SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2010495 - MG (2022/0193491-2)

RELATOR	:	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO	:	WELINGTON VENANCIO DA SILVA
ADVOGADO	:	WELINGTON VENANCIO DA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MG167119
INTERES.	:	ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO MINAS GERAIS
PROCURADORA	:	GLEICIANE EMANUELE DUARTE - MG088019
ADVOGADO	:	IURI ALKIMIM FAGUNDES DE PAULA - MG141700

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS MÍNIMOS DE ATOS ÍMPROBOS. SUFICIÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Caso em que é apurada a conduta de parecerista de ente federado municipal na contratação ilícita de banca de advogados predeterminada. A origem entendeu pelo trancamento da ação de improbidade ante a ausência de elementos de conduta punível, na medida em que o parecer seria meramente opinativo.

2. Conforme consta nos autos, notadamente no voto vencido no agravo de instrumento, as condutas imputadas ao recorrido e demais corréus dizem respeito à existência, em tese, de conluio entre os agentes políticos, contratados e concorrentes, para simular procedimento licitatório (carta-convite) com vencedor antecipadamente definido. Os atos corresponderiam à atribuição de aparência de legalidade no procedimento e estariam evidenciados por complexa e ampla rede de conexões pessoais e profissionais entre os denunciados.

3. Nos termos da jurisprudência desta Corte, quando não demonstrada de forma indubitável a ausência de elementos mínimos ou indiciários da prática ímproba, a ação correspondente deve ter seguimento, sem antecipação de juízo de mérito antes da produção de provas pelo Estado.

4. Recurso especial provido, para restabelecer a decisão pelo recebimento da denúncia.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em

Documento eletrônico VDA47495086 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 15/05/2025 19:14:01
Publicação no DJEN/CNJ de 19/05/2025. Código de Controle do Documento: 29eeda46-d88c-4797-b24a-81a3ea649fc0

Sessão Virtual de 08/05/2025 a 14/05/2025, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 15 de maio de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator

Documento eletrônico VDA47495086 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 15/05/2025 19:14:01
Publicação no DJEN/CNJ de 19/05/2025. Código de Controle do Documento: 29eeda46-d88c-4797-b24a-81a3ea649fc0

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2010495 - MG (2022/0193491-2)

RELATOR	:	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO	:	WELINGTON VENANCIO DA SILVA
ADVOGADO	:	WELINGTON VENANCIO DA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MG167119
INTERES.	:	ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO MINAS GERAIS
PROCURADORA	:	GLEICIANE EMANUELE DUARTE - MG088019
ADVOGADO	:	IURI ALKIMIM FAGUNDES DE PAULA - MG141700

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS MÍNIMOS DE ATOS ÍMPROBOS. SUFICIÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Caso em que é apurada a conduta de parecerista de ente federado municipal na contratação ilícita de banca de advogados predeterminada. A origem entendeu pelo trancamento da ação de improbidade ante a ausência de elementos de conduta punível, na medida em que o parecer seria meramente opinativo.

2. Conforme consta nos autos, notadamente no voto vencido no agravo de instrumento, as condutas imputadas ao recorrido e demais corréus dizem respeito à existência, em tese, de conluio entre os agentes políticos, contratados e concorrentes, para simular procedimento licitatório (carta-convite) com vencedor antecipadamente definido. Os atos corresponderiam à atribuição de aparência de legalidade no procedimento e estariam evidenciados por complexa e ampla rede de conexões pessoais e profissionais entre os denunciados.

3. Nos termos da jurisprudência desta Corte, quando não demonstrada de forma indubitável a ausência de elementos mínimos ou indiciários da prática ímproba, a ação correspondente deve ter seguimento, sem antecipação de juízo de mérito antes da produção de provas pelo Estado.

4. Recurso especial provido, para restabelecer a decisão pelo recebimento da denúncia.

RELATÓRIO

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial interposto por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS contra acórdão do Tribunal De Justiça Do Estado De Minas Gerais, assim ementado (fl. 836):

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO DA INICIAL. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIDADE DO PARECISTA. CULPA OU ERRO GROSSEIR O. NÃO VERIFICAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Sustenta a parte recorrente, em síntese: i) vício de fundamentação do julgado recorrido (arts. 489, § 1º, IV, 1.022, II, e 1.025 do CPC/2015); ii) ausência de análise sobre a presença do elemento subjetivo doloso na conduta do recorrido, que demanda dilação probatória (art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992); iii) violação ao princípio *in dubio pro societate* (na dúvida, em favor da sociedade), ao rejeitar prematuramente a inicial sem permitir a instrução processual (art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992); iv) necessidade de apuração de indícios de conluio e ajuste prévio entre os participantes do certame licitatório, que não foram considerados pelo acórdão recorrido (art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992); e v) erro na interpretação do caráter opinativo do parecer emitido pelo advogado parecerista, que não isenta de responsabilidade em caso de dolo ou erro grosseiro (art. 38 da Lei n. 8.666/1993).

Indeferi o pedido de ingresso como *amicus curiae* formulado pelo CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB.

As partes se manifestaram acerca da incidência da nova Lei de Improbidade Administrativa no caso.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Na origem, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa contra WELINGTON VENÂNCIO DA SILVA e OUTROS, alegando

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

conluio e ajuste prévio entre agentes políticos e advogados para fraudar o procedimento licitatório, causando lesão ao patrimônio municipal e enriquecimento ilícito (arts. 10, VIII e XII, da Lei n. 8.429/1992).

A sentença recebeu a inicial, identificando indícios de improbidade e dolo na conduta do parecerista. Em agravo de instrumento, o Tribunal, por maioria, reformou a decisão, rejeitando a inicial por ausência de indícios de má-fé ou erro grosseiro, considerando o parecer não vinculante.

No recurso especial, está em questão a violação ao princípio *in dubio pro societate* (na dúvida, em favor da sociedade) e a necessidade de dilação probatória para verificar o dolo na conduta do recorrido, além da omissão do acórdão em enfrentar questões relevantes à solução da lide.

Com relação à alegada violação aos arts. 489 e 1.022, I e II, do CPC/2015, considero a matéria prequestionada, até mesmo ante a previsão do art. 1.025 da norma processual, devidamente invocado pelo recorrente, pelo que passo à análise do mérito.

O acórdão firmou sua compreensão pela rejeição da inicial da ação de improbidade, por maioria, nos seguintes termos (fls. 774-776):

> Na espécie em exame e não obstante a argumentação desenvolvida pelo recorrido em sede de contrarrazões, após detida análise do feito creio não ser possível constatar dolo ou erro grosseiro praticado pela recorrente, na medida em que o parecer se deu com base em pesquisa de preço apresentada ao feito e é exatamente a partir dos documentos apresentados pelo administrador ao parecerista que o profissional expõe seu entendimento.
> É que, pela cópia do parecer por ela elaborado, verifica-se que o Subprocurador analisou o preenchimento dos requisitos legais atinentes à matéria, tendo concluído, sem o grifo no original, que:
>
> > "No tocante a Documentação, apresentados os documentos pelas Empresas Convidadas, não foram constatados vícios no julgamento das Habilitações. Avançada a Fase de Julgamento das Propostas, apresentou a melhor proposta, de menor preço, a Empresa CIMINI FRANCO & FLORES SOCIEDADE ADVOGADOS.
> > Tendo sido perfeito o número de 03 (três) propostas válidas conforme entendimento consagrado das Cortes de Contas. (...)
> > Diante do exposto, tendo sido as documentações validadas pela Comissão Permanente de Licitação, observando o inteiro teor de este parecer e as advertências feitas, pode ser adjudicado o

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

> objeto ao licitante vencedor e Homologado o certame pela Autoridade competente, determinado a contratação, observado os prazos de lei e do edital.
> Destaco que o presente parecer pode ser revisto a qualquer tempo, não sendo, portanto, vinculado.” (pág. 354 de e-doc. único).

