



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2261413 - RN (2022/0383104-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : WANIRA DE HOLANDA BRASIL
ADVOGADOS : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO - RN003898
VICTOR PINTO MAIA - RN014385
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. REVISÃO. INVIABILIDADE. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. CERCEAMENTO DE DEFESA. TESE AFASTADA EM RAZÃO DO CONTEXTO FÁTICO. SÚMULA 7/STJ. LEI 14.230/2021. PRESCRIÇÃO. IRRETROATIVIDADE. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Tribunal de origem, com base no acervo probatório, reconheceu estarem ausentes os elementos indiciários a justificar o recebimento da inicial da ação por improbidade administrativa. Entendimento diverso implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas. Incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no presente caso.

2. A tese de cerceamento de defesa, por suposta ausência de intimação para contrarrazões à apelação, o que configuraria ofensa aos arts. 540 e 1.010, § 1º, do Código de Processo Civil (CPC), foi refutada pelo Tribunal de origem com base em argumentos fáticos, cuja reforma demandaria nova incursão no conjunto de fatos e provas, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.

3. O Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento do Tema 1.199, decidiu pela irretroatividade do regime prescricional instituído pela Lei 14.230/2021, estabelecendo que os marcos temporais constantes do art. 23, §§ 4º e 5º, da LIA fossem aplicáveis apenas a partir de sua publicação, ocorrida em 26/10/2021. Inaplicável, portanto, ao presente caso.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 18/02/2025 a 24/02/2025, por unanimidade, negar provimento ao

recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 25 de fevereiro de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2261413 - RN (2022/0383104-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : WANIRA DE HOLANDA BRASIL
ADVOGADOS : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO - RN003898
VICTOR PINTO MAIA - RN014385
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. REVISÃO. INVIABILIDADE. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. CERCEAMENTO DE DEFESA. TESE AFASTADA EM RAZÃO DO CONTEXTO FÁTICO. SÚMULA 7/STJ. LEI 14.230/2021. PRESCRIÇÃO. IRRETROATIVIDADE. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Tribunal de origem, com base no acervo probatório, reconheceu estarem ausentes os elementos indiciários a justificar o recebimento da inicial da ação por improbidade administrativa. Entendimento diverso implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas. Incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no presente caso.

2. A tese de cerceamento de defesa, por suposta ausência de intimação para contrarrazões à apelação, o que configuraria ofensa aos arts. 540 e 1.010, § 1º, do Código de Processo Civil (CPC), foi refutada pelo Tribunal de origem com base em argumentos fáticos, cuja reforma demandaria nova incursão no conjunto de fatos e provas, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.

3. O Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento do Tema 1.199, decidiu pela irretroatividade do regime prescricional instituído pela Lei 14.230/2021, estabelecendo que os marcos temporais constantes do art. 23, §§ 4º e 5º, da LIA fossem aplicáveis apenas a partir de sua publicação, ocorrida em 26/10/2021. Inaplicável, portanto, ao presente caso.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por WANIRA DE HOLANDA

BRASIL da decisão de minha relatoria de fls. 3.458/3.465.

A parte agravante defende a inaplicabilidade da Súmula 7/STJ, sustentando que as teses de ausência de justificativa para o recebimento da inicial e de cerceamento de defesa independem do reexame de fatos, bastando a nova valoração dos fatos já delineados.

Insiste na aplicação retroativa da Lei 14.230/2021 quanto ao novo regime prescricional.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a apresentação do processo ao órgão colegiado competente.

A parte adversa apresentou impugnação (fls. 3.483/3.495).

É o relatório.

VOTO

Na decisão agravada o recurso especial da parte ora agravante não foi conhecido porque as teses recursais demandariam o reexame de questões fáticas e tendo em vista a impossibilidade de aplicação retroativa da nova redação dada ao art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa.

Em nova análise do presente caso, vê-se que, quanto ao alegado cerceamento de defesa, por suposta ausência de intimação para contrarrazões à apelação, o que configuraria ofensa aos arts. 540 e 1.010, § 1º, do Código de Processo Civil (CPC), o TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO decidiu nestes termos (fl. 3.325):

Apenas para esclarecimento da matéria, a propósito do alegado cerceamento de defesa, por ausência de intimação, é bastante ver que este não ocorreu. Observa-se que após a interposição do presente recurso, pelo Ministério Público Federal, em 26 de abril de 2021, a para ré, ora embargante, foi novamente intimada, no dia de 28 de maio de 2021, consoante se verifica dos termos da certidão de id. 4058400.8797124. No ponto, como registrado pelo *Parquet*, nas contrarrazões aos aclaratórios, embora conste no documento que a intimação versava sobre a sentença registrada em 16/03, colhe-se dos autos que, anteriormente, em 26 de março, a ré já havia sido intimada sobre o conteúdo da referida decisão. Nota-se, pois, que houve um mero erro material no ato de chamamento, o que não impossibilitou a recorrida de ter acesso à petição ministerial que já constava nestes autos ao ser intimada pela segunda vez. Assim, sendo inconteste sua ciência quanto à interposição do apelo, nada obstará sua manifestação, razão pela qual inexistiu cerceamento de defesa a ser observado. Destarte, quando muito a considerar, eventual erro material, na

intimação, restou superado, não havendo falar em nulidade processual.

A tese foi expressamente refutada pela Corte de origem com base em argumentos fáticos, dos quais se concluiu que "*houve um mero erro material*" na intimação, mas que não causou qualquer prejuízo à defesa, não havendo que se falar em nulidade.

Entendimento diverso, conforme pretendido, para o fim de se ter reconhecida a violação aos arts. 540 e 1.010, § 1º, do Código de Processo Civil (CPC), implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que impede o conhecimento do recurso especial quanto ao ponto.

Incide no presente caso a Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – "*a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial*".

No que diz respeito ao recebimento da inicial, não assiste razão à parte recorrente quanto à alegação de infringência ao art. 17, §§ 6º e 7º, da Lei 8.429/1992.

É que o Tribunal de origem, reformando a sentença, concluiu que a hipótese não se amoldaria àquelas que autorizam a rejeição da ação, pois não estava comprovada a inexistência do ato de improbidade ou a inadequação da via eleita. Ao afirmar a necessidade de se prosseguir com a ação, para que fosse possível o exercício do contraditório, o acórdão recorrido destacou que havia indícios suficientes da presença do elemento subjetivo doloso.

Rever as conclusões que alicerçam o acórdão, tal como explicitadas, demandaria inevitável revolvimento de todo o substrato fático-probatório da demanda nesta instância, o que impede, no ponto, o conhecimento do recurso especial interposto, tal como assentado na decisão agravada com esteio no entendimento consolidado na Súmula 7/STJ.

Essa é a orientação jurisprudencial pacífica do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. JUSTA CAUSA. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS MÍNIMOS. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, o recurso de apelação foi improvido, mantendo a rejeição da inicial da ação de improbidade administrativa. Nesta Corte, deu-se provimento ao recurso especial.

II - O Superior Tribunal de Justiça entende que, em fase inaugural do processamento de 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 o recebimento da exordial. A propósito, é o entendimento proferido por esta Corte:

AglInt no AgInt no REsp n. 1.732.729/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma julgado em 24/2/2021, DJe 1º/3/2021.

III - Correta a decisão monocrática que deu provimento ao recurso especial para reformar o acórdão do Tribunal a quo e para autorizar o prosseguimento da ação, com o respectivo recebimento da petição inicial.

IV - Agravo interno improvido.

(AglInt no AREsp n. 856.348/MG, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 9/9/2024, DJe de 11/9/2024.)

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. ACÓRDÃO EM HARMONIA COM ORIENTAÇÃO DESTA CORTE. PRETENSÃO DE RECONHECER A INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 07/STJ. INCIDÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO STF. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O acórdão está em harmonia com a orientação deste Tribunal Superior, segundo a qual, na fase de recebimento da inicial da ação civil pública de improbidade administrativa, deve-se verificar a presença de indícios da prática de ato ímprobo, ou, fundamentadamente, as razões de sua não apresentação, em observância ao princípio do in dubio pro societate.

III - Rever o entendimento do tribunal de origem, que consignou a inexistência de inépcia da inicial, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

IV - É entendimento pacífico desta Corte que o recurso especial possui fundamentação vinculada, não se constituindo em instrumento processual destinado a examinar possível ofensa à norma Constitucional.

V - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VI - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII - Agravo Interno improvido.

(AglInt no REsp n. 2.090.208/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13/11/2023, DJe de 17/11/2023.)

Reitero que a existência de indícios de improbidade milita em favor do recebimento da inicial, sendo que o seu indeferimento, por outro lado, exige a devida fundamentação no sentido da ausência de ilicitude a ser apurada, consoante a jurisprudência desta Corte Superior:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO QUE RECEBE A INICIAL

EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO MONOCRÁTICA RECORRIDA. SÚMULA 284 DO STF. PRESCRIÇÃO PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. CONTADO A PARTIR DO TÉRMINO DO EXERCÍCIO DO CARGO. INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. IN DUBIO PRO SOCIETATE. RECEBIMENTO DA INICIAL. IMPUTAÇÃO DE ATOS DOLOSOS NÃO EXTINTOS PELA LEI 14.230/2021. NÃO APLICAÇÃO DO TEMA 1.199/ST. RECURSO NÃO PROVIDO.

[...]

RECEBIMENTO DA INICIAL: IN DUBIO PRO SOCIETATE

8. O Tribunal de origem assim consignou (fls. 105-107): "Quanto à preliminar de ilegitimidade passiva, constata-se que esta se confunde com o mérito e com ele será analisada oportunamente pelo juízo de origem. (...) Em uma análise preliminar e diante dos elementos probatórios trazidos aos autos, vislumbra-se a possibilidade de cometimento de ato ímprobo praticado pelos corréus, uma vez que aparentemente houve fraude em procedimento licitatório, no qual se anulou a concorrência em razão da participação de empresas pertencentes à mesma família, não podendo se afastar tal hipótese neste momento processual. O douto juízo de origem demonstrou claramente os indícios de autoria e de materialidade, o que impossibilita o indeferimento da inicial".

9. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência do STJ, firmada no sentido de que a presença de indícios de cometimento de atos previstos na Lei de Improbidade Administrativa autoriza o recebimento da peça vestibular, devendo prevalecer na fase inicial o princípio do in dubio pro societate. Sendo assim, somente após a regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência ou não de eventual prática de ato de improbidade administrativa. Nesse sentido: REsp 1.567.026/RS, Rel. Min. Francisco Falcão Segunda Turma, DJe de 27/8/2018 e STJ, AgInt no AREsp 952.487/MS, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 18/9/2018.

10. Ademais, registre-se que "constatada a presença de indícios da prática de ato de improbidade administrativa, é necessária instrução processual regular para verificar a presença ou não de elemento subjetivo, bem como do efetivo dano ao erário, sendo que para fins do juízo preliminar de admissibilidade, previsto no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/92, 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" (AgRg no REsp 1.384.970/RN, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/9/2014).

[...]

CONCLUSÃO

13. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 1.865.853/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/6/2024, DJe de 24/6/2024.)

Conforme afirmado na decisão ora agravada, o art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa exige que a inicial esteja acompanhada de um mínimo de elementos a corroborar o quanto ali alegado, conforme ficou assentado no acórdão recorrido, que deve ser mantido.

No que se refere à prescrição, observo que a pretensão da parte recorrente é de garantir a aplicação retroativa da Lei 14.230/20021, de modo que "*o anterior início do marco para cômputo do prazo prescricional, qual seja, o término do mandato eletivo, foi excluído da nova normativa aplicável, devendo-se ter como marco a data de*

ocorrência do fato" (fl. 3.377).

Consoante o que foi fixado quando do julgamento do Tema 1.199/STF, o novo regime de prescrição estabelecido na Lei 14.230/2021 não retroage para alcançar fatos ocorridos antes de sua entrada em vigor. A propósito:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Logo, devem ser mantidos os prazos e os marcos prescricionais estabelecidos pela redação do art. 23 da Lei 8.429/1992 vigente à época, os quais não foram objetivamente questionados nas razões recursais.

Por fim, registro a impossibilidade de se discutir questões relativas à comprovação de dano efetivo e dolo específico, à luz da nova Lei 14.230/2021, como sugerido pela parte recorrente nas razões desse agravo interno, tendo em vista a ausência de apreciação dessas teses pelas instâncias precedentes, que apenas decidiram acerca do recebimento da inicial, bem como por configurar inovação recursal.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**Aglnt no AREsp 2.261.413 / RN
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2022/0383104-0

Número de Origem:

08082948520194058400 128000001432201596 8082948520194058400

Sessão Virtual de 18/02/2025 a 24/02/2025

Relator do Aglnt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : WANIRA DE HOLANDA BRASIL
ADVOGADOS : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO - RN003898
VICTOR PINTO MAIA - RN014385
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO
DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : WANIRA DE HOLANDA BRASIL
ADVOGADOS : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO - RN003898
VICTOR PINTO MAIA - RN014385
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 18/02/2025 a 24/02/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 24 de fevereiro de 2025