SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2374743 - SE (2023/0167356-3)

RELATOR	:	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
AGRAVANTE	:	PEDRO DA SILVA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		LUCAS RIBEIRO DE FARIA - SE014350
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO CONