



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.148.753 - DF
(2017/0195118-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : BANCO CRUZEIRO DO SUL S.A - MASSA FALIDA
ADVOGADOS : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO - SP098628
ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105
MARCELO DE OLIVEIRA BELLUCI - SP249799
FABIO VIANA FERREIRA - DF044084
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. ACP PROMOVIDA PELO MPF COM SUPORTE EM ALEGADOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TIPIFICADOS NO ART. 9, I E VII (PROVEITO PESSOAL ILÍCITO), E 11 (OFENSA A PRINCÍPIOS REITORES ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/1992. SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA PRATICADA POR AGENTES PÚBLICOS, PARTICULARES E EMPRESAS, QUE TERIAM ATUADO PARA AMPLIAR AS MARGENS CONSIGNADAS DE SERVIDORES PÚBLICOS, O QUE INSUFLARIA AS CONTRATAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS, RAZÃO PELA QUAL MERECECIAM AS REPRIMENDAS DA LEI 8.429/1992. PRETENSÃO DO RECORRENTE DE QUE A AÇÃO SEJA EXTIRPADA EM SEU PÓRTICO. CONTUDO, AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS DEIXARAM EXPRESSAMENTE REGISTRADO QUE A CAUSA POSSUI ELEMENTOS INDICIÁRIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 17, § 8o. DA LEI 8.429/1992. AGRAVO INTERNO DO IMPLICADO DESPROVIDO.

1. A Lei 8.429/1992 deixou de delimitar o ato ímprobo, o que pode realmente levar a Administração a punir indiscriminadamente os atos *apenas ilegais* praticados por Agentes Públicos como se improbidade fossem, alterando a essência da lei. Sobressai a importância do julgador em aferir a *justa causa* das ações de improbidade administrativa.

2. 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* 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 materialidade e indícios de autoria do recorrente.

3. No caso, as Instâncias Ordinárias deixaram registrado que a causa deveria ter normal prosseguimento após ter sido recebida a petição inicial, ao afirmarem a existência de indícios de conduta ímproba, entendendo, para tanto, que *não se está afirmando que houve a prática da conduta ímproba, mas que há indícios dela, pois foram apurados pelo Ministério Público Federal vários aspectos de irregularidades no procedimento de emissão das margens consignadas, os quais inclusive foram objeto de sindicância do Senado Federal* (fls. 2.869).

4. Agravo Interno do Implicado desprovido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 e Gurgel de Faria (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 1º de dezembro de 2020 (Data do Julgamento).

MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 1.148.753 / DF

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2017/0195118-3

Número de Origem:

00521855920144010000 158803220124013400 521855920144010000 00158803220124013400

Sessão Virtual de 28/10/2020 a 11/11/2020

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : BANCO CRUZEIRO DO SUL S.A - MASSA FALIDA

ADVOGADOS : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO - SP098628

ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105

MARCELO DE OLIVEIRA BELLUCI - SP249799

FABIO VIANA FERREIRA - DF044084

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : BANCO CRUZEIRO DO SUL S.A - MASSA FALIDA

ADVOGADOS : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO - SP098628

ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105

MARCELO DE OLIVEIRA BELLUCI - SP249799

FABIO VIANA FERREIRA - DF044084

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 11 de novembro de 2020



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.148.753 - DF (2017/0195118-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : BANCO CRUZEIRO DO SUL S.A - MASSA FALIDA
ADVOGADOS : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO - SP098628
ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105
MARCELO DE OLIVEIRA BELLUCI - SP249799
FABIO VIANA FERREIRA - DF044084
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno interposto pelo BANCO CRUZEIRO DO SUL S.A. - MASSA FALIDA contra decisão monocrática de minha lavra, que contou com a seguinte ementa:

