



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.820.025 - PB (2019/0111743-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : ADJEFFERSON KLEBER VIEIRA DINIZ
ADVOGADOS : JOHN JOHNSON GONÇALVES DANTAS DE ABRANTES -
PB001663
DANILO SARMENTO ROCHA MEDEIROS - PB017586
BRUNO LOPES DE ARAUJO E OUTRO(S) - PB007588
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. *IN DUBIO PRO SOCIETATE*.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público Federal contra ex-prefeito do Município de Santa Inês/PB, em razão de o réu ter deixado de prestar contas do Convênio 657.975/2009, firmado entre o Município de Santa Inês e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no valor de R\$ 145.341,00, que tinha por objeto a aquisição de veículo automotor para transporte escolar. O MPF aduz, ainda, ter apurado no inquérito civil público, por meio de extratos bancários, que houve movimentação fracionada da conta em que depositados os recursos, constando diversas transações em dias diversos.

2. O Tribunal regional, ao receber a inicial da ação de improbidade, consignou: "Não há provas no sentido de que o demandado tenha sequer tentado prestar contas no tempo oportuno, sendo suas afirmações acerca de uma suposta 'confusão' interna na prefeitura mera conjectura nesse estágio. Além disso, ele teria sido instado a prestar as contas em momentos mais próximos da utilização dos recursos e, ainda assim, manteve-se inerte, vindo a apresentar sua prestação de contas quatro anos depois (...). De fato, pelos documentos apresentados com a resposta preliminar é possível ver, a partir da Informação n. 112/2015 - SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, que a prestação de contas foi realizada quatro anos depois do tempo devido, que detinha pendências a resolver e, finalmente, que o município não estava em situação de adimplência, mas de 'inadimplência suspensa'. (...) no momento processual em que a decisão foi proferida, apenas provas terminais da inexistência da improbidade poderiam levar a uma decisão de rejeição, o que significa que, diante da possibilidade de desenvolvimentos probatórios que conduzam o julgador a destino diverso, deve-se receber a petição inicial. Diante disso, tenho como curioso, no mínimo, que a movimentação da conta-corrente apontada como criada exclusivamente para movimentação dos recursos do convênio apresente movimentações fracionadas, suscitando a possibilidade de que os recursos transferidos tenham sido utilizados de maneira diversa da prevista no convênio. (...) Por todos esses motivos, tenho como não comprovada a inexistência do ato de improbidade administrativa, nem a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

improcedência manifesta e menos ainda a incompatibilidade da via eleita, pelo que deve ser recebida a petição inicial para ser processada a demanda em seus devidos termos". A revisão desse entendimento implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ.

3. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a Ação de Improbidade Administrativa só deve ser rejeitada de plano se o órgão julgador se convencer da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, de tal sorte que a presença de indícios da prática de atos ímprobos é suficiente ao recebimento e processamento da ação, uma vez que, nessa fase, impera o princípio do *in dubio pro societate*. Nesse sentido: AgInt nos EDcl no REsp 1.596.890/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24/5/2018; AgInt no AREsp 1.220.029/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 28/8/2018; AgInt no REsp 1.606.709/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 22/6/2018.

4. Na fase inicial de delibação da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade, a existência de indícios razoáveis que possam levar o julgador a enquadrar os fatos narrados como ato de improbidade já justificam a continuidade da fase de instrução e julgamento do processo.

5. O indeferimento da petição inicial nessas situações significa desconsiderar a importante atividade investigatória de instituições essenciais ao Estado brasileiro, que tanto contribuem para o combate à corrupção, à improbidade na Administração Pública e à malversação do dinheiro público.

6 Deve-se privilegiar, em casos como o ora analisado, a defesa do interesse público quanto ao esclarecimento dos fatos relacionados à atuação dos servidores e gestores públicos.

7. A propósito da aplicação do princípio *in dubio pro societate* nas Ações de Improbidade Administrativa (*mutatis mutandis*): REsp 1.567.026/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 27/8/2018; AgInt no AREsp 986.617/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 2/8/2018; AgRg no REsp 1.495.755/PE, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 5/3/2018; REsp 1.333.744/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 30/10/2017; AgInt no AREsp 1.146.426/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 25/5/2018.

8. Recurso Especial não conhecido.

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: "'A Turma, por unanimidade, não conheceu do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes."