> Ressalte-se que o caso em análise não reúne a particularidade de se tratar de hipótese em que o parecer é dotado de caráter vinculante, porque não indicado que o administrador estivesse adstrito à conclusão exposta pelo parecer.
> Esta circunstância, a propósito, sequer parece ter sido cogitada pelo próprio autor.
> Por isso, não obstante as alegações na sua petição inicial de que “os requeridos Farias Menezes de Oliveira e Welington Venâncio da Silva (ex-Prefeito e ex-Procurador-Geral) causaram lesão ao erário porque dolosamente concorreram para que os requeridos Cimini Flores e Bergami Sociedade de Advogados, Denner Franco Reis, Hélio Wilian Cimini Martins Faria, Hermundes Souza Flores de Mendonça e Regiane Bergami Rocha se enriquecessem ilicitamente, caracterizando o comportamento descrito no art. 10, incisos VIII e XII, da Lei 8.429/92”, este fato não restou minimamente comprovado em face da ora agravante neste momento processual, sendo certo que tampouco pode ser presumido.
> [...]
> Ressalto, por oportuno, que, especificamente no rito especial da ação de improbidade administrativa, é imprescindível que o magistrado demonstre fundamentadamente as razões que o motivaram a receber a inicial, como forma de garantir que não seja admitida sem a devida e necessária análise de sua pertinência jurídica, sobretudo considerando que esta é uma ação que causa ao acusado graves consequências de ordem jurídica.
> [...]
> Nesse sentido, atento às particulares do caso e considerando que na inicial do feito principal o autor não comprovou indício aparente de conduta dolosa ou tampouco de má-fé por parte da parecerista, não é possível falar-se na existência de elementos suficientemente fortes no que concerne à prática de ato de improbidade administrativa por parte do recorrente e, por isso, há relevância jurídica na argumentação desenvolvida pela agravante no contexto deste agravo de instrumento.

Na situação dos autos, a jurisprudência desta Corte entende pela possibilidade de responsabilização do parecerista não só quando sua manifestação é vinculante, senão quando possa efetivamente embasar ou justificar o ato ímprobo, ou dar-lhe aparência de legalidade.

A propósito:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI 8.429/1992. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARCELAMENTO DE

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

DÉBITO EM 294 ANOS. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA. ELEMENTOS NÃO PRESENTES NO CASO CONCRETO. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

[...]

2. Relativamente ao mérito da questão, vale dizer, a rejeição da inicial quanto ao Procurador do Instituto de Previdência municipal, a Corte local se manifestou nos seguintes moldes (fls. 140-141, e-STJ, grifei): "Dessume-se dos autos que o agravado Marcello Raymundo de Souza Cardoso teria apresentando parecer opinativo posterior ao ato administrativo impugnado sobre a viabilidade jurídica do parcelamento, o qual restou devidamente motivado nas razões expressamente enunciadas a fls. 98/99, destes autos. (...).

Contudo, conforme destacado pelo magistrado de piso, não há alegação de que teria o réu violado os princípios da Administração Pública ao elucidar, em parecer jurídico, sua opinião técnica acerca da compatibilidade do requerimento de parcelamento com a legislação vigente, considerando as peculiares do caso analisado".

3. É possível enquadrar o consultor jurídico ou o parecerista como sujeito passivo em Ação de Improbidade Administrativa. Para isso, requer-se que o parecer, opinativo ou vinculante, sirva para possibilitar, embasar ou justificar a realização do ato ímprobo, ou atribuir-lhe aparência de legalidade. Ademais, exige-se que o documento ora viole dispositivo legal expresso, ora se afaste do bom senso ou da compreensão razoável da lei, ora omita entendimento doutrinário ou precedentes em sentido contrário, ora contrarie a jurisprudência majoritária. Finalmente, faz-se necessária a presença do elemento subjetivo. Precedentes: REsp 1.183.504/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 17.6.2010; REsp 1.454.640/ES, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 5.11.2015 [...] (AREsp n. 1.541.540/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/3/2021, DJe de 16/8/2021).

ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AUTOR DA AÇÃO - DESNECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO PARQUET COMO CUSTOS LEGIS - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO - NÃO OCORRÊNCIA DE NULIDADE - RESPONSABILIDADE DO ADVOGADO PÚBLICO - POSSIBILIDADE EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS NÃO PRESENTES NO CASO CONCRETO - AUSÊNCIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA - ATUAÇÃO DENTRO DAS PRERROGATIVAS FUNCIONAIS - SÚMULA 7/STJ.

[...]

3. É possível, em situações excepcionais, enquadrar o consultor jurídico ou o parecerista como sujeito passivo numa ação de improbidade administrativa. Para isso, é preciso que a peça opinativa seja apenas um instrumento, dolosamente elaborado, destinado a possibilitar a realização do ato ímprobo. Em outras palavras, faz-se necessário, para que se configure essa situação excepcional, que desde o nascedouro a má-fé tenha sido o elemento subjetivo condutor da realização do parecer [...] (REsp n. 1.183.504/DF, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/5/2010, DJe de 17/6/2010).

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

Especificamente, no caso de contratações ilegais, compreende-se que a mera irregularidade do processo licitatório em que consta o parecer não configura ato de improbidade, mesmo que a opinião jurídica seja equivocada ou minoritária.

Nesse sentido:

> DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE REJEITA A PETIÇÃO INICIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO CABÍVEL. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA NESTA CORTE. PARECER EQUIVOCADO. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE ERRO GROSSEIRO OU MÁ-FÉ. INVIOLABILIDADE DOS ATOS E MANIFESTAÇÕES. EXERCÍCIO DA PROFISSÃO. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL QUE SE IMPÕE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE.
> [...]
> 2. A existência de indícios de irregularidades no procedimento licitatório não pode, por si só, justificar o recebimento da petição inicial contra o parecerista, mesmo nos casos em que houve a emissão de parecer opinativo equivocado [...] (REsp n. 1.454.640/ES, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 15/10/2015, DJe de 5/11/2015).

Ocorre que os autos apontam para a presença, ao menos indiciária, de elementos além da mera opinião jurídica expressa pelo parecerista. A imputação, verdadeira ou não (questão que não se discute nesta etapa), é de que o parecerista teria entabulado conluio com os agentes políticos contratantes e os advogados contratados para simular procedimento licitatório (carta-convite), constituída como "mera farsa para contratação da banca de advogados previamente selecionada", nos termos do voto vencido na origem (fl. 778).

Compulsando os autos, evidencia-se que os atos de improbidade imputados ao parecerista dizem respeito a uma rede extensa e complexa de vínculos pessoais e profissionais entre os envolvidos (contratados, contratantes e concorrentes), que, em tese, teriam agido de forma concertada para simular processo licitatório lícito, quando enviesado desde o início para beneficiar a banca afinal licitada (fls. 13-53). Nada disso diz respeito, propriamente, com a atuação meramente opinativa do parecerista.

Nos termos do relatório do agravo de instrumento da origem (fls. 768-769):

> Alega que os vínculos pessoais profissionais alegados pelo ente ministerial não eram de conhecimento do agravante quando da emissão do parecer, inexistindo prova do contrário nos autos.

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

> Aduz que analisou o procedimento licitatório à luz do arcabouço jurídico e que sobre o aspecto formal não há qualquer ressalva ou crítica.
> Ressalta que a opção pelo Convite prestigiou a competividade, ao passo que poderia ter optado pela Inexigibilidade (Resolução n° 36 /2016 – CNMP); fez pesquisas em três possíveis prestadores de serviço, deu a devida publicidade imposta à modalidade de licitação e criou ambiente para que três licitantes participassem do certame, sendo a proposta escolhida a mais vantajosa para Administração Pública.

Nesse cenário, a jurisprudência aponta para a necessidade de instrução probatória para definir a efetiva ocorrência de atos de improbidade.

