



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 985.406 - RJ (2016/0247255-4)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : LUIZ ROBERTO TENORIO
ADVOGADO : GUSTAVO PEREIRA LOUREIRO - RJ134974
AGRAVADO : INSTITUTO FRANCO BASAGLIA
ADVOGADO : LOURENÇO CUNHA LANA - RJ069387

EMENTA

ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. ELEMENTOS SUFICIENTES PARA O RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

I - Na origem se trata de agravo de instrumento contra decisão que recebeu petição inicial de ação civil por ato de improbidade. No caso dos autos o réu, ex-presidente da Fundação Municipal de Saúde, é acusado por irregularidades em convênio firmado entre o Município de Niterói/RJ e a União. Na Corte de origem, deu-se provimento ao agravo de instrumento para cassar a decisão que recebeu a inicial.

II - Considerou-se na Corte de origem que na petição inicial "não há descrição de conduta impropria, imersa em culpa grave ou dolo, para o que não se presta a mera acusação de ilegalidade, fundada em irregularidade apontada pelo TCE". Considerou-se também que "não houve narrativa que pudesse delimitar uma conduta que representasse ato de improbidade" (fl. 125).

III - Nesta Corte se conheceu do agravo para não conhecer do recurso especial, por incidência do enunciado n. 7 da Súmula do STJ.

IV - Interposto agravo interno, manifestou-se o Ministério Público Federal, em parecer, no sentido do recebimento da petição inicial (fls. 336-340).

V - Acerca do recebimento da ação de improbidade, segundo orientação do Superior Tribunal de Justiça, existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, uma vez que, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º e da Lei n. 8.429/92, prevalece o princípio *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público (AgRg no REsp n. 1.317.127/ES, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 7/3/2013, DJe 13/3/2013).

VI - Assim, "a decisão de recebimento da inicial da ação de improbidade também deve ser juridicamente fundamentada, não se dispensando a criteriosa identificação da presença de justa causa. A justa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

causa é o ponto de apoio e mesmo a coluna mestra de qualquer imputação de ilícito, a quem quer que seja. Se assim não fosse, seriam admissíveis as imputações genéricas, abstratas, desfundamentadas, deslastreadas de elementos fáticos ou naturalísticos, ficando as pessoas ao seu alcance, ainda que não se demonstrem atos subjetivos praticados por elas" (AgInt no AREsp n. 961.744/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ Acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21/2/2019, DJe 3/4/2019).

VII - No caso dos autos, o recurso de agravo de instrumento foi interposto desacompanhado de cópia da decisão agravada, verificável de ofício pela Corte (AgRg no AREsp n. 411.209/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/11/2013, DJe 12/11/2013; REsp n. 1.026.285/RS, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 22/4/2008, DJe 21/5/2008). Assim, ficou inviável a apreciação pelo Tribunal *a quo* da presença ou não de fundamentação suficiente na decisão que recebeu a inicial da ação de improbidade. Portanto, se não havia elementos, para que o Tribunal pudesse verificar a presença ou não de fundamentação suficiente para comprovar a existência de justa causa para o recebimento da petição inicial, deveria ser desprovido o agravo de instrumento, diante da impossibilidade de suprimento do vício.

VIII - Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a cópia da decisão agravada em sua íntegra é peça obrigatória à formação do agravo de instrumento, a teor do disposto no art. 525, *caput* e inciso I, do Código de Processo Civil de 1973 (art. 1.017, I, do CPC/2015), sendo inaplicável o princípio da instrumentalidade das formas (STJ, AgInt no AREsp n. 962.689/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 18/12/2017). Nesse sentido: STJ, AgInt no AREsp n. 152.942/RS, Rel. Ministro Lázaro Guimarães (Desembargador Federal convocado do TRF/5ª Região), Quarta Turma, DJe de 9/2/2018; AgInt no REsp n. 1.571.772/MG, Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe de 19/6/2017; AgRg no REsp n. 1.509.234/PE, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, DJe de 11/6/2015.

