



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.655.381 - PE (2016/0334856-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : JOSE GERSON DA SILVA
RECORRENTE : JEOVANE CARVALHO DA COSTA
ADVOGADOS : GERVÁSIO XAVIER DE LIMA LACERDA E OUTRO(S) -
PE021074
BRUNO HENNING VELOSO - PE022953
CARLOS LAVOISIER PIMENTEL ALBUQUERQUE -
PE023102
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. RECEBIMENTO. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra os recorrentes, objetivando a condenação destes pela prática de ato ímprobo, consistente na permissão para que a Banda Marreta é Massa, que tocou na festa comemorativa da vitória do pleito eleitoral de 2012, fizesse show na festa da padroeira da cidade, com o intuito de promoção pessoal.
2. O Juiz de 1º grau recebeu a petição inicial.
3. Desta decisão, os recorrentes interpuseram Agravo de Instrumento.
4. O Tribunal *a quo* negou provimento ao recurso e assim consignou: "Cumpre ressaltar que o elemento volitivo culposo ou doloso dos réus, ora agravantes, diversamente do que eles querem fazer crer, não precisa estar comprovado proemialmente, como pressuposto para o recebimento da inicial da Ação Civil Pública, *bastando para tanto, como já esposado, que do relato dos fatos se extraia indícios da prática de atos disciplinados em lei como ímprobos, o que, na hipótese em apreço, verifica-se. De fato, sequer há nos autos negativa por parte dos réus/agravantes de que, por ocasião do evento público realizado no Município, a atração musical que nela se apresentou executou música criada especificamente para a campanha eleitoral deles recorrentes, em que se enaltece as suas ações e gestão, tampouco nega o fato de que dita apresentação deu-se de forma graciosa, a indicar laços de amizade.*" (fl. 396, grifo acrescentado).

RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL

5. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a presença de indícios de cometimento de atos previstos na referida lei autoriza o recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa, devendo prevalecer na fase inicial o princípio do *in dubio pro societate*. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.306.802/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/12/2014, e AgRg no AREsp 459.202/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Turma, DJe 25/6/2014.

SÚMULA 7/STJ

6. Como bem destacado pelo *Parquet* federal no seu parecer, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese dos recorrentes, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

7. Recurso Especial não provido.

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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."' Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 06 de abril de 2017(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.655.381 - PE (2016/0334856-2)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : JOSE GERSON DA SILVA
RECORRENTE : JEOVANE CARVALHO DA COSTA
ADVOGADOS : GERVÁSIO XAVIER DE LIMA LACERDA E OUTRO(S) -
PE021074
BRUNO HENNING VELOSO - PE022953
CARLOS LAVOISIER PIMENTEL ALBUQUERQUE -
PE023102
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF) interposto contra o v. acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, às fls. 384-397, cuja ementa é a seguinte:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. REJEIÇÃO PREMATURA DA AÇÃO. AUSÊNCIA DE INDÍCIO DA INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE OU IMPROCEDÊNCIA DE PLANO DA AÇÃO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. SUBSISTÊNCIA DE QUESTIONAMENTOS ACERCA DE EVENTUAL PROMOÇÃO PESSOAL. AGRAVO QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. É contra a decisão do Magistrado a quo que recebeu a inicial e determinou o regular prosseguimento do feito, com a citação dos réus para apresentação de contestação, a fim de que se procedesse à apuração, por meio de ampla dilação probatória, do suposto exercício de atos de improbidade administrativa, que se recorre.

2. A condução do processo deu-se em absoluta coerência com o rito imposto pela Lei nº 7.347/85, eis que, protocolada a ação, o Juiz determinou a notificação dos réus para oferecimento de manifestação prévia, promovendo o recebimento da ação e ordenando a intimação dos demandados para oferecimento de contestação, após concluir pela necessidade de prosseguimento do feito, ante a constatação da carência de demonstração prefacial, por parte dos indiciados, da verossimilhança das alegações por eles tecidas quanto a sua suposta ausência de responsabilidade pelos atos ímprobos objeto de apuração.

