



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 932.810 - ES (2016/0151201-0)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AGRAVADO : JOAO ANTONIO NUNES LOUREIRO
ADVOGADO : VALÉRIO RODRIGUES NUNES CRUZ - ES010882

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO COM SUPORTE EM ALEGADOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TIPIFICADOS NOS ARTS. 10 E 11 (DANO AO ERÁRIO OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/92. SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA PRATICADA POR ENTÃO VEREADOR DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES, QUE TERIA PRATICADO INTERVENÇÃO DECISIVA PARA PRESSIONAR TÉCNICOS DA MUNICIPALIDADE A ACELERAR PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO, RAZÃO PELA QUAL MERECERIAM AS REPRIMENDAS DA LEI 8.429/92. PRETENSÃO DO RECORRENTE DE QUE A AÇÃO PROSSIGA EM SEUS ULTERIORES TERMOS. AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS, DEIXARAM EXPRESSAMENTE CONSIGNADO QUE A CAUSA EM ESPEQUE DEVERIA SER REJEITADA EM SUA TRAMITAÇÃO LIMIAR, AO AFIRMAR A INEXISTÊNCIA, AINDA QUE INDICIÁRIA, DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. AGRAVO INTERNO DO MP/ES A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Segundo a orientação dominante, a inicial da Ação de Improbidade Administrativa pode ser rejeitada (art. 17, § 8o. da Lei 8.429/92), 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 (REsp. 1.259.350/MS, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 29.8.14).

2. Estabelecidas essas premissas, as Instâncias Ordinárias, com base no acervo fático-documental que se delineou nos autos – gize-se, impermeável a modificações em sede de recorribilidade extraordinária –, deixou expressamente consignado que a causa em espeque deveria ser rejeitada em sua tramitação limiar, ao afirmar a inexistência, ainda que indiciária, de atos de improbidade administrativa.

3. Assim, considerando a ausência, ao menos, da comprovação de indícios mínimos de má-fé ou de atos que gerassem lesão à probidade, à moralidade ou ao Erário, irretocável se mostra o acórdão proferido pelo Tribunal *a quo*, que rejeitou a Ação, ante a inexistência de ato de improbidade (art. 17, § 8o. da Lei 8.429/92). Por isso, não merece reproche o Aresto *a quo* que confirmou o decisor de extinção do feito, inexistindo o alegado excesso no juízo de admissibilidade efetuado pela Instância Ordinária.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. Agravo Interno do MP/ES a que se nega provimento.

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

Brasília/DF, 20 de setembro de 2018 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 932.810 - ES (2016/0151201-0)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AGRAVADO : JOAO ANTONIO NUNES LOUREIRO
ADVOGADO : VALÉRIO RODRIGUES NUNES CRUZ - ES010882

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO em face de decisão monocrática de minha lavra, assim ementada:

DIREITO SANCIONADOR. AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO COM SUPORTE EM ALEGADOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TIPIFICADOS NOS ARTS. 10 E 11 (DANO AO ERÁRIO OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/92. SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA PRATICADA POR ENTÃO VEREADOR DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES, QUE TERIA PRATICADO INTERVENÇÃO DECISIVA PARA PRESSIONAR TÉCNICOS DA MUNICIPALIDADE A ACELERAR PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO, RAZÃO PELA QUAL MERECECIAM AS REPRIMENDAS DA LEI 8.429/92. PRETENSÃO DO RECORRENTE DE QUE A AÇÃO PROSSIGA EM SEUS ULTERIORES TERMOS. CONTUDO, AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS, COM BASE NO ACERVO FÁTICO-DOCUMENTAL QUE SE DELINEOU NOS AUTOS – GIZE-SE, IMPERMEÁVEL A MODIFICAÇÕES EM SEDE DE RECORRIBILIDADE EXTRAORDINÁRIA –, DEIXOU EXPRESSAMENTE CONSIGNADO QUE A CAUSA EM ESPEQUE DEVERIA SER REJEITADA EM SUA TRAMITAÇÃO LIMIAR, AO AFIRMAR A INEXISTÊNCIA, AINDA QUE INDICIÁRIA, DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) E CULPA NÃO CONFIGURADOS. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DO RECURSO. AGRADO DO MP/ES DESPROVIDO (fls. 366).