Brasília, 10 de setembro de 2019(data do julgamento).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.820.025 - PB (2019/0111743-3)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : ADJEFFERSON KLEBER VIEIRA DINIZ
ADVOGADOS : JOHN JOHNSON GONÇALVES DANTAS DE ABRANTES - PB001663
DANILO SARMENTO ROCHA MEDEIROS - PB017586
BRUNO LOPES DE ARAUJO E OUTRO(S) - PB007588
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITOS MUNICIPAIS. APLICABILIDADE DA LEI N. 8.429/92.

PRECEDENTES DO STJ (AgInt no REsp 1315863/RJ), Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2018, DJe 13/03/2018). COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

PRESTAÇÃO DE CONTAS A ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS. PROMOÇÃO DA DEMANDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PRECEDENTE DO TRF5 (AC 00027077720124058201, Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, TRF5 - Quarta Turma, DJE - Data::18/09/2014 - Página::312.). DECISÃO QUE, NA FASE DE ADMISSIBILIDADE DA PROPOSITURA DA DEMANDA, JULGA IMPROCEDENTE O PEDIDO. CONFIGURAÇÃO, EM TESE, DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SITUAÇÃO DE INADIMPLÊNCIA DO MUNICÍPIO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. NECESSIDADE DE PROCESSAMENTO DO FEITO PARA REGULAR INSTRUÇÃO. APELAÇÃO PROVIDA.

1. Trata-se de apelação contra sentença que, decidindo sobre a admissibilidade de ação por improbidade administrativa e entendendo pela inexistência do ato de improbidade, julga diretamente improcedente o pedido e absolve o demandado da imputação. Fundamentou sua conclusão nos seguintes pontos: a) o mero atraso na prestação de contas não configurara improbidade administrativa, mas mera irregularidade punível na esfera administrativa; b) ainda que a destempo, as contas teriam sido prestadas e aprovadas, estando o município em situação de adimplência.

2. Especificamente quanto à aplicabilidade da Lei n. 8.429/92 aos prefeitos municipais, há tema afetado perante o STF na sistemática dos recursos repetitivos (Tema 576), mas sem determinação de suspensão dos processos em curso pelo relator. No STJ, a jurisprudência consolidada se apresenta no sentido da possibilidade de aplicação da LIA a prefeitos, como também que a afetação do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tema na sistemática dos recursos repetitivos no STF não implica a suspensão dos processos em curso. Nesse sentido: AgInt no REsp 1315863/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2018, DJe 13/03/2018.

3. A natureza federal dos órgãos e entidades a que deverão ser prestadas as contas dos recursos transferidos implica a competência da justiça federal por eventuais demandas que os tenham como objeto, inclusive a ação por improbidade administrativa. Além disso, a figuração do Ministério Público Federal no polo ativo da demanda também conduz a competência à justiça federal. Nesse sentido: AC 00027077720124058201, Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, TRF5 - Quarta Turma, DJE - Data::18/09/2014 - Página::312.

4. A prova dos autos conduz à conclusão de que, mesmo instado à prestação de contas em momento mais próximo da realização das despesas, o demandado levou mais de quatro anos para cumprir seu dever legal. Ainda assim, após momentânea situação de "inadimplência suspensa", o município voltou à condição de inadimplente em razão, precisa e especificamente, da ausência de prestação de contas dos recursos referidos na demanda. Não bastasse esse aspecto, vê-se que, a despeito de terem sido os recursos transferidos para a aquisição de um veículo de grande porte, a conta-corrente em que foram depositados foi movimentada de forma fracionada.

5. Todos esses aspectos implicam, no mínimo, a necessidade de processamento da ação por improbidade administrativa e da devida instrução do feito para apuração de eventual improbidade praticada pelo gestor, não se justificando o prematuro julgamento de improcedência do pedido.

6. Apelação provida para anular a sentença, restituindo-se os autos ao juízo de primeiro grau para regular processamento do feito.

A parte recorrente afirma que houve, além de divergência jurisprudencial, ofensa aos arts. 11, VI, e 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, sob o argumento de que “não houve a prática do ato de improbidade administrativa, eis que, inexistente dano ao erário público, enriquecimento ilícito, ofensa aos princípios da administração pública e dolo na conduta do recorrente” (e-STJ, fl. 445).

Contrarrazões às fls. 467-476.