3. A evidência, tratando-se de demanda que envolve interesse público, o princípio da verdade real ganha peso e reforça seu entendimento no sentido da necessidade do prosseguimento dos trâmites normais para a total cognição do feito. Frise-se que os parágrafos 6º, 7º e 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), apontam que o recebimento da inicial da ação de improbidade requer apenas que se verifique a presença dos pressupostos processuais e das condições especiais da ação e a presença de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

indícios suficientes a caracterizar uma possível existência de atos de improbidade. Há, portanto, apenas um juízo superficial, abrindo-se a fase para uma ampla produção probatória, que poderá no curso do processo, confirmar ou não a responsabilidade. Destarte, a rejeição prematura da ação é admitida apenas na ausência de indício da existência do ato de improbidade, quando a ação for improcedente de plano ou a via eleita for inadequada, consoante se infere do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92, acrescido pela MP 2.225-45, de 4-9-01, o que não se vislumbra na espécie.

4. Estando a conduta imputada aos agravantes, em tese, enquadrada nos ditames da Lei no 8.429/92, deve ser dado prosseguimento regular à ação civil pública originária, fazendo-se necessário inclusive a citação dos demandados, prosseguindo-se o tramite normal para a total cognição do feito.

5. Infere-se da literalidade da exordial da Ação Civil Pública (fls. 52/73) que o pleito de condenação dos agravantes nas penas do crime de improbidade administrativa teve por fundamento a prática de atos de afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade, oralidade e indisponibilidade do interesse público, bem assim às disposições do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

6. O elemento volitivo culposo ou doloso dos réus, ora agravantes, diversamente do que eles querem fazer crer, não precisa estar comprovado proemialmente, como pressuposto para o recebimento da inicial da Ação Civil Pública, bastando para tanto, como já esposado, que do relato dos fatos se extraia indícios da prática de atos disciplinados em lei como ímprobos, o que, na hipótese em apreço verifica-se. De fato, sequer há nos autos negativa por parte dos réus/agravantes de que, por ocasião do evento público realizado no Município, a atração musical que nela se apresentou executou música criada especificamente para a campanha eleitoral deles recorrentes, em que se enaltece as suas ações e gestão, tampouco nega o fato de que dita apresentação deu-se de forma graciosa, a indicar laços de amizade.

7. Ainda que a contratação da referida banda não tenha, a princípio, gerado custos ao erário, é de se frisar que o evento festivo em tela tratou-se da comemoração do dia da Padroeira da Cidade, de notória repercussão no município e circunvizinhança, com presença de grande público, a quem se dirigiram as palavras de enaltecimento ao Prefeito e Vice-Prefeito locais, ainda que por breves instantes, dado o poder de alcance das palavras que ressoam de um palco onde se apresenta atração musical que agrada à generalidade das pessoas ali presentes. A elucidação acerca de tais questionamentos somente será possível em se dando continuidade à instrução probatória nos autos da Ação Civil Pública originária, sendo certo que a ausência de prova contundente no sentido contrário, que rechace de forma incontestável a alegação de improbidade, por si só já é suficiente para viabilizar o recebimento da exordial e o prosseguimento do feito.

8. A alegação de que o porte do evento festivo em questão seria impeditivo de um controle direto por parte deles agravantes das ações das atrações musicais neles envolvidas não merece acolhida, porquanto, ainda que a sua organização tenha ficado a cargo de comissão composta por servidores públicos, cientes da necessidade de atendimento às disposições legais, é certo que, como gestores da res publica, a quem tais servidores são subordinados, não podem se escusar da responsabilidade de fazer cumprir as leis e preceitos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constitucionais.

9. Quanto à exigida presença da banda "Marreta é Massa" e seus integrantes no polo passivo da lide, em atendimento às normas da Lei de Improbidade Administrativa, é de se frisar que a aferição da necessidade ou não de sua inclusão compete ao Juízo da Causa e o fato dela não ter ocorrido antes do momento processual em que se deu o recebimento da inicial não gera a nulidade da decisão ora vergastada, porquanto se trata de questão passível de ser deduzida pelos réus por ocasião das suas contestações e apreciada quando oportuno.

10. No que pertine à insurgência acerca do pleito de condenação dos réus à pena de ressarcimento de eventuais danos causados ao erário, é de se destacar, primeiramente, que, considerando restringir-se a decisão recorrida ao recebimento da ACP, propiciando a continuidade da instrução probatória, não se admite, neste momento processual, questionamentos sobre penalidades que sequer foram cominadas, segundo, porque, ao requerer a condenação dos réus ao ressarcimento integral dos danos ao erário, o Ministério Público fê-lo ressaltando que a cominação de tal pena só teria lugar em caso de demonstração efetiva de eventuais danos no curso da instrução processual, tal como disciplinado expressamente no inciso III do artigo 12 da LIA.