2. Nas suas razões recursais, o Agravante alega a existência de dolo e má-fé no ato ímprobo imputado ao acusado são matérias a serem analisadas na fase decisória e não na fase de admissão da ação.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. A parte agravada, devidamente intimada, apresentou impugnação (fls. 396/401).

4. Em síntese, é o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 932.810 - ES (2016/0151201-0)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AGRAVADO : JOAO ANTONIO NUNES LOUREIRO
ADVOGADO : VALÉRIO RODRIGUES NUNES CRUZ - ES010882

VOTO

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO COM SUPORTE EM ALEGADOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TIPIFICADOS NOS ARTS. 10 E 11 (DANO AO ERÁRIO OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/92. SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA PRATICADA POR ENTÃO VEREADOR DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES, QUE TERIA PRATICADO INTERVENÇÃO DECISIVA PARA PRESSIONAR TÉCNICOS DA MUNICIPALIDADE A ACELERAR PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO, RAZÃO PELA QUAL MERECECIAM AS REPRIMENDAS DA LEI 8.429/92. PRETENSÃO DO RECORRENTE DE QUE A AÇÃO PROSSIGA EM SEUS ULTERIORES TERMOS. AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS, DEIXARAM EXPRESSAMENTE CONSIGNADO QUE A CAUSA EM ESPEQUE DEVERIA SER REJEITADA EM SUA TRAMITAÇÃO LIMIAR, AO AFIRMAR A INEXISTÊNCIA, AINDA QUE INDICIÁRIA, DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. AGRAVO INTERNO DO MP/ES A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. *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 (REsp. 1.259.350/MS, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 29.8.14).*

2. *Estabelecidas essas premissas, as Instâncias Ordinárias, com base no acervo fático-documental que se delineou nos autos – gize-se, impermeável a modificações em sede de*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recorribilidade extraordinária –, deixou expressamente consignado que a causa em espeque deveria ser rejeitada em sua tramitação limiar, ao afirmar a inexistência, ainda que indiciária, de atos de improbidade administrativa.

3. *Assim, considerando a ausência, ao menos, da comprovação de indícios mínimos de má-fé ou de atos que gerassem lesão à probidade, à moralidade ou ao Erário, irretocável se mostra o acórdão proferido pelo Tribunal a quo, que rejeitou a Ação, ante a inexistência de ato de improbidade (art. 17, § 8o. da Lei 8.429/92). Por isso, não merece reproche o Aresto a quo que confirmou o decum de extinção do feito, inexistindo o alegado excesso no juízo de admissibilidade efetuado pela Instância Ordinária.*

4. *Agravo Interno do MP/ES a que se nega provimento.*

1. Cinge-se a controvérsia em saber se estão presentes os requisitos para o recebimento da petição inicial de Ação Civil Pública por suposto ato de Improbidade Administrativa.

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

3. 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(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).

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

(...).

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 (REsp. 1.259.350/MS, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 29.8.14).

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

6. Estabelecidas essas premissas, as Instâncias Ordinárias, com base no acervo fático-documental que se delineou nos autos – *gize-se, impermeável a modificações em sede de recorribilidade extraordinária* –, deixaram



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

expressamente consignado que a causa em espeque deveria ser rejeitada em sua tramitação limiar, ao afirmar a inexistência, ainda que indiciária, de atos de improbidade administrativa. Confira-se o aresto:

Depois de estabelecido o contraditório e após analisar com acuidade as cópias que compõem este instrumento, entendo que a decisão recorrida, que recebeu a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, deve ser reformada em relação ao agravante, e explico.