O Ministério Público Federal opina pelo não conhecimento do recurso:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. FORTES INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. RECEBIMENTO DA INICIAL. IN DUBIO PRO SOCIETATE. REVISÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Fundamentadamente, o Tribunal “a quo” entendeu presentes os indícios necessários de cometimento de ato de improbidade, além da viabilidade de procedência da ação e da sua adequação, o que não permite, de pronto, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

rejeição da ACP, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei de Improbidade Administrativa. 2. Rever as conclusões do Tribunal “a quo”, seguramente demandaria o revolvimento de fatos e provas dos autos, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ. 3. A rejeição, de plano, da petição inicial da ação de improbidade somente é possível no caso de inexistência do ato de improbidade (analisada a conduta em tese), improcedência da ação ou inadequação da via eleita, o que não é a hipótese dos autos. Isso porque, nesse momento processual, deve ser aplicado o Princípio do In dubio pro societate. 4. Parecer pelo não conhecimento do recurso especial e, caso conhecido, pelo não provimento.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.820.025 - PB (2019/0111743-3)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 8.5.2019.

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público Federal contra ex-prefeito do Município de Santa Inês/PB, em razão de o réu ter deixado de prestar contas do Convênio 657.975/2009, firmado entre o Município de Santa Inês e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no valor de R\$ 145.341,00, que tinha por objeto a aquisição de veículo automotor para transporte escolar.

O MPF aduz, ainda, ter apurado no inquérito civil público, por meio de extratos bancários, que houve movimentação fracionada da conta em que depositados os recursos, constando diversas transações em dias diversos.

O Tribunal regional consignou:

Analizando o processo, vejo aspectos relevantes que não foram considerados na decisão de primeiro grau.

Não há provas no sentido de que o demandado tenha sequer tentado prestar contas no tempo oportuno, sendo suas afirmações acerca de uma suposta "confusão" interna na prefeitura mera conjectura nesse estágio.

Além disso, ele teria sido instado a prestar as contas em momentos mais próximos da utilização dos recursos e, ainda assim, manteve-se inerte, vindo a apresentar sua prestação de contas quatro anos depois.

Nesse particular ponto, enquanto ele alega estar o município em situação de inadimplência (o que foi prontamente acolhido na sentença), eis que vem o recorrente e apresenta cópia de tela do sistema de gestão de prestação de contas para impugnar dita afirmação, figurando o município em situação de inadimplência. De fato, pelos documentos apresentados com a resposta preliminar é possível ver, a partir da Informação n. 112/2015 - SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, que a prestação de contas foi realizada quatro anos depois do tempo devido, que detinha pendências a resolver e, finalmente, que o município não estava em situação de inadimplência, mas de "inadimplência suspensa". Tais aspectos, a meu ver, bastariam à reforma da sentença, mas é preciso acrescentar que, no momento processual em que a decisão foi proferida, apenas provas terminais da inexistência da improbidade poderiam levar a uma decisão de rejeição, o que significa que, diante da possibilidade de desenvolvimentos probatórios que conduzam o julgador a destino



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

diverso, deve-se receber a petição inicial.

Diante disso, tenho como curioso, no mínimo, que a movimentação da conta-corrente apontada como criada exclusivamente para movimentação dos recursos do convênio apresente movimentações fracionadas, suscitando a possibilidade de que os recursos transferidos tenham sido utilizados de maneira diversa da prevista no convênio. Ainda que o objeto do convênio tenha sido adquirido, a transparência das operações por meios das quais a aquisição é feita faz parte de uma correta atuação do gestor público. A ausência de prestação de contas no tempo oportuno prejudica severamente esse controle, de modo que há, efetivamente, prejuízo no atraso de quatro anos na prestação de contas que se verificou nos presentes autos.

Por todos esses motivos, tenho como não comprovada a inexistência do ato de improbidade administrativa, nem a improcedência manifesta e menos ainda a incompatibilidade da via eleita, pelo que deve ser recebida a petição inicial para ser processada a demanda em seus devidos termos.

Em conclusão, VOTO pelo conhecimento do recurso e, no mérito, por seu provimento para receber-se a petição inicial, retornando-se os autos ao juízo de origem para o regular processamento da demanda

Não se pode conhecer da irresignação.

Nos termos do "art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a Ação de Improbidade Administrativa só deve ser rejeitada de plano se o órgão julgador se convencer da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, de tal sorte que a presença de indícios da prática de atos ímprobos é suficiente ao recebimento e processamento da ação, uma vez que, nessa fase, impera o princípio do *in dubio pro societate*".