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL COM SUPORTE EM ALEGADOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TIPIFICADOS NO ART. 9, I E VII (ENRIQUECIMENTO ILÍCITO), E 11 (OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/1992. SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA PRATICADA POR AGENTES PÚBLICOS, PARTICULARES E EMPRESAS, QUE TERIAM ATUADO PARA AMPLIAR MARGENS CONSIGNADAS DE SERVIDORES PÚBLICOS, O QUE INSUFLARIA AS CONTRATAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS, RAZÃO PELA QUAL MERECELIAM AS REPRIMENDAS DA LEI 8.429/1992. PRETENSÃO DO RECORRENTE DE QUE A AÇÃO SEJA EXTIRPADA EM SEU PÓRTICO. CONTUDO, AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS, COM BASE NO ACERVO FÁTICO-DOCUMENTAL QUE SE DELINEOU NOS AUTOS – GIZE-SE, IMPERMEÁVEL A MODIFICAÇÕES EM SEDE DE RECORRIBILIDADE ESPECIAL –, DEIXOU EXPRESSAMENTE CONSIGNADO QUE A CAUSA POSSUI ELEMENTOS INDICIÁRIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 17, § 8º, DA LEI 8.429/1992. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO. AGRAVO DO IMPLICADO A QUE SE NEGA PROVIMENTO (fls. 3.064/3.075).

2. Nas razões de seu Apelo Raro, a parte agravante vindica a reforma da solução unipessoal, aos seguintes argumentos: (a) *é necessário demonstrar que as atitudes do agravante não caracterizam ato de improbidade,*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

uma vez que o mesma agiu de forma lícita, pautada pelo princípio da livre concorrência, não obtendo qualquer vantagem especial com tal operação (fls. 3.091); (b) o agravante sempre atuou em igualdade de condições com as demais instituições bancárias e, dentro da livre concorrência e da legalidade, procurou oferecer os diferenciais supra citados para atrair servidores lotados no Senado Federal; (c) não há elementos suficientes para o recebimento da petição inicial da ação de improbidade.

3. A parte agravada formulou razões de contrariedade às fls. 3.102/3.105.

4. Em síntese, é o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.148.753 - DF (2017/0195118-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : BANCO CRUZEIRO DO SUL S.A - MASSA FALIDA
ADVOGADOS : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO - SP098628
ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105
MARCELO DE OLIVEIRA BELLUCI - SP249799
FABIO VIANA FERREIRA - DF044084
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. ACP PROMOVIDA PELO MPF COM SUPORTE EM ALEGADOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TIPIFICADOS NO ART. 9, I E VII (PROVEITO PESSOAL ILÍCITO), E 11 (OFENSA A PRINCÍPIOS REITORES ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/1992. SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA PRATICADA POR AGENTES PÚBLICOS, PARTICULARES E EMPRESAS, QUE TERIAM ATUADO PARA AMPLIAR AS MARGENS CONSIGNADAS DE SERVIDORES PÚBLICOS, O QUE INSUFLARIA AS CONTRATAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS, RAZÃO PELA QUAL MERECECIAM AS REPRIMENDAS DA LEI 8.429/1992. PRETENSÃO DO RECORRENTE DE QUE A AÇÃO SEJA EXTIRPADA EM SEU PÓRTICO. CONTUDO, AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS DEIXARAM EXPRESSAMENTE REGISTRADO QUE A CAUSA POSSUI ELEMENTOS INDICIÁRIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 17, § 8o. DA LEI 8.429/1992. AGRAVO INTERNO DO IMPLICADO DESPROVIDO.

1. A Lei 8.429/1992 deixou de delimitar o ato ímprobo, o que pode realmente levar a Administração a punir indiscriminadamente os atos *apenas ilegais* praticados por Agentes Públicos como se improbidade fossem, alterando a essência da lei. Sobressai a importância do julgador em aferir a *justa causa* das ações de improbidade administrativa.

2. 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* 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 materialidade e indícios de autoria do recorrente.

3. No caso, as Instâncias Ordinárias deixaram registrado que a causa deveria ter normal prosseguimento após ter sido recebida a petição inicial, ao afirmarem a existência de indícios de conduta ímproba, entendendo, para tanto, que *não se está afirmando que houve a prática da conduta ímproba, mas que há indícios dela, pois foram apurados pelo Ministério Público Federal vários aspectos de irregularidades no procedimento de emissão das margens consignadas, os quais inclusive foram objeto de sindicância do Senado Federal* (fls. 2.869).