IX - Assim, é prematura a extinção do processo com julgamento de mérito, tendo em vista não existirem elementos fáticos ou probatório suficientes para um juízo conclusivo acerca da demanda, tampouco quanto à efetiva presença do elemento subjetivo do suposto ato de improbidade administrativa, o qual exige, em regra, a regular instrução processual. Nesse sentido, a orientação pacífica desta Corte Superior: AgInt nos EDcl no AREsp n. 925.670/MG, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016; AgRg no AREsp n. 400.779/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25/11/2014, DJe 17/12/2014; AgRg no REsp n. 1.384.970/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

18/9/2014, DJe 29/9/2014; REsp n. 1.333.744/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 24/10/2017, DJe 30/10/2017.

X - Considerando que o acórdão, proferido na Corte *a quo*, não se fundamentou na decisão agravada como prevê a jurisprudência desta Corte, mas tão somente na petição inicial da ação civil de improbidade, deve ser dado provimento ao recurso especial do Ministério Público Federal, para cassar o acórdão recorrido e manter a decisão de recebimento da petição inicial.

XI - Agravo interno provido para cassar o acórdão recorrido restabelecendo a decisão que recebeu a inicial da ação de improbidade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 23 de maio de 2019(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 985.406 - RJ (2016/0247255-4)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Trata-se de agravo interno interposto contra decisão monocrática que julgou agravo contra decisão que negou admissão a recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECEBIMENTO DA INICIAL. CASO CONCRETO EM QUE A PETIÇÃO INICIAL CINGE-SE A ARGUMENTAR PELA ILEGALIDADE, SEM IMPUTAR AO AGRAVANTE QUALQUER CONDUTA IMPROBA, DOLOSA OU CULPOSA. INEXISTÊNCIA DE FATOS A SEREM COMPROVADOS NO PROCESSO JUDICIAL, PORQUE NÃO ALEGADOS NA PETIÇÃO INICIAL. CONVENCIMENTO PELA INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. HIPÓTESE DE REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL, NA FORMA DO §8º DO ART. 17 DA LEI 8.429/1992. PROVIMENTO DO RECURSO.

Nas razões do agravo em recurso especial, sustenta o agravante que não se aplica ao caso concreto à Súmula n. 7/STJ. Aduz, em síntese, que a discussão cinge-se à interpretação e alcance das normas previstas nos arts. 10, 11 ,17, §§ 6º, 7º e 8º da Lei n. 8.429/92. Acrescenta que se busca dirimir as controvérsias relativas à regularidade da petição inicial da ação de improbidade e à aplicação, no caso, do princípio *in dubio pro societate*.

A decisão monocrática tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO ao agravo ".

Interposto agravo interno, a parte agravante traz argumentos contrários aos fundamentos da decisão recorrida.

A parte agravada foi intimada para apresentar impugnação ao recurso.

É relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 985.406 - RJ (2016/0247255-4)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

O agravo interno merece provimento.

Na origem trata-se de agravo de instrumento contra decisão que recebeu petição inicial de ação civil por ato de improbidade. No caso dos autos o réu, ex-presidente da Fundação Municipal de Saúde, é acusado por irregularidades em convênio firmado entre o Município de Niterói/RJ e a União. Na Corte de origem, deu-se provimento ao agravo de instrumento para cassar a decisão que recebeu a inicial.

Considerou-se na Corte de origem, que na petição inicial "não há descrição de conduta improba, imersa em culpa grave ou dolo, para o que não se presta a mera acusação de ilegalidade, fundada em irregularidade apontada pelo TCE". Considerou-se também "não houve narrativa que pudesse delimitar uma conduta que representasse ato de improbidade" (fl. 125).

Nesta Corte conheceu-se do agravo para não conhecer do recurso especial, por incidência do enunciado n. 7 da Súmula do STJ.

Interposto agravo interno, manifestou-se o Ministério Público Federal, em parecer, no sentido do recebimento da petição inicial (fls. 336-340).