A propósito:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO LIMINAR DA INICIAL. ACÓRDÃO AFIRMOU O COMETIMENTO DE ILEGALIDADES. ELEMENTO SUBJETIVO. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL. IN DUBIO PRO SOCIETATE.

1. Eventual nulidade da decisão monocrática por suposta afronta ao art. 932 do CPC/2015 fica superada com a reapreciação do recurso pelo órgão colegiado via Agravo Regimental/Interno.

2. O Superior Tribunal de Justiça entende que é suficiente a presença de indícios do ato ímprobo para a propositura da ação de improbidade administrativa e que não se pode exigir prova cabal do dolo para o recebimento da demanda, apenas para a condenação, pois na fase inicial prevalece o princípio do *in dubio pro societate*, que possibilita o maior resguardo do interesse público.

3. Agravo Interno não provido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(AgInt nos EDcl no REsp 1.596.890/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/4/2018, DJe 24/5/2018)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE ENTENDEU PELA EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IN DUBIO PRO SOCIETATE. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão publicada em 09/04/2018, que julgara recurso interposto contra decum publicado na vigência do CPC/73.

II. Na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação de Roberto Hamamoto e outros, alegando que os requeridos, em licitação do Município de Caieiras, violaram princípios da Administração Pública e causaram lesão ao Erário, em ofensa aos arts. 10, VIII, e 11 da Lei 8.429/92.

Alega o Parquet que a modalidade licitatória de que se valeu o Município de Caieiras não seria aplicável à hipótese em questão, pois o sistema de registro de preços somente se aplica aos casos de compra de bens, e não de realização de obras, como no caso.

Acrescenta, ainda, que o procedimento licitatório teria desrespeitado a Lei de Licitações, uma vez que não houve ampla pesquisa de mercado, requisito previsto no art. 15, § 1º, da aludida Lei.

III. O Tribunal de origem concluiu que, "levando em conta o tanto quanto apresentado pelas partes litigantes, o caso em testilha, no mais de suas peculiaridades, não permite uma formação cognitiva plena que capacite a rejeição da inicial pela certeza de não ter havido ato de improbidade administrativa praticado por quaisquer dos apelados envolvidos. (...) Não há como inferir, somente a partir dos elementos que foram verificados até o presente momento no processo, quais as dimensões dos serviços a serem realizados, tampouco se, de fato, trata-se de serviço caracterizado pela impossibilidade de prévia determinação. É necessário que se proceda à produção de provas que atestem para a grandeza, ou não, das obras; tal necessidade só será contemplada a partir do recebimento da inicial e do regular curso processual".

IV. A improcedência das imputações de improbidade administrativa, na fase de admissibilidade da acusação - como pretende o agravante -, quando o acórdão recorrido entendeu pela existência de indícios de prática de atos de improbidade, constitui juízo que, no caso, não pode ser antecipado à instrução do processo, mostrando-se necessário o prosseguimento da demanda, de modo a viabilizar a produção probatória, necessária ao convencimento do julgador, sob pena, inclusive, de cercear o jus accusationis do Estado, tal como decidido na origem. Nesse sentido: STJ, EDcl no REsp 1.387.259/MT, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 23/4/2015; REsp 1.357.838/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 25/9/2014; AgRg no AREsp 491.041/BA, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 18/12/2015.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

V. Tendo o Tribunal de origem, com base nas provas dos autos, concluído pela existência de indícios suficientes para o recebimento da petição inicial, que imputa, ao agravante, a prática de atos de improbidade administrativa, entender de forma contrária demandaria o reexame do conteúdo fático-probatório do processo, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Nesse sentido: STJ, AgRg no Ag 1.384.491/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 25/3/2013; EDcl no Ag 1.297.357/MS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 06/10/2010.

VI. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1.220.029/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 21/8/2018, DJe 28/8/2018)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA BEM DELIMITADA NO ACÓRDÃO RECORRIDO. AFASTAMENTO DA SÚMULA 7. PETIÇÃO INICIAL COM A DESCRIÇÃO DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL QUE IMPLICA EM VIOLAÇÃO AO ART. 17, §8º, DA LEI 8.429/92. NECESSIDADE DE AFERIÇÃO DA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO NA FASE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL.

