



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1927679 - RJ (2021/0200262-8)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : J L DE C J
ADVOGADO : LUIZ FELIPE CARVALHO ALVARENGA - RJ211257

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COLABORAÇÃO PREMIADA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE ATO ÍMPROBO SEM PLEITO DE NOVAS SANÇÕES. INADMISSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ E DA ECONOMIA PROCESSUAL. PROTEÇÃO.

1. O acordo de colaboração premiada constitui instrumento essencial para o desvendamento de infrações complexas, oferecendo benefícios proporcionais ao colaborador em contrapartida às informações fornecidas, desde que homologado judicialmente.
2. Homologado o acordo e respeitados os limites nele pactuados, as partes que aderiram ao ajuste, inclusive o Ministério Público estadual, comprometem-se a observar os princípios da boa-fé objetiva, proteção à confiança legítima e vedação ao *bis in idem*.
3. A tentativa de ajuizar ação de improbidade com o objetivo exclusivo de declarar a existência de ato ímprobo praticado pelo beneficiário do acordo de colaboração premiada, sem imposição de sanções além daquelas previamente ajustadas, compromete a segurança jurídica, a previsibilidade do sistema e a eficiência das investigações, além de desestimular potenciais delatores, de maneira que o ajuizamento de ação declaratória nesses moldes é incompatível com a finalidade normativa da Lei n. 8.429/1992.
4. Permitir a judicialização de questões já abrangidas pelo acordo homologado acarretaria movimentação desnecessária da máquina judiciária, com custos elevados e afronta à economia processual, além de gerar incertezas sobre a extensão dos efeitos do ajuste.
5. Não há prejuízo ao prosseguimento da ação em relação aos demais réus, já que a colaboração prestada pelo requerido produz os efeitos necessários à apuração de condutas de outros envolvidos.
6. A ação de improbidade, nesses casos, poderia até ser ajuizada exclusivamente contra os particulares envolvidos, pois o que a Lei n. 8.429/1992 exige é o envolvimento de ao menos um agente

público na prática do ato ímprobo (condição atendida), e não necessariamente a presença deste agente no polo passivo da ação de improbidade.

7. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso especial.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conhecer do agravo para negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 15 de fevereiro de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1927679 - RJ (2021/0200262-8)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO : J L DE C J
ADVOGADO : LUIZ FELIPE CARVALHO ALVARENGA - RJ211257

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COLABORAÇÃO PREMIADA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE ATO ÍMPROBO SEM PLEITO DE NOVAS SANÇÕES. INADMISSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ E DA ECONOMIA PROCESSUAL. PROTEÇÃO.

1. O acordo de colaboração premiada constitui instrumento essencial para o desvendamento de infrações complexas, oferecendo benefícios proporcionais ao colaborador em contrapartida às informações fornecidas, desde que homologado judicialmente.
2. Homologado o acordo e respeitados os limites nele pactuados, as partes que aderiram ao ajuste, inclusive o Ministério Público estadual, comprometem-se a observar os princípios da boa-fé objetiva, proteção à confiança legítima e vedação ao *bis in idem*.
3. A tentativa de ajuizar ação de improbidade com o objetivo exclusivo de declarar a existência de ato ímprobo praticado pelo beneficiário do acordo de colaboração premiada, sem imposição de sanções além daquelas previamente ajustadas, compromete a segurança jurídica, a previsibilidade do sistema e a eficiência das investigações, além de desestimular potenciais delatores, de maneira que o ajuizamento de ação declaratória nesses moldes é incompatível com a finalidade normativa da Lei n. 8.429/1992.
4. Permitir a judicialização de questões já abrangidas pelo acordo homologado acarretaria movimentação desnecessária da máquina judiciária, com custos elevados e afronta à economia processual, além de gerar incertezas sobre a extensão dos efeitos do ajuste.
5. Não há prejuízo ao prosseguimento da ação em relação aos demais réus, já que a colaboração prestada pelo requerido produz os efeitos necessários à apuração de condutas de outros envolvidos.
6. A ação de improbidade, nesses casos, poderia até ser ajuizada exclusivamente contra os particulares envolvidos, pois o que a Lei n. 8.429/1992 exige é o envolvimento de ao menos um agente

público na prática do ato ímprobo (condição atendida), e não necessariamente a presença deste agente no polo passivo da ação de improbidade.

7. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso especial.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo em recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra decisão proferida pela Terceira Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que inadmitiu o recurso especial nos autos de agravo de instrumento, sob o fundamento de que o exame da controvérsia exigiria incursão em matéria fático-probatória (e-STJ fls. 158/160).