Acerca do recebimento da ação de improbidade, segundo orientação do Superior Tribunal de Justiça, existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, uma vez que na fase inicial prevista no art. 17, §§7º e da Lei n. 8.429/92, prevalece o princípio *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público (AgRg no REsp 1317127/ES, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2013, DJe 13/03/2013).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assim, "a decisão de recebimento da inicial da ação de improbidade também deve ser juridicamente fundamentada, não se dispensando a criteriosa identificação da presença de justa causa. A justa causa é o ponto de apoio e mesmo a coluna mestra de qualquer imputação de ilícito, a quem quer que seja. Se assim não fosse, seriam admissíveis as imputações genéricas, abstratas, desfundamentadas, deslastreadas de elementos fáticos ou naturalísticos, ficando as pessoas ao seu alcance, ainda que não se demonstrem atos subjetivos praticados por elas" (AgInt no AREsp 961.744/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/02/2019, DJe 03/04/2019).

No caso dos autos, o recurso de agravo de instrumento foi interposto desacompanhado de cópia da decisão agravada, verificável de ofício pela Corte (AgRg no AREsp 411.209/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2013, DJe 12/11/2013; REsp 1026285/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/04/2008, DJe 21/05/2008). Assim, ficou inviável a apreciação pelo Tribunal *a quo* da presença ou não de fundamentação suficiente na decisão que recebeu a inicial da ação de improbidade. Portanto, se não havia elementos para que o Tribunal pudesse verificar a presença ou não de fundamentação suficiente para comprovar a existência de justa causa para o recebimento da petição inicial, deveria ser desprovido o agravo de instrumento, diante da impossibilidade de suprimento do vício.

Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a cópia da decisão agravada em sua íntegra é peça obrigatória à formação do agravo de instrumento, a teor do disposto no art. 525, caput e inciso I, do Código de Processo Civil de 1973 (art. 1.017, I, do CPC/2015), sendo inaplicável o princípio da instrumentalidade das formas (STJ, AgInt no AREsp 962.689/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/12/2017). Nesse sentido: STJ, AgInt no AREsp 152.942/RS, Rel. Ministro LÁZARO GUIMARÃES (Desembargador Federal convocado do TRF/5ª Região), QUARTA TURMA, DJe de 09/02/2018; AgInt no REsp 1.571.772/MG, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe de 19/06/2017; AgRg no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

REsp 1.509.234/PE, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, DJe de 11/06/2015.

Assim, é prematura a extinção do processo com julgamento de mérito, tendo em vista não existirem elementos fáticos ou probatório suficientes para um juízo conclusivo acerca da demanda, tampouco quanto a efetiva presença do elemento subjetivo do suposto ato de improbidade administrativa, o qual exige, em regra, a regular instrução processual. Nesse sentido, a orientação pacífica desta Corte Superior: AgInt nos EDcl no AREsp 925.670/MG, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016; AgRg no AREsp 400.779/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/11/2014, DJe 17/12/2014; AgRg no REsp 1384970/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/09/2014, DJe 29/09/2014; REsp 1333744/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/10/2017, DJe 30/10/2017.

Considerando que o acórdão, proferido na Corte *a quo*, não se fundamentou na decisão agravada como prevê a jurisprudência desta Corte, mas tão somente na petição inicial da ação civil de improbidade, deve ser dado provimento ao recurso especial do Ministério Público Federal, para cassar o acórdão recorrido e manter a decisão de recebimento da petição inicial

Ante o exposto, agravo interno provido para cassar o acórdão recorrido restabelecendo a decisão que recebeu a inicial da ação de improbidade.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0247255-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no AREsp 985.406 / RJ**

Números Origem: 00001626820158190000 10429250320118190002 1626820158190000 201624700418

EM MESA

JULGADO: 23/05/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : LUIZ ROBERTO TENORIO
ADVOGADO : GUSTAVO PEREIRA LOUREIRO - RJ134974
AGRAVADO : INSTITUTO FRANCO BASAGLIA
ADVOGADO : LOURENÇO CUNHA LANA - RJ069387

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : LUIZ ROBERTO TENORIO
ADVOGADO : GUSTAVO PEREIRA LOUREIRO - RJ134974
AGRAVADO : INSTITUTO FRANCO BASAGLIA
ADVOGADO : LOURENÇO CUNHA LANA - RJ069387

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.