I - Trata-se de ação civil pública cuja petição inicial imputou ao recorrido, então Presidente da Câmara Municipal de Petrópolis, a prática de ato de improbidade administrativa em função de peças publicitárias destinadas para fins diversos de divulgação de atos, programas, obras, serviços ou mesmo campanhas do Poder Legislativo, sem revelar qualquer caráter educativo, informativo ou de orientação social em seu bojo.

II - Delimitação, no acórdão recorrido, da questão fática que serviu de fundamento para a propositura da ação civil pública por improbidade administrativa. Afastamento da Súmula 7 como óbice para o conhecimento do recurso especial.

III - Na petição inicial, deixou-se claro que o recorrido teve motivação política e intuito de promoção pessoal e, por isso, houve dolo em conduta que supostamente violou os princípios da finalidade, da legalidade e da moralidade administrativa e se enquadra no art. 11, caput e I, da Lei 8.429/92.

IV - A presença dos indícios da prática de ato de improbidade administrativa determina o recebimento da petição inicial em face, inclusive, do princípio do in dubio pro societate que se aplica nessa fase processual para conferir maior proteção ao interesse público. Precedente: AgInt nos EDcl no REsp 1.596.890/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/4/2018, DJe 24/5/2018.

V - No curso do processo e somente após a fase de instrução é que se poderá concluir pela efetiva presença ou não do elemento volitivo necessário para o reconhecimento da prática do ato ímprobo imputado ao recorrido. Precedentes: AgInt no REsp 1.614.538/GO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16/2/2017, DJe 23/2/2017 e REsp 1.192.758/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 4/9/2014, DJe 15/10/2014.

VI - Considera-se indevida, assim, a rejeição da petição inicial pelo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

juízo de primeiro grau e a confirmação dessa rejeição pelo Tribunal de origem, por violação ao art. 17, §8º, da Lei 8.429/92.

VII - Agravo interno provido.

(AgInt no REsp 1.606.709/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 22/6/2018)

Na fase inicial de delibação da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade, a existência de indícios razoáveis que possam levar o julgador a enquadrar os fatos narrados como ato de improbidade já justificam a continuidade da fase de instrução e julgamento do processo.

A propósito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, CAPUT, I E II, DA LEI 8.429/92. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONCLUIU PELO INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL, EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL E CRIMINAL. DECISÃO DE 1º GRAU RESTABELECIDADA. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Agravo Regimental interposto contra decisão publicada na vigência do CPC/73.

II. Na origem, trata-se de Agravo de Instrumento interposto contra decisão que recebera a inicial de ação de improbidade administrativa, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em face do ora agravante e outros réus, professores, servidora e aluno da Universidade Federal de Itajubá - UNIFEI. Segundo consta dos autos, o Ministério Público Federal imputa aos réus a prática de atos de improbidade em decorrência de tratamento diferenciado dispensado ao aluno Henrique Machado Moreira Santos, em violação aos princípios da isonomia, impessoalidade e imparcialidade e à norma descrita no art. 11, caput, I e II, da Lei 8.429/92. O Tribunal de origem - revertendo a decisão de 1º Grau que, fundamentadamente, recebera a petição inicial - deu provimento ao Agravo de Instrumento, para, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92, rejeitar a inicial da ação de improbidade administrativa.

III. Segundo a jurisprudência desta Corte, havendo indícios da prática de ato de improbidade administrativa, por força do princípio in dubio pro societate a ação deve ter regular processamento, para que seja oportunizada às partes a produção das provas necessárias, a fim de permitir um juízo conclusivo acerca das condutas narradas, inclusive sobre a presença do elemento subjetivo, sendo prematura, no presente momento, a extinção do feito, como pretende o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

agravante.

Precedentes: STJ, AgRg no REsp 1.433.861/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/09/2015; REsp 1.375.838/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/09/2014; AgRg no AREsp 491.041/BA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/12/2015.

IV. A improcedência das imputações de improbidade administrativa, com reconhecimento, inclusive, de ausência do elemento subjetivo, em juízo de admissibilidade da acusação - como ocorreu, no caso -, constitui juízo que não pode ser antecipado à instrução do processo, mostrando-se necessário o prosseguimento da demanda, de modo a viabilizar a produção probatória, necessária ao convencimento do julgador, sob pena, inclusive, de cercear o jus accusationis do Estado. Com efeito, "a conclusão acerca da existência ou não de dolo na conduta deve decorrer das provas produzidas ao longo da marcha processual, sob pena de esvaziar o direito constitucional de ação, bem como de não observar o princípio do in dubio pro societate" (STJ, AgRg no REsp 1.296.116/RN, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Federal Convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/12/2015).

