 691.459/SC, rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 03/02/2016).

Com relação à independência entre as instâncias, cumpre registrar que é entendimento pacífico neste Tribunal Superior de que são independentes as esferas cível, penal e administrativa, somente sendo admitida a vinculação do julgado em caso de estar provada a inexistência do fato ou de o réu não ter concorrido para a infração penal. Nesse sentido: REsp 1.344.199/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, Segunda Turma, DJe de 1º/08/2017.

A par de tal panorama, evidencia-se a necessidade de examinar, com vagar, o alcance da decisão do Min. Gilmar Mendes, da Suprema Corte, no bojo da Petição n. 2952/TO, que manteve a rejeição da denúncia formulada em desfavor da ora recorrida pelos mesmos fatos deduzidos na Ação de Improbidade Administrativa n. 0008018-66.2001.4.01.3700.

Transcrevo os excertos da decisão relevantes ao presente julgamento:

De fato, conforme observou o representante do Ministério Público junto a esta Corte, não logrou a denúncia oferecer elementos objetivos que demonstrem o liame entre a atuação da denunciada e os alegados fatos criminosos.

**Tal como anota o magistrado de primeira instância, a mera participação na reunião que resultou em aprovação do Projeto Usimar não constitui elemento suficiente para se concluir que há indício de conduta criminosa imputável à denunciada.** E também não há provas de ter a denunciada se beneficiado, direta ou indiretamente, dos recursos públicos liberados no projeto USIMAR. (...)

Negar proteção judicial nas hipóteses em que é devida e, no presente caso, inexorável (pois não há qualquer elemento nos autos que ofereça fundamento para submeter a requerida a uma ação penal), implica ferir a um só tempo o princípio da proteção judicial efetiva (art. 5º, XXV) e o princípio da dignidade humana (art. 1º, III). (...)

As razões do recurso em sentido estrito ora em exame fundam-se em uma série



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de alegações despidas de substrato probatório. Não há qualquer demonstração de que exista algum nexó entre uma conduta da acusada e um específico ato criminoso. (...)

**A par de tais afirmações, os atos objetivamente vinculados à acusada (participação em reunião do CONDEL e transferência de terreno em que se localizaria o empreendimento) constituem atos de administração superior que, em certa medida, fazem parte da rotina de qualquer Governador de Estado. Tais atos, se por um lado poderiam (em tese) permitir discussões quanto à sua adequação à disciplina legal-administrativa, por si sós não permitem vislumbrar indício da prática dos crimes descritos na denúncia e atribuídos à ex-Governadora do Estado do Maranhão.**

**Fosse correta a abordagem adotada pelo órgão acusador, no que toca especificamente à recorrida, que é o que interessa no caso, restaria inviabilizado o exercício dos cargos de direção máxima no âmbito de qualquer Poder da República. De fato, na linha da acusação, sempre que houvesse um crime no âmbito da Administração Pública, não seria difícil estabelecer o "indício" incriminador de um Governador ou mesmo do Presidente da República, tendo em vista a posição de supremacia hierárquica de tais autoridades em relação a todos os servidores. (...)** (Grifos acrescidos).

Após examinar os trechos supratranscritos, verifico, pedindo vênua aos entendimentos divergentes, que a decisão proferida pela Suprema Corte, em sede criminal, ao afastar o caráter ilícito da conduta perpetrada pela recorrida, teve o condão de repercutir no âmbito da improbidade administrativa, conforme estabelece o art. 935 do Código Civil.

Nesse sentido, acompanho os Ministros Napoleão Maia (Relator) e Sérgio Kukina.

Ante o exposto, NEGÓ PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2017/0105510-4      **PROCESSO ELETRÔNICO**      **AgInt no**  
**AREsp 1.098.135 /**  
**MA**

Números Origem: 00045201320154010000 00080186620014013700 3707789 3722355 3725338 3770534  
3805574 4107309 45201320154010000 80186620014013700

PAUTA: 05/05/2020

JULGADO: 12/05/2020

#### **Relator**

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

#### **AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
AGRAVADO : ROSEANA SARNEY MURAD  
ADVOGADOS : VINICIUS CESAR DE BERREDO MARTINS - MA002047  
GABRIEL SOARES AMORIM DE SOUSA - DF038526  
LUIS GUSTAVO SOARES AMORIM DE SOUSA E OUTRO(S) - MA009616

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

#### **AGRAVO INTERNO**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
AGRAVADO : ROSEANA SARNEY MURAD  
ADVOGADOS : VINICIUS CESAR DE BERREDO MARTINS - MA002047  
GABRIEL SOARES AMORIM DE SOUSA - DF038526  
LUIS GUSTAVO SOARES AMORIM DE SOUSA E OUTRO(S) - MA009616

#### **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, a Primeira Turma, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Regina Helena Costa, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Gurgel de Faria(voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.