Na origem, o Tribunal fluminense reformou a decisão de primeiro grau que havia recebido a petição inicial de ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de J L de C J. O requerido foi acusado de ter obtido evolução patrimonial injustificada e desproporcional aos seus rendimentos enquanto Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, entre setembro de 2014 e o segundo semestre de 2015 (e-STJ fls. 51/62).

Inconformado com o supracitado acórdão, o Ministério Público Estadual interpôs recurso especial perante esta Corte, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal. Alegou violação dos artigos 4º, 19 e 20 do CPC/2015, bem como dos artigos 9º, *caput* e inciso VII, 11, *caput* e inciso I, e 12, inciso I, da Lei n. 8.429/1992.

Em síntese, sustentou que, mesmo diante da celebração de acordo de colaboração premiada, persiste o interesse processual para a propositura da ação de improbidade administrativa. Defendeu que tal ação é necessária para a declaração da prática dos atos ilícitos e a aplicação das sanções de multa civil e perdimento de bens e de valores, conforme os termos previamente ajustados no acordo. Justificou que “[...] os atos imputados ao agravante na peça preambular devem ser comprovados e declarados para que seja possível alcançar as condutas das demais pessoas que estão envolvidas no esquema relatado pelo Parquet [...]” (e-STJ, fl. 133).

Ainda, destacou a existência de justa causa para a ação e a necessidade de desenvolvimento da instrução processual para a completa apuração dos fatos, requerendo, ao final, a reforma do acórdão recorrido (e-STJ fls. 119/134).

Foram apresentadas contrarrazões (e-STJ fls. 138/156), e,

posteriormente, o Tribunal fluminense negou seguimento ao recurso especial, decisão que deu ensejo ao presente agravo (e-STJ fls. 158/160, 167/178).

O Ministério Público Federal, em parecer, opinou pelo provimento do agravo (e-STJ fls. 209/222).

Na decisão de e-STJ fls. 224/225, devolvi os autos à origem, para exame de conformidade com o Tema 1.043 do STF, tendo a Corte local entendido não ser o caso de adequação, por se tratar de matéria não abrangida no precedente, e devolvido a controvérsia ao STJ (e-STJ fls. 417/420).

VOTO

Antecipo que o agravo preenche os requisitos para o seu conhecimento, sendo o caso de exame do recurso especial.

Inicialmente, quanto à alegada ofensa aos artigos 9º, *caput* e inciso VII, 11, *caput* e inciso I, e 12, inciso I, da Lei n. 8.429/1992, observa-se que o Tribunal *a quo*, embora tenha feito menção aos referidos dispositivos no acórdão, não chegou a efetivamente emitir juízo de valor sobre o comando normativo neles inseridos, embora suscitados nos embargos de declaração, carecendo o apelo nobre do requisito constitucional do prequestionamento. Incide na espécie o óbice da Súmula 211 do STJ.

É verdade que o art. 1.025 do Código de Processo Civil de 2015 consagrou o "prequestionamento ficto" ao prescrever:

Art. 1.025. Consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante suscitou, para fins de pré-questionamento, ainda que os embargos de declaração sejam inadmitidos ou rejeitados, caso o tribunal superior considere existentes erro, omissão, contradição ou obscuridade.

Ocorre que esta Corte tem entendido que o acolhimento do prequestionamento ficto de que trata o aludido dispositivo, na via do especial, exige do recorrente a indicação de violação do art. 1.022 do CPC/2015, "para que se possibilite ao Órgão julgador verificar a existência do vício inquinado ao acórdão, que uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de grau facultada pelo dispositivo de lei" (REsp 1.639.314/MG, Relatora Ministra Nancy Andrigli, Terceira Turma, DJe de 10/4/2017), o que não ocorreu.

Por outro lado, tenho que o recurso pode ser conhecido em relação à alegação de violação dos artigos 4º, 19 e 20 do CPC/2015, pelo que examino o mérito

da controvérsia por essa perspectiva.

Trata-se de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público contra colaborador premiado, com o objetivo exclusivo de obter a declaração da prática de ato ímprobo, sem pleito de aplicação de sanções além daquelas já pactuadas no acordo de colaboração premiada.

Nesse contexto, é importante destacar, preliminarmente, que o acordo de colaboração premiada constitui mecanismo jurídico de relevância ímpar para a elucidação de infrações graves, proporcionando responsabilização de agentes e, simultaneamente, oferecendo benefícios proporcionais ao colaborador que contribui para as investigações.