V. Segundo a jurisprudência desta Corte, "somente após a regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência, ou não, de: (I) enriquecimento ilícito; (II) eventual dano ou prejuízo a ser reparado e a delimitação do respectivo montante; (III) efetiva lesão a princípios da Administração Pública; e (IV) configuração de elemento subjetivo apto a caracterizar o noticiado ato ímprobo" (STJ, AgRg no AREsp 400.779/ES, Rel. p/ acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/12/2014).

VI. Nesse contexto, "deve ser considerada prematura a extinção do processo com julgamento de mérito, tendo em vista que nesta fase da demanda, a relação jurídica sequer foi formada, não havendo, portanto, elementos 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 a regular instrução processual para a sua verificação.

(EDcl no REsp 1.387.259/MT, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/04/2015).

O indeferimento da petição inicial nessas situações significa desconsiderar a importante atividade investigatória de instituições essenciais ao Estado brasileiro que tanto contribuem para o combate à corrupção, à improbidade na Administração Pública e à malversação do dinheiro público.

Deve-se privilegiar, em casos como o ora analisado, a defesa do interesse público quanto ao esclarecimento dos fatos relacionados à atuação dos servidores e gestores públicos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A propósito da aplicação do princípio *in dubio pro societate* nas Ações de Improbidade Administrativa (*mutatis mutandis*):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. PETIÇÃO INICIAL APTA. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. NECESSIDADE DE APURAÇÃO DE TODOS OS FATOS DESCRITOS NA PETIÇÃO INICIAL.

I - O acórdão recorrido não se ressentiu de omissão, obscuridade ou contradição, porque apreciou a controvérsia com fundamentação suficiente, embora parcialmente contrária ao interesse da recorrente Y.R.C.

II - Na petição inicial, os fatos imputados foram descritos com clareza, bem como dela constaram os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa reputados violados e, ainda, foram formulados pedidos congruentes com as causas de pedir próxima e remota. Por consequência, está-se diante de inicial apta, ficando devidamente assegurados os direitos fundamentais da ampla defesa e do contraditório para o esclarecimento dos fatos durante a instrução. Precedentes: REsp 964.920/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28.10.2008, DJe 13.3.2009; AgRg no REsp 1.204.965/MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/12/2010, DJe 14/12/2010.

III - Na fase inaugural do processamento da ação civil pública por improbidade administrativa, vige o princípio do *in dubio pro societate*. Significa dizer que, caso haja apenas indícios da prática de ato de improbidade administrativa, ainda assim se impõe a apreciação de fatos apontados como ímprobos. Art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/92. Precedente: AgInt no REsp 1.614.538/GO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16/2/2017, DJe 23/2/2017.

IV - Na ação de improbidade administrativa, não há se falar em litisconsórcio passivo necessário, diante da natureza não unitária da relação jurídica e da ausência de disposição legal nesse sentido.

Precedente: AgRg no AREsp 355.372/MS, Rel. Ministra Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, julgado em 5/3/2015, DJe 11/3/2015.

V - Recurso especial do Ministério Público Federal conhecido e provido. Recurso especial de Y.R.C conhecido e negado provimento.

(REsp 1.567.026/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/8/2018, DJe 27/8/2018)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. DEMONSTRAÇÃO DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA.

1. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a verificação dos pressupostos do recurso especial está sujeita ao



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

duplo juízo de admissibilidade, não estando esta Corte Superior vinculada aos termos da decisão proferida do Tribunal de origem.

2. A decisão singular que negou provimento ao agravo em recurso especial encontra suporte na Súmula 568/STJ, que autoriza o relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, a dar ou negar provimento ao recurso quando houver jurisprudência dominante acerca do tema.

3. A jurisprudência desta Corte tem asseverado que é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.

4. Na espécie, o Tribunal a quo assentou expressamente que a petição inicial apresentada pelo órgão ministerial logrou demonstrar que os fatos narrados - inclusive aqueles que dizem respeito à conduta praticada pela parte ora agravante - têm o potencial de configurar ato de improbidade administrativa. Nesse contexto, o encaminhamento judicial deverá operar em favor do prosseguimento da demanda, exatamente para se oportunizar a ampla produção probatória, tão necessária ao pleno e efetivo convencimento do julgador.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 986.617/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 26/6/2018, DJe 2/8/2018)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 17, § 8º, DA LEI 8.429/1992. INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATOS DE IMPROBIDADE. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. SÚMAS 7/STJ, 283 E 2ST. INAPLICABILIDADE.