Nas 52 (cinquenta e duas) laudas da inicial, constatei que o nome do agravante é mencionado apenas nos seguintes excertos:

- Restou patente, in casu, a intervenção decisiva dos requeridos JOSÉ FRANCISCO MAIO FILHO, vulgo ZEZITO MAIO e de TONINHO LOUREIRO, vereadores do município, no sentido de pressionar técnicos da municipalidade para agilizar o processo de desapropriação, em atividade absolutamente divorciada de suas funções no parlamento municipal e fazendo uso do nome do requerido JOÃO CARLOS COSER.

[...]

Olvidaram os requeridos que todo agente público é um sentinela da legalidade, questão que é ainda mais saliente quando se detém conhecimentos jurídicos (como é o caso do requerido JADER FERREIRA GUIMARÃES E RODRIGO FERNANDES DE ARAÚJO), bem como quando se tem a missão de fiscalizar os atos do executivo municipal (como é o caso do requerido JOSÉ FRANCISCO MAIO FILHO, vulgo ZEZITO MAIO e do requerido JOÃO ANTONIO NUNES LOUREIRO, vulgo TONINHO LOUREIRO) (fls. 276/277).

✧ ✧ ✧

No caso dos autos, a simples alegação de que o agravante tentou agilizar um processo de desapropriação, sem que se indique qual foi o dano que ele produziu ao erário ou qual a vantagem pessoal que aferiu, muito menos se agiu com dolo ou culpa, não pode ensejar o desencadeamento de um processo para investigá-lo por ato de improbidade, até porque a interpretação da Lei 8.429/92 deve ser restritiva, sob pena de qualquer ato praticado por agente público ser considerado como ímprobo, em flagrante ofensa às suas garantias constitucionais fundamentais (fls. 288).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA



Por fim, ressalto que, no caso específico do agravante, a inicial praticamente censura a sua atividade política como Vereador do Município de Vitória, pelo simples fato de eventualmente ter procurado encaminhar um possível interessado para saber acerca do andamento de um processo de desapropriação do interesse daquele, o que, com todas as vênias, jamais pode se caracterizar ato de improbidade pelas razões que já expus (fls. 290/291).

7. Como consequência, não se pode nem mesmo cogitar que o então Edil praticou ato irregular, na medida em que consta do aresto que o acusado teria apenas *encaminhado um possível interessado para tomar informações acerca de andamento de processo de desapropriação* (fls. 291). Não se pode olvidar que a improbidade exige conduta qualificada pelo intuito doloso e maleficiente do Agente Público, o que nem em tese se pode identificar na hipótese, conforme declarado pelas Instâncias Ordinárias, que atestaram a total ausência de apontamento, na exordial, de dano, de locupletamento ilícito, de dolo ou culpa no fato implicado. Ou seja, os elementos constantes dos autos permitem ao Julgador concluir, de imediato, que não há suporte mínimo necessário e suficiente para se permitir o processamento de uma lide nas raias do Direito Sancionador, com suas graves sanções inerentes.

8. Assim, considerando a ausência, ao menos, da comprovação de indícios mínimos de má-fé ou de atos que gerassem lesão à probidade, à moralidade ou ao Erário, irretocável se mostra o acórdão proferido pelo Tribunal a quo, que rejeitou a Ação, ante a inexistência de ato de improbidade (art. 17, § 8o. da Lei 8.429/92). Por isso, não merece reproche o Aresto *a quo* que confirmou o *decisum* de extinção do feito, inexistindo o alegado excesso no juízo de admissibilidade efetuado pela Instância Ordinária.

9. Ante o exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do MP/ES. Prejudicada a petição de fls. 387/390.

10. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2016/0151201-0

**AgInt no
AREsp 932.810 / ES**

Números Origem: 00103981320158080024 024130184039 024159004241 024159004241201600133180
24130184039 24159004241 24159004241201600133180

PAUTA: 20/09/2018

JULGADO: 20/09/2018

Relator

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

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 : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AGRAVADO : JOAO ANTONIO NUNES LOUREIRO
ADVOGADO : VALÉRIO RODRIGUES NUNES CRUZ - ES010882

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AGRAVADO : JOAO ANTONIO NUNES LOUREIRO
ADVOGADO : VALÉRIO RODRIGUES NUNES CRUZ - ES010882

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 unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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