11. À unanimidade de votos, negou-se provimento ao recurso.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados às fls. 428-438.

Os recorrentes sustentam que houve ofensa aos artigos 282 e 286 do CPC/1973 e 17, §§ 6º e 7º, da Lei 8.429/92, sob o argumento de que o *Parquet* estadual não diz quais os danos causados ao Erário, e de que deve ser reconhecida a inépcia da petição inicial apenas no tocante ao pedido de ressarcimento por supostos danos ao Erário, em face da não observância do artigo 17, §§ 6º e 7º, da LIA.

Contrarrazões apresentadas às fls. 468-476.

Houve juízo de admissibilidade negativo na instância de origem, o que deu ensejo à interposição do Agravo, que foi convertido em Recurso Especial à fl. 525.

O Ministério Público Federal opina pelo desprovimento do Agravo às fls. 518-523.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.655.381 - PE (2016/0334856-2)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 7.2.2017.

Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra os recorrentes, objetivando a condenação destes pela prática de ato ímprobo, consistente na permissão para que a Banda Marreta é Massa, que tocou na festa comemorativa da vitória do pleito eleitoral de 2012, fizesse show na festa da padroeira da cidade, com o intuito de promoção pessoal.

O Juiz de 1º grau recebeu a petição inicial.

Desta decisão, os recorrentes interpuseram Agravo de Instrumento.

O Tribunal *a quo* negou provimento ao recurso e assim consignou:

Cumprе ressaltar que o elemento volitivo culposo ou doloso dos réus, ora agravantes, diversamente do que eles querem fazer crer, não precisa estar comprovado proemialmente, como pressuposto para o recebimento da inicial da Ação Civil Pública, ***bastando para tanto, como já esposado, que do relato dos fatos se extraia indícios da prática de atos disciplinados em lei como ímprobos, o que, na hipótese em apreço, verifica-se.***

De fato, sequer há nos autos negativa por parte dos réus/agravantes de que, por ocasião do evento público realizado no Município, a atração musical que nela se apresentou executou música criada especificamente para a campanha eleitoral deles recorrentes, em que se enaltece as suas ações e gestão, tampouco nega o fato de que dita apresentação deu-se de forma graciosa, a indicar laços de amizade.

Ora, ainda que a contratação da referida banda não tenha, a princípio, gerado custos ao erário, é de se frisar que o evento festivo em tela tratou-se da comemoração do dia da Padroeira da Cidade, de notória repercussão no município e circunvizinhança, com presença de grande público, a quem se dirigiram as palavras de enaltecimento ao Prefeito e Vice-Prefeito locais, ainda que por breves instantes, dado o poder de alcance das palavras que ressoam de um palco onde se apresenta atração musical que agrada à generalidade das pessoas ali presentes.

A elucidação acerca de tais questionamentos somente será possível em se dando continuidade à instrução probatória nos autos da Ação Civil Pública originária, sendo certo que a ausência de prova contundente no sentido contrário, que rechace de forma incontestável a alegação de improbidade, por si só já é suficiente para viabilizar o recebimento da exordial e o prosseguimento do feito.

Observe-se que a alegação de que o porte do evento festivo em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

questão seria impeditivo de um controle direto por parte deles agravantes das ações das atrações musicais neles envolvidas não merece acolhida, porquanto, ainda que a sua organização tenha ficado a cargo de comissão composta por servidores públicos, cientes da necessidade de atendimento às disposições legais, é certo que, como gestores da res publica, a quem tais servidores são subordinados, não podem se escusar da responsabilidade de fazer cumprir as leis e preceitos constitucionais.

Quanto à exigida presença da banda "Marreta é Massa" e seus integrantes no polo passivo da lide, em atendimento às normas da Lei de Improbidade Administrativa, é de se frisar que a aferição da necessidade ou não de sua inclusão compete ao Juízo da Causa e o fato dela não ter ocorrido antes do momento processual em que se deu o recebimento da inicial não gera a nulidade da decisão ora vergastada, porquanto se trata de questão passível de ser deduzida pelos réus por ocasião das suas contestações e apreciada quando oportuno.

Por fim, no que pertine à insurgência acerca do pleito de condenação dos réus à pena de ressarcimento de eventuais danos causados ao erário, é de se destacar, primeiramente, que, considerando restringir-se a decisão recorrida ao recebimento da ACP, propiciando a continuidade da instrução probatória, não se admite, neste momento processual, questionamentos sobre penalidades que sequer foram cominadas, segundo, porque, ao requerer a condenação dos réus ao ressarcimento integral dos danos ao erário, o Ministério Público fê-lo ressaltando que a cominação de tal pena só teria lugar em caso de demonstração efetiva de eventuais danos no curso da instrução processual, tal como disciplinado expressamente no inciso III do artigo 12 da LIA.

Ante todo o exposto, **VOTO PELO NÃO PROVIMENTO DO PRESENTE RECURSO.** (fls. 396-397, grifei em itálico).

O parecer do *Parquet* Federal exarado pelo Subprocurador-Geral da República Aurélio Virgílio Veiga Rios, às fls. 518-523, bem analisou a questão:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 282 E 286 DO CPC/1973 E DO ART. 17, §§ 6º E 7º, DA LEI Nº 8.429/1992. NÃO CONFIGURAÇÃO. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. I – Em sede de recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa, prevalece o princípio *in dubio pro societate*. II – A rejeição liminar da petição inicial da ação de improbidade somente é cabível para evitar o prosseguimento de lides temerárias ou pretensões condenatórias sem qualquer fundamento razoável, o que não é o caso. III – Na espécie, o TJ/PE entendeu que foram descritas pormenorizadamente as condutas dos réus e foram apresentados indícios mínimos da prática de atos de improbidade administrativa, devendo a petição inicial da ação originária ser recebida. IV – Para rever tal conclusão, seria essencial reexaminar os elementos fáticos e probatórios dos autos, o que é inviável na via do recurso especial. V – Parecer pelo não provimento do agravo em recurso especial.

(...)

6. Não assiste razão aos agravantes.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7. A rejeição liminar da petição inicial da ação de improbidade somente é cabível para evitar o prosseguimento de lides temerárias ou pretensões condenatórias sem qualquer fundamento razoável, o que não é o caso.

8. Deve-se destacar que o recebimento da exordial é mero juízo de admissibilidade da ação para que se dê início à fase da instrução processual, fase esta em que serão apuradas, ou não, as veracidades dos fatos alegados pelo Parquet, bem como a conduta de cada réu.

9. Em outras palavras, se há verossimilhança nas alegações do órgão autor e presença de indícios de atos ímprobos, com a devida narração da conduta imputada aos réus, a inicial da ação de improbidade não pode ser considerada inepta, devendo ser recebida.

10. Além disso, em sede de recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa, prevalece o princípio *in dubio pro societate*.

11. Tal entendimento encontra respaldo em julgados do E. STJ:
(...)

12. ***Na espécie, o Tribunal a quo entendeu que foram descritas pormenorizadamente as condutas dos réus e foram apresentados indícios mínimos da prática de atos de improbidade administrativa, devendo a petição inicial da ação originária ser recebida.***

13. ***Ora, para rever tal conclusão, seria essencial reexaminar os elementos fáticos e probatórios dos autos, o que é inviável na via do recurso especial, conforme inteligência da Súmula 7/STJ.***

III

14. Ante o exposto, o Ministério Público Federal opina pelo não provimento do agravo em recurso especial. (grifei).

Esclareço que, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a presença de indícios de cometimento de atos previstos na referida lei autoriza o recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa, devendo prevalecer na fase inicial o princípio do *in dubio pro societate*. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.306.802/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/12/2014, e AgRg no AREsp 459.202/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/6/2014.

Como bem destacado pelo *Parquet* federal no seu parecer, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese dos recorrentes, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

Súmula 7/STJ: " A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Diante do exposto, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0334856-2

REsp 1.655.381 / PE

Números Origem: 00000149320148171440 00139131620148170000 03651523 365152300

PAUTA: 06/04/2017

JULGADO: 06/04/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOSE GERSON DA SILVA
RECORRENTE : JEOVANE CARVALHO DA COSTA
ADVOGADOS : GERVÁSIO XAVIER DE LIMA LACERDA E OUTRO(S) - PE021074
BRUNO HENNING VELOSO - PE022953
CARLOS LAVOISIER PIMENTEL ALBUQUERQUE - PE023102
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.