A propósito:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VENDA DE LOTES PÚBLICOS. INOBSERVÂNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PETIÇÃO INICIAL REJEITADA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROBATÓRIA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.
>
> [...]
> II - É cediço que esta Corte possui entendimento consolidado no sentido de que na fase de recebimento da petição inicial, deve-se realizar um juízo meramente de prelibação orientado pelo propósito de rechaçar acusações infundadas, notadamente em razão do peso que representa a mera condição de réu em ação de improbidade. Logo, a regra é o recebimento da inicial, a exceção a rejeição. A dúvida opera em benefício da sociedade (*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.
> III - Vale ponderar, ainda, que cabe a fase posterior o enfrentamento das alegações atinentes à caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob as perspectivas objetiva - de existência ou não de prejuízo ao erário ou de violação ou não de princípios regentes da administração pública - e subjetiva - consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico. Nesse sentido: AgInt no AgInt no REsp 1732729/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/02/2021, DJe 01/03/2021.
> [...] V - Nessa linha, esta Corte Superior possui jurisprudência consolidada no sentido de que, "somente após a regular instrução processual éque 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).

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

VI - Com efeito, a improcedência das imputações de improbidade administrativa, 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. Nesse sentido, são os precedentes desta Corte: AREsp n. 1.885.508/TO, Ministro Francisco Falcão, DJe de 11/12/2023; AREsp n. 1.886.060/TO, Ministro Francisco Falcão, DJe de 14/05/2024; e, REsp n. 2.106.764/TO, Ministro Francisco Falcão, DJe de 02/08/2024. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.468.638/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/11/2019, DJe de 5/12/2019 e AREsp n. 1.639.103/MS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 8/6/2021, DJe de 15/6/2021.
VII - Desta feita, não há falar em violação à Súmula 7/STJ, uma vez que a determinação para o retorno dos autos à origem objetivou exatamente evitá-la, pois não é possível a esta Corte avaliar as alegações atinentes à caracterização ou não de atos de improbidade administrativa. Caberá ao Tribunal de origem, destinatário e responsável pela análise probatória, fazê-lo, após a regular instrução processual, tendo em vista não existirem elementos fáticos ou probatório suficientes para um juízo conclusivo acerca da demanda [...] (AgInt no REsp n. 2.159.833/TO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/2/2025 , DJEN de 24/2/2025).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS. AUSÊNCIA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.
1. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, presentes indícios de cometimento de ato ímprobo, afigura-se devido o recebimento da ação de improbidade, em franca homenagem ao princípio do *in dubio pro societate*, vigente nesse momento processual, sendo certo que apenas as ações evidentemente temerárias devem ser rechaçadas [...] (AgInt no REsp n. 1.570.000/RN, relator Ministro Sérgio Kukina, relator para acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 28/9/2021, DJe de 17/11/2021).

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA. PROCESSO EM CURSO. CABIMENTO. TEMA N. 1199 DO STF. PETIÇÃO INICIAL. REJEIÇÃO INDEVIDA. PRESENÇA DE INDÍCIOS MÍNIMOS DA EXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DE FATOS INCONTROVERSOS. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE DO AGENTE. ELEMENTO SUBJETIVO E DANO AO ERÁRIO. AFERIÇÃO APÓS A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE SUPERIOR. REVOGAÇÃO DE PARTE DOS TIPOS IMPUTADOS NA EXORDIAL. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.
[...] 6. A petição inicial da ação de improbidade pode ser rejeitada tão-somente quando não houver indícios mínimos da existência de ato de improbidade administrativa. Havendo a sua presença, deve ser a

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

exordial recebida e realizada a instrução processual, sendo a sentença o momento adequado para aferir a responsabilidade do agente, incluindo a existência de conduta dolosa, bem como a ocorrência de dano efetivo ao erário. Precedentes desta Corte Superior.
7. No caso concreto, os fatos incontroversos narrados no acórdão recorrido, os quais deram suporte à sua conclusão, constituem indícios mínimos da prática de ato de improbidade, suficientes para determinar o recebimento da peça inicial, ao contrário do que compreendeu o Tribunal estadual. Não se cuida de reexame provas, motivo pelo qual não incide a Súmula n. 7 do STJ, mas se trata de qualificação jurídica dos fatos, que consiste em atribuir aos fatos incontroversos constantes do acórdão recorrido definição, consequência ou natureza jurídica diversa daquela que lhes foi conferida pela Corte de segundo grau, o que é permitido na via do recurso especial [...] (REsp n. 2.175.480/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 18/2/2025, DJEN de 21/2/2025).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MENÇÃO À VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL DESPROVIDO DE CORRESPONDENTE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. INDÍCIOS DE PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. DECISÃO QUE CONTÉM FUNDAMENTAÇÃO CLARA E SUFICIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONHECIDO.
[...] 2. Lembremos que, na fase de recebimento da petição inicial, realiza-se um juízo meramente prelibatório, orientado pelo propósito de rechaçar acusações infundadas, notadamente em razão do peso que representa a mera condição de réu em ação de improbidade. Logo, a regra é o recebimento da inicial; a exceção a rejeição. A dúvida opera em benefício da sociedade (*in dubio pro societate*). Nesse sentido: AgInt no AREsp 1468.638/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 5/12/2019; AgInt no AREsp 1.372.557/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 7/10/2019; REsp 1.820.025 /PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11/10/2019 [...] (AREsp n. 1.661.608/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/8/2020, DJe de 2/10/2020).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. HIPÓTESES QUE AUTORIZAM O INDEFERIMENTO DA EXORDIAL NÃO CONFIGURADAS. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.
1. A contratação pelo Poder Público de advogados sem procedimento licitatório, sob o enfoque da eventual configuração de ato de improbidade administrativa, tem sido objeto de profundos debates no âmbito desta Corte Superior e, em regra, não admite a rejeição liminar

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

da ação civil. Nesse sentido, o recente precedente: REsp 1385745/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/08/2014, DJe 19/08/2014.

2. Assim, existindo indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 6º, 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/92, prevalece o princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público. Sobre o tema, os seguintes julgados desta Corte Superior: REsp 1504744/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/04/2015, DJe 24/04/2015; AgRg no REsp 1384970/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/09/2014, DJe 29/09/2014.

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 presente caso.

4. Portanto, no caso concreto, deve ser considerada prematura a extinção do processo com resolução 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.

5. Agravo regimental não provido (AgRg no REsp n. 1.433.861/PE, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 3/9/2015, DJe de 17/9/2015).

Isso posto, dou provimento ao recurso especial, para restabelecer a decisão de recebimento da denúncia, para que a ação tenha prosseguimento.

Sem condenação em honorários advocatícios recursais, tendo em vista que o recurso especial origina-se de acórdão proferido em julgamento de agravo de instrumento, no qual não houve a fixação de honorários advocatícios sucumbenciais.

Documento eletrônico VDA46763030 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 09/04/2025 19:26:22
Código de Controle do Documento: 8668c9c5-6834-48a4-923f-1d5a52866b56

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

REsp 2.010.495 / MG

Número Registro: 2022/0193491-2 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
10000211968425004 19684334520218130000

Sessão Virtual de 08/05/2025 a 14/05/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO	:	WELINGTON VENANCIO DA SILVA
ADVOGADO	:	WELINGTON VENANCIO DA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MG167119
INTERES.	:	ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO MINAS GERAIS
PROCURADORA	:	GLEICIANE EMANUELE DUARTE - MG088019
PROCURADORA		IURI ALKIMIM FAGUNDES DE PAULA - MG141700

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

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 08/05/2025 a 14/05/2025, por unanimidade, decidiu dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Documento eletrônico VDA47458069 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 15/05/2025 00:32:17
Código de Controle do Documento: b7f2d77d-e898-43d2-82e9-f317d1d2cbf4

Brasília, 14 de maio de 2025

Documento eletrônico VDA47458069 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 15/05/2025 00:32:17
Código de Controle do Documento: b7f2d77d-e898-43d2-82e9-f317d1d2cbf4