No caso sob análise, conforme se colhe do cenário fático narrado no próprio acórdão recorrido, o acordo firmado pelo recorrido com o órgão ministerial federal foi homologado pelo Superior Tribunal de Justiça, fixando as sanções consideradas suficientes e necessárias à luz das infrações confessadas, as quais incluíram penas privativas de liberdade, perdimento de bens e de valores ilícitos, além de multas. A homologação judicial conferiu a esse acordo plena eficácia vinculante, estabelecendo os limites das responsabilidades do colaborador e assegurando a observância de seus termos por todas as partes.

Após, o Ministério Público estadual, ao aderir ao acordo originalmente firmado com o Ministério Público Federal, comprometeu-se a respeitar as disposições e limitações nele (no acordo) contidas, inclusive no que tange à vedação de novas sanções ou procedimentos que ultrapassem os limites pactuados.

Dito isso, tenho que tal compromisso deve ser regido pelos princípios da boa-fé objetiva e da proteção à legítima confiança, pilares que sustentam a relação jurídica estabelecida no ajuste firmado entre o particular e a Administração. Com isso, a tentativa de ajuizar uma nova ação, ainda que com escopo exclusivamente declaratório (da existência do ato ímprobo), coloca em risco os referidos primados, abalando a segurança jurídica e a estabilidade das relações firmadas, que devem ser preservadas especialmente em um cenário de colaboração premiada, em que a reciprocidade e o cumprimento fiel das condições são fundamentais para a credibilidade do instituto.

Permitir que uma ação de improbidade seja ajuizada e admitida

apenas para declarar a prática do ato ímprobo, mesmo sem imposição de sanções adicionais (àquelas já acordadas), acabaria por enfraquecer os objetivos da colaboração premiada. Isso porque deixaria pendente a discussão sobre a existência de relação jurídica já reconhecida no acordo, gerando incertezas quanto à extensão dos efeitos do ajuste consensualmente firmado, o que pode desestimular potenciais colaboradores. A essência do instituto da colaboração premiada está na segurança e previsibilidade que oferece tanto ao colaborador quanto ao Estado, como forma de incentivar o desvendamento de esquemas ilícitos complexos. Admitir a judicialização de questões já abarcadas pelo acordo resultaria em falta de confiança no sistema, comprometendo a adesão a esse mecanismo consensual e o seu papel na eficiência das investigações.

Além disso, consentir com a existência de uma ação de improbidade exclusivamente declaratória esvaziaria uma das finalidades essenciais da solução consensual por meio da colaboração premiada, que é o de evitar (se possível) justamente o ajuizamento de ação. Se, mesmo havendo um acordo que prevê as sanções para o ato ímprobo, fosse permitida a instauração de uma nova ação judicial apenas para declarar a existência da improbidade, isso implicaria não apenas a provocação do Judiciário mas também a movimentação de toda a máquina judicial, com seus custos elevados, contratação de advogados por parte do colaborador e despesas processuais inerentes às demandas em juízo, tudo o que se busca evitar com o acordo de colaboração.

No mais, a ação de improbidade administrativa, prevista na Lei n. 8.429/1992, tem como objetivo central a apuração de atos lesivos à administração pública e a imposição de sanções proporcionais ao ilícito. O ajuizamento de ação com a finalidade exclusiva de declarar a prática de ato de improbidade, sem a pretensão de imposição de novas sanções ou reparações concretas, revela-se incompatível com a finalidade normativa do instituto. A prestação jurisdicional, em casos como o presente, deve ser direcionada à obtenção de resultados práticos e úteis, que não seriam alcançados na espécie, porque já abrangidos nos termos do acordo firmado com a participação do ora recorrente.

Finalmente, vale ressaltar que a exclusão do colaborador do polo passivo da presente ação não prejudica o prosseguimento do feito em relação aos demais réus. A colaboração prestada pelo requerido já produziu seus efeitos no âmbito das investigações e servirá como elemento probatório suficiente para o julgamento das condutas dos outros envolvidos.

A ação de improbidade, nesses casos, poderia inclusive até ser ajuizada exclusivamente contra os particulares envolvidos, pois o que a Lei n. 8.429/1992 exige é o envolvimento de ao menos um agente público na prática do ato ímprobo (condição atendida), e não necessariamente a presença deste agente no polo passivo da ação de improbidade.

Ante o exposto, CONHEÇO do agravo para
NEGAR PROVIMENTO ao recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2021/0200262-8

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 1.927.679 /
RJ

Números Origem: 00393271720188190001 00452620720198190000 202124502776
393271720188190001 452620720198190000

PAUTA: 11/02/2025

JULGADO: 11/02/2025
SEGREGO DE JUSTIÇA

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGRAVADO : J L DE C J

ADVOGADO : LUIZ FELIPE CARVALHO ALVARENGA - RJ211257

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

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, conheceu do agravo para negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

C521645515564614:11@ 2021/0200262-8 - AREsp 1927679