4. Agravo Interno do Implicado desprovido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.148.753 - DF (2017/0195118-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : BANCO CRUZEIRO DO SUL S.A - MASSA FALIDA
ADVOGADOS : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO - SP098628
ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105
MARCELO DE OLIVEIRA BELLUCI - SP249799
FABIO VIANA FERREIRA - DF044084
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

VOTO

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. ACP PROMOVIDA PELO MPF COM SUPORTE EM ALEGADOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TIPIFICADOS NO ART. 9, I E VII (PROVEITO PESSOAL ILÍCITO), E 11 (OFENSA A PRINCÍPIOS REITORES ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/1992. SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA PRATICADA POR AGENTES PÚBLICOS, PARTICULARES E EMPRESAS, QUE TERIAM ATUADO PARA AMPLIAR AS MARGENS CONSIGNADAS DE SERVIDORES PÚBLICOS, O QUE INSUFLARIA AS CONTRATAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS, RAZÃO PELA QUAL MERECECIAM AS REPRIMENDAS DA LEI 8.429/1992. PRETENSÃO DO RECORRENTE DE QUE A AÇÃO SEJA EXTIRPADA EM SEU PÓRTICO. CONTUDO, AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS DEIXARAM EXPRESSAMENTE REGISTRADO QUE A CAUSA POSSUI ELEMENTOS INDICIÁRIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 17, § 8º. DA LEI 8.429/1992. AGRAVO INTERNO DO IMPLICADO DESPROVIDO.

1. A Lei 8.429/1992 deixou de delimitar o ato ímprobo, o que pode realmente levar a Administração a punir indiscriminadamente os atos apenas ilegais praticados por Agentes Públicos como se improbidade fossem, alterando a essência da lei. Sobressai a importância do julgador em aferir a justa causa das ações de improbidade administrativa.

2. 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 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 materialidade e indícios de autoria do recorrente.

3. No caso, as Instâncias Ordinárias deixaram registrado que a causa deveria ter normal prosseguimento após ter sido recebida



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a petição inicial, ao afirmarem a existência de indícios de conduta ímproba, entendendo, para tanto, que não se está afirmando que houve a prática da conduta ímproba, mas que há indícios dela, pois foram apurados pelo Ministério Público Federal vários aspectos de irregularidades no procedimento de emissão das margens consignadas, os quais inclusive foram objeto de sindicância do Senado Federal (fls. 2.869).

4. Agravo Interno do Implicado desprovido.

1. Apesar dos laboriosos esforços da parte agravante, a decisão agravada não está a merecer reparos.

2. Com efeito, 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.

3. Como prolegômeno, o art. 17, § 11 da Lei 8.429/1992 disciplina que, *em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade*, o juiz poderá extirpar o curso do processo.

4. Referido dispositivo é, sem dúvida nenhuma, uma conquista do garantismo jurídico inserta na própria Lei de Improbidade, pois a tipificação deficiente ou a falta de tipificação fechada do ato ímprobo – como é manifestamente desejável, por se tratar de requisito próprio do Direito Sancionador – pode levar a Administração a punir com a mesma sanção os atos simplesmente ilegais e os atos indubitavelmente caracterizados como de improbidade administrativa praticados pelos Agentes Públicos, *o que impõe a atuação moderadora e corretiva do Poder Judiciário*, para evitar os excessos e o tratamento uniforme de situações objetivas distintas e inconfundíveis, com infração ao princípio da reserva de proporcionalidade.

5. Com efeito, a Lei 8.429/1992 deixou de delimitar o ato ímprobo, o que pode realmente levar a Administração a punir indiscriminadamente os atos *apenas ilegais* praticados por Agentes Públicos como se improbidade fossem, alterando a essência da lei.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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

7. 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* 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.

8. 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).

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 RESTABELECE 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 8.429/92), 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.

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.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 revela 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).

10. 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).

