



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2070519 - BA (2023/0153253-4)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA
RECORRIDO : HELDER ALMEIDA DE SOUZA
ADVOGADOS : MICHEL SOARES REIS - BA014620
PAULO DE TARSO BRITO SILVA PEIXOTO - BA035692

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 6º, DA LEI N. 8.429/92. PRODUÇÃO DE PROVAS NÃO ESPECIFICADAS NA PETIÇÃO INICIAL. PRECLUSÃO PROBATÓRIA AFASTADA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA ANÁLISE DA PERTINÊNCIA DAS PROVAS REQUERIDAS. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. O art. 17, § 6º, da Lei n. 8.429/92 estabelece que a petição inicial da ação de improbidade administrativa deve ser instruída com documentos ou justificativas que contenham indícios suficientes da existência do ato ímprobo ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de tais provas. Superada a fase de admissibilidade da ação civil pública, a instrução processual deve observar as disposições do Código de Processo Civil.

2. Recebida a petição inicial e instaurada a fase instrutória, não há que se falar em preclusão do direito de produção de provas não especificadas na peça inaugural.

3. Recurso especial provido para afastar o fundamento de preclusão probatória e determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que seja analisada a pertinência das provas especificadas pelo recorrente.

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 Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 18 de outubro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2070519 - BA (2023/0153253-4)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA
RECORRIDO : HELDER ALMEIDA DE SOUZA
ADVOGADOS : MICHEL SOARES REIS - BA014620
PAULO DE TARSO BRITO SILVA PEIXOTO - BA035692

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 6º, DA LEI N. 8.429/92. PRODUÇÃO DE PROVAS NÃO ESPECIFICADAS NA PETIÇÃO INICIAL. PRECLUSÃO PROBATÓRIA AFASTADA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA ANÁLISE DA PERTINÊNCIA DAS PROVAS REQUERIDAS. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. O art. 17, § 6º, da Lei n. 8.429/92 estabelece que a petição inicial da ação de improbidade administrativa deve ser instruída com documentos ou justificativas que contenham indícios suficientes da existência do ato ímprobo ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de tais provas. Superada a fase de admissibilidade da ação civil pública, a instrução processual deve observar as disposições do Código de Processo Civil.

2. Recebida a petição inicial e instaurada a fase instrutória, não há que se falar em preclusão do direito de produção de provas não especificadas na peça inaugural.

3. Recurso especial provido para afastar o fundamento de preclusão probatória e determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que seja analisada a pertinência das provas especificadas pelo recorrente.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, em face de acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA, nos autos do Processo n. 0021990-81.2013.8.05.0000, que deu parcial provimento ao agravo de instrumento interposto pelo recorrente, reconhecendo a preclusão para a produção de provas não especificadas na petição inicial. O acórdão foi assim ementado (fl. 358):

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO.
DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRODUÇÃO DE

PROVAS. A TEOR DO ART. 16, § 6º DA LEI 8.429/92, A PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DEVE SER INSTRUÍDA COM DOCUMENTOS OU JUSTIFICAÇÃO QUE CONTENHAM INDÍCIOS SUFICIENTES DA EXISTÊNCIA DO ATO DE IMPROBIDADE OU COM RAZÕES FUNDAMENTADAS DA IMPOSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE QUALQUER DESSAS PROVAS. CONTUDO, NA PETIÇÃO INICIAL, EM SEU ITEM 3, O AGRAVANTE REQUEREU, COMO MEIO DE PROVA, APENAS ‘INFORMAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI/BA ACERCA DO EXATO VALOR QUE FOI PAGO PELA COMUNA DURANTE A GESTÃO DO REQUERIDO AOS SERVIDORES, NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE OS MESES DE AGOSTO A OUTUBRO DE 2004, CONSOANTE APONTADO NO PARECER PRÉVIO DO TCM (ITEM 5) INCLUSO À EXORDIAL, VISANDO OBTER-SE COM PRECISÃO A EXTENSÃO DOS DANOS’. ASSIM, NÃO SENDO A PETIÇÃO INICIAL INSTRUÍDA COM DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA SUPOSTA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA IMPUTADO AO AGRAVADO, RESTOU PRECLUSO, AO MINISTÉRIO PÚBLICO, ORA AGRAVANTE, O DIREITO DE PRODUZIR PROVAS OUTRAS, ALÉM DA ESPECIFICADA NA EXORDIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO, DECISÃO INTERLOCUTÓRIA REFORMADA EM PARTE, A FIM DE QUE O JUIZ DA CAUSA ATENDA AO ITEM 3 DA PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, COMO PLEITEADO, SEGUINDO O FEITO EM SEUS ULTERIORES TERMOS.

Os embargos de declaração opostos ao julgado foram rejeitados (fls. 1329-1348).

Nas razões do recurso especial (fls. 1351-1382) – admitido na origem (fls. 1414-1418) –, a parte recorrente alega violação do art. 17, § 6º, da Lei n. 8.429/1992, bem como dos arts. 324, 331, § 2º, 397, 399 e 400 do Código de Processo Civil de 1973, sustentando que o mencionado dispositivo da Lei de Improbidade Administrativa não impede a produção de provas durante a instrução processual. Argumenta que a decisão recorrida aplicou de forma equivocada o referido dispositivo, ao entender que a instrução inicial da ação deveria conter todos os elementos probatórios necessários, o que inviabilizaria a produção de provas adicionais. Requer, ao final, a reforma do acórdão recorrido para afastar a preclusão e permitir a produção de provas durante a instrução processual (fl. 1382).

Contrarrazões às fls. 1397-1408.

O Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento e provimento do recurso especial em parecer sintetizado na seguinte ementa (fl. 1436):

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. RECURSO ESPECIAL. PETIÇÃO INICIAL RECEBIDA. VEDAÇÃO À PRODUÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.

1 – O acórdão fundamentou o entendimento no art. 17, §6º, da LIA, contudo, citado dispositivo não pode ser utilizado nas fases seguintes ao

recebimento da petição inicial, posto que, a partir daí, o processo deve tramitar consoante o procedimento comum do CPC.

2 – Assim sendo, não há preclusão no fato de a petição inicial não especificar as provas pretendidas, posto que naquela fase, basta demonstrar os indícios necessários para o prosseguimento da ação, precisamente o caso destes autos.

3 – Além disso, os arts. 324 e 331, §2º, do CPC/73, dispõem que a fase de especificação probatória ocorre após a defesa do réu, no despacho saneador.

4 – Assim sendo, a petição inicial pode apresentar pedido genérico de especificação probatória, não implicando na preclusão do direito de especificar e produzir as provas necessárias ao deslinde da controvérsia, vez que o processo sequer atingiu a fase de especificação de provas.

5 – Conclui-se – com facilidade, diga-se – que a decisão que impediu o MP de produzir outras provas é manifestamente nula e deve ser cassada, sob pena de ofensa ao Princípio do Devido Processo Legal.

6 – Parecer pelo conhecimento e provimento do recurso especial.

É o relatório.

VOTO

Na origem, o Ministério Público do Estado da Bahia ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra HELDER ALMEIDA DE SOUZA, alegando, em síntese, que o réu, enquanto prefeito do Município de Camaçari/BA, teria praticado atos ímprobos, consistentes em repasse a menor do duodécimo devido à Câmara Municipal; contratação de servidores sem concurso público; gastos exacerbados com publicidade, festas e combustíveis; e repasse de recursos públicos para entidades civis sem as devidas prestações de contas (fls. 26-32).

Em 7/11/2013, concluído o depoimento pessoal do réu, o MM. Juiz de Direito indeferiu a produção as provas especificadas pelo Ministério Público à base da seguinte motivação (fl. 19):

[E]ntendo que não [há] possibilidade de requisição de outras provas documentais em razão da **preclusão** e inovação dos fatos relatados pelo Ministério Público, no ano de 2008, entendendo também, que não se faz necessária a produção de prova em audiência, **razão pela qual intimada a representante do Ministério Público para apresentação de razões finais.** (sic)

No julgamento do agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia deu parcial provimento ao recurso para determinar tão somente "a requisição das informações vindicadas no item 3 da petição inicial da ação civil pública ajuizada em desfavor do ora agravado" (fl. 361). Quanto às demais provas, deixou assentado o seguinte (fl. 360):

[À] guisa de como asseverado pelo órgão do "Parquet", em suas razões recursais, consoante transcrito acima, tenho que **o Agravante já dispunha de todas as provas que viriam a instruir a Ação Civil Pública, as quais, obtidas no respectivo Inquérito Civil, deveriam, sob pena de dificultar a defesa do Agravado, acompanhar a respectiva petição vestibular.** Aliás, é o que disciplina o § 6º, do art. 16, da Lei 8.429/92.

No julgamento dos embargos de declaração, acrescentou (fl. 1336):

Ora, ainda que a atual Lei de Improbidade Administrativa, bem como a anterior, seja subsidiada pelo CPC, o legislador infraconstitucional previu o modo de início da deflagração e trâmite da Ação para a apuração de eventual falta do Administrador público, estabelecendo, como visto alhures, que "será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, (...)

Desta forma, ao propor a Ação de improbidade administrativa contra o antigo gestor do Município de Camaçari, ora Embargado, deveria o Ministério Público, sob pena de preclusão, instruir a inicial com documentos ou justificação que contivessem indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.

Logo, se o Ministério Público/Embargante instruiu defeituosamente a Ação de improbidade administrativa contra o Réu/Embargado, embora dispusesse de provas colhidas no antecedente Inquérito civil, não era mais cabível que tentasse produzir outros meios de comprovação das alegações traçadas na inicial. Ademais, se porventura, não lhe fosse possível a produção completa das provas, ao propor a Ação originária, era *munus* inafastável do Órgão do Parquet apresentar razões fundamentadas que demonstrassem, naquele momento, a inviabilidade da apresentação de elementos de convicção suficientes a lastrear o pedido condenatório.