1. A jurisprudência desta Corte tem asseverado que "é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria, para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público" (REsp 1.197.406/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013). 2. Como deflui da expressa dicção do § 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, somente será possível a pronta rejeição da ação, pelo magistrado, caso resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

3. A reversão do julgamento proferido pelo Tribunal a quo não depende do reexame de provas, uma vez que os fatos que ensejaram a propositura da ação de improbidade administrativa foram bem delimitados no voto proferido pelo relator do acórdão recorrido.

Trata-se, portanto, de nova qualificação jurídica de elementos fáticos já demonstrados no processo.

4. A petição do recurso especial cumpriu todos os requisitos necessários à espécie, tendo sido cabalmente demonstrados os motivos pelos quais o Tribunal de origem negou vigência ao art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992. Assim, na espécie são inaplicáveis os óbices das Súmulas 283 e 284/STF.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.495.755/PE, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 20/2/2018, DJe 5/3/2018)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ANÁLISE DO ELEMENTO SUBJETIVO. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EXPRESSAMENTE RECONHECIDOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, NÃO PROVIDO.

1. No caso dos autos, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil de improbidade administrativa contra o ex-Prefeito do Município de Pirai/RJ e Outros, em razão de de supostas irregularidades em processo licitatório objeto de convênio com o Ministério da Saúde, praticados no ano de 2002 no referido município, relacionado à suposta aquisição irregular de unidades de UTIs móveis. A exordial acusatória foi recebida pela ilustre magistrada em primeiro grau de jurisdição (fls. 29/36), o que foi impugnado pelo recorrente, entretanto, mantida em sede recursal.

2. O entendimento do Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, está em consonância com a orientação deste Tribunal Superior sobre o tema, a qual autoriza o recebimento da petição inicial da ação civil de improbidade administrativa, na hipótese da presença de indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa. Com efeito, na fase inicial prevista no art. 17 e §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92, vigora o princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.

3. O indeferimento da petição inicial da ação civil de improbidade administrativa somente é cabível nos casos que o magistrado entender inexistente o suposto ato de improbidade, da improcedência da ação ou a inadequação da via eleita, hipóteses não configuradas no caso concreto. Sobre o tema: AgInt no AREsp 910.840/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/08/2016, DJe 30/08/2016; REsp 1192758/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 15/10/2014.

4. Além disso, no caso dos autos, deve ser considerada 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.

5. Ademais, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos que o Tribunal a quo manteve o reconhecimento da presença de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

indícios de prática de ato de improbidade aptos a autorizar o prosseguimento da ação civil. A reversão do entendimento exposto no acórdão exige, necessariamente, o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ, nos termos da jurisprudência desta Corte Superior: AgRg no REsp 1281089/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 28/08/2015; AgRg no AREsp 604.949/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 21/05/2015.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp 1.333.744/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 24/10/2017, DJe 30/10/2017)

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. PROCESSAMENTO DA AÇÃO. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS. REVISÃO PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. "O aresto impugnado está alinhado à jurisprudência do STJ, no sentido de que, existindo indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial, prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/92, vale o princípio in dubio pro societate, inclusive para verificação da existência do elemento subjetivo, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público" (AgRg no AREsp 706.071/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 23/2/2016, DJe 9/3/2016).

2. Não há como se analisar recurso especial que demande incursão na seara probatória, nos termos preconizados pela Súmula 7/STJ.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 1.146.426/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 15/5/2018, DJe 25/5/2018).

Como se vê, a instância de origem decidiu a questão com fundamento no suporte fático-probatório dos autos, cujo reexame é impossível no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".

Diante do exposto, **não conheço do Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2019/0111743-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.820.025 / PB

Números Origem: 08000594920164058202 8000594920164058202

PAUTA: 10/09/2019

JULGADO: 10/09/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ADJEFFERSON KLEBER VIEIRA DINIZ
ADVOGADOS : JOHN JOHNSON GONÇALVES DANTAS DE ABRANTES - PB001663
DANILO SARMENTO ROCHA MEDEIROS - PB017586
BRUNO LOPES DE ARAUJO E OUTRO(S) - PB007588
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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

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, não conheceu do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.