11. Percuciente doutrina de MARIANA COSTA DE OLIVEIRA, em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

obra em coautoria com este Relator, demonstra a amplitude assumida pela *inadequação da via eleita* como expressão da falta de *justa causa* nas ações de improbidade. Confira-se:

(...) apesar da capengueza da redação deste dispositivo, pode-se afirmar que essa extinção do processo sem exame de mérito (de ofício ou a pedido da parte, ao que se mostrou), prevista no § 11 do art. 17 da Lei 8.429/92, poderá ocorrer, sem dúvida alguma, na fase recursal da demanda, inclusive na instância especial (STJ) ou na instância extraordinária (STF), como igualmente na fase de cumprimento ou de execução da sentença ou acórdão condenatório, bastando, para tanto, que se reconheça presente a mencionada inadequação da ação; somente pode ser este o entendimento da locução em qualquer fase do processo.

Apenas para deixar bem explícita a amplitude desse dispositivo, cumpre destacar que até mesmo após o trânsito em julgado decisão judicial, é possível invocar-se a inadequação, para barrar ou impedir a sua execução ou o seu cumprimento; esta assertiva não há de scandalizar os processualistas, porquanto, em situações como as contempladas nos arts. 55, 475-L, § 1o., e 741, parág. único do CPC, aceita-se a superação da mística da coisa julgada, em prol da justiça, escopo final do processo judicial.

Observe-se que o juiz, ao reconhecer a inadequação da ação de improbidade, com apoio no art. 17, § 11 da Lei 8.429/92, não poderá proferir solução meritória, em razão da parte final desse mesmo parágrafo; mas essa autorização, como dito, poderá ocorrer em qualquer fase em que se encontre o feito; é por essa razão que este dispositivo deve ser interpretados com largueza, para alcançar qualquer evento processual que revele a inadequação da ação, abrangendo, por certo, toda a gama de situações jurídicas que caibam na locução inadequação, pois se trata de expressão dotada de amplíssima conotação objetiva e subjetiva (Direito Sancionador. Quatro Temas das garantias do acusado na Ação de Improbidade Administrativa. Fortaleza: Curumim, 2015, p. 58/59).

12. Registre-se, ademais, que incumbe ao autor da ação de improbidade o ônus da prova sobre os fatos imputados ao suposto agente ímprobo (...) (REsp. 1.314.122/MG, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

9.4.2014).

13. Na hipótese dos autos, observa-se que a parte Autora, MPF, veiculou Ação Civil Pública em desfavor de Agentes Públicos do Senado Federal e de pessoas físicas e jurídicas, ao argumento de que teriam praticado ilegalidades na ampliação de margem consignável de Servidores do Senado Federal, de modo a insuflar as contratações de empréstimos junto a banco especificado, o que renderia implemento em remunerações por intermediação.

14. 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 expressamente consignado que a causa em espeque deveria ser normal prosseguimento após ter sido recebida a petição inicial, ao afirmar a existência, ainda que indiciária, de atos de improbidade administrativa. Confira-se o aresto:

A decisão agravada tem o seguinte teor:

Nesse momento processual, alusivo ao recebimento da petição inicial da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, é necessária a avaliação das circunstâncias fáticas e jurídicas suficientes para o seu integral recebimento.

(...)

Nesse sentido, o Ministério Público Federal pugna pela aplicação de Decreto 4.961/2004, atualmente revogado, mas vigente à época dos fatos, que regulava a concessão de empréstimos consignados no âmbito do Poder Executivo, ao Senado Federal, respaldada pelo Parecer 120/2004-ADVOSF e pela Informação 038/2004-SAG/SCINT/SF, elaborado pela Comissão de Controle Interno do Senado Federal, nos autos do Processo 012066/04-4. Ambos foram juntados, respectivamente, às fls. 1.272v/1.281 e 1.282/1.284 dos autos.

Esses documentos, juntamente com outros, permitem entender que esse normativo foi aplicado ao Senado Federal, uma vez que foi exteriorizada a preocupação, no âmbito do Senado Federal, com o endividamento de seus servidores, levando-se em conta o balizamento do referido decreto, principalmente no que concerne ao Processo 008847/04-5.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse aspecto, verifica-se que houve a formação de empresa por meio de laranjas, figurando como sócia majoritária a Sra. Maria Izabel Gomes, o que pode ser constatado pelos documentos de fls. 74/271, e que os depoimentos juntados às fls. 273/404 sugerem ser a ex-babá do primeiro Requerido, residindo com a família deste requerido há 55 anos.

Essas empresas, de acordo com o acervo probatório juntado aos autos, contavam com a participação de outros requeridos, dos quais, Ricardo Nishimura Carneiro e Bianka Machado e Dias, aliciados por Marcelo Araújo Zoghbi, e atuavam intermediando empréstimos, cuja margem consignada estava aumentada, junto, especialmente, ao Banco Cruzeiro do Sul S.A. Contavam ainda com a participação de servidores que eram responsáveis por operacionalizar o aumento da margem consignável dentro do Senado Federal, o que pode ser verificado pelos documentos de fls. 406/876, com a relação das "Margens Aumentadas", na qual pode ser constatada a conduta descrita na inicial.

Não se está afirmando que houve a prática da conduta ímproba, mas que há indícios dela, pois foram apurados pelo Ministério Público Federal vários aspectos de irregularidades no procedimento de emissão das margens consignadas, os quais inclusive foram objeto de sindicância do Senado Federal.

Diante disso, nessa fase processual, em face dos documentos juntados aos autos, e levando em conta as manifestações apresentadas, não foi possível firmar convencimento acerca da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou mesmo da inadequação da via eleita, não sendo caso de rejeição liminar da ação, como faculta o artigo 17, § 8º, da Lei n.º 8.429/92, na redação da Medida Provisória n.º 2.225-45.

Assim, verifico que há necessidade de prosseguimento no trâmite desta ação.

Portanto, nos termos do artigo 17, § 8º., da Lei 8.429/92, RECEBO a petição inicial desta Ação Civil de Improbidade Administrativa.

(...)" (cfs. 2669/2671 - grifo original)

(...).

Assim, afigura-me correto o recebimento da inicial da Ação de Improbidade, por decisão devidamente fundamentada, que confirmo integralmente no particular, diante da descrição de ato de improbidade na inicial e bem assim de elementos concretos que apontam o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

envolvimento do agravante na prática do alegado ato de improbidade.

De acrescentar, ademais, que a procedência ou não da acusação demanda análise probatória que não pode neste momento ser subtraída a quaisquer das partes. No caso, a parte autora, havendo demonstrado a existência de indícios que corroboram sua acusação, deve ter a oportunidade de comprová-la durante a instrução do feito e, também, o ora Agravante terá a oportunidade de demonstrar suas alegações defensivas.

Cabe consignar que diante dos indícios de ato de improbidade não há como se asseverar a inexistência do mesmo, sem oportunizar ao Autor provar o alegado na inicial durante a instrução do feito (fls. 2.868/2.871).

15. Como consequência, não se pode dizer tenha sido violado o art. 17, § 8o. da Lei 8.429/1992, uma vez que as Instâncias Ordinárias fundamentaram adequadamente a decisão de recebimento da petição inicial, ao aduzirem que há elementos nos autos, ainda que indiciários, de que os Agentes Públicos, assim como por ingerência da instituição financeira acionada, teriam dado azo e tomado parte em sistemática para aumentar o quantitativo de empréstimos consignados de Servidores do Senado Federal, por meio de ilegal ampliação de margens consignadas em contracheque. Por tais razões, a decisão agravada não merece reproche.

16. Ante o exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do Implicado. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2017/0195118-3

AgInt no
AREsp 1.148.753 /
DF

Números Origem: 00158803220124013400 00521855920144010000 158803220124013400
521855920144010000

PAUTA: 01/12/2020

JULGADO: 01/12/2020

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS RODOLFO FONSECA TIGRE MAIA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : BANCO CRUZEIRO DO SUL S.A - MASSA FALIDA
ADVOGADOS : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO - SP098628
ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105
MARCELO DE OLIVEIRA BELLUCI - SP249799
FABIO VIANA FERREIRA - DF044084
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : BANCO CRUZEIRO DO SUL S.A - MASSA FALIDA
ADVOGADOS : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO - SP098628
ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105
MARCELO DE OLIVEIRA BELLUCI - SP249799
FABIO VIANA FERREIRA - DF044084
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

CERTIDÃO

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

A Primeira 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 e Gurgel de Faria (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.