Neste diapasão, observo que o Ministério Público/Embargante, **em vez de justificar a impossibilidade de apresentar provas suficientes a sustentar as suas alegações de improbidade administrativa, restringiu-se ao fazer o pedido mais que genérico da "produção de todos os meios de prova em direito admitidos", em franca desobediência ao disposto no art. 17, em seu § 6º, da Lei de improbidade administrativa, 8.429/92, então vigente.**

Por último, não podia o Ministério Público requerer provas outras em uma audiência de conciliação designada de forma equivocada pelo Juiz da causa, diante da indisponibilidade do bem jurídico envolvido, qual seja o interesse público, descabendo o acordo legal. Ou seja, se a audiência de conciliação sequer deveria ser designada, não havia, daí, espaço para que o Ministério Público requeresse a produção de provas que não apresentou na exordial, quando da realização de ato processual descabido e, assim inexistente.

Estou convicto, destarte, que **os arts. 324, 331, §, 332, 397, 399 e 400 do CPC/73, vigente à época dos fatos, são explicitamente inaplicáveis a hipótese, pois não tinham o condão de traçar as diretrizes para o trâmite da Ação de improbidade**

administrativa, de rito especial, ditado por Lei própria, que, assim, não poderá ser regulada exclusivamente por dispositivos processuais relacionados ao procedimento ordinário.

Por conseguinte, sendo flagrantemente inaplicáveis, à espécie, o disposto nos arts. 324, 331, §, 332, 397, 399 e 400 do CPC/73, vigente à época dos fatos, vislumbro que a pretensão posta no recurso horizontal não vai além do mero inconformismo do Ministério Público, ora Embargante, com o improvimento do Agravo de Instrumento.

Em consequência, não vislumbro o que reconsiderar em sede de recurso horizontal, por todo o narrado.

O acórdão recorrido merece reparo.

Como ressaltado pelo Ministério Público Federal, o art. 17, § 6º, da LIA "não pode ser utilizado nas fases seguintes ao recebimento da petição inicial, que deve tramitar consoante o procedimento comum do CPC" (fl. 1439).

No caso, foi ultrapassado o juízo de prelibação (§ 6º), inclusive com a abertura de prazo para **apresentação das razões finais** (fl. 19). Assim, recebida a petição inicial, **seguem-se os demais atos instrutórios do feito, inclusive com a intimação das partes para especificarem as provas que pretendem produzir**.

Dessa forma, superada a admissibilidade da ação civil pública – com a demonstração de elementos **indiciários** do ato ímprobo –, não há que se falar em preclusão do direito de produção de provas não especificadas na petição inicial, uma vez que, na fase seguinte, devem ser observadas as disposições do Código de Processo Civil pertinentes à produção probatória.

Nesse sentido, destaco o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. RECEBIMENTO. SÚMULA N. 7. INAPLICABILIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE, INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 9º, 10, 11 E 17, § 6º, TODOS DA LIA, ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

[...]

VI - O entendimento sedimentado por esta Corte é de que a rejeição de plano da petição inicial somente é cabível quando constatada a inexistência do ato ímprobo, se improcedente a ação ou inadequada a via eleita, consoante preconizado pelo art. 17, § 8º, da LIA, em sua redação original, sendo, ademais, pacífico que em fase inaugural do processamento de ação civil pública por improbidade administrativa vigora o princípio do *in dubio pro societate*, ou seja, **caso haja apenas indícios da prática de ato de improbidade administrativa, impõe-se o recebimento da peça inaugural com a continuidade da fase de instrução e julgamento do feito**.

VII - Não se olvide das alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021 à LIA, contudo, ainda persiste o entendimento de que na fase de admissibilidade da ACP por ato de improbidade administrativa é inexigível qualquer incursão no mérito

da demanda, cumprindo apenas observar se foram preenchidos os requisitos do atual art. 17, § 6º, da LIA, no que tange à descrição fática e individualização das condutas imputadas aos réus, assim como se há indícios da prática de ato ímprobo nos termos dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, o que inclui o elemento anímico, priorizando com isso o interesse público.

VIII - Existindo indícios razoáveis de que o agente tenha praticado a conduta que lhe é imputada, deve o julgador receber a inicial e viabilizar a instrução da demanda, com a qual, exercido o contraditório e ampla defesa, será possível concluir pela ocorrência ou não do ato de improbidade administrativa.

[...]

XII - Agravo interno improvido. (AgInt nos EDcl no AREsp 2.554.595/RS, relator Ministro Francisco Falcão, DJen 17/2/2025)

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial a fim de, afastado o fundamento de preclusão probatória, determinar o retorno dos autos à origem para que seja analisada a pertinência das provas especificadas pelo recorrente.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

REsp 2.070.519 / BA

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2023/0153253-4

Número de Origem:

00074871120088050039 00219908120138050000 201801984551 219908120138050000
74871120088050039

Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

RECORRIDO : HELDER ALMEIDA DE SOUZA

ADVOGADOS : MICHEL SOARES REIS - BA014620

PAULO DE TARSO BRITO SILVA PEIXOTO - BA035692

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 09/10/2025 a 15/10/2025, por unanimidade, decidiu dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 15 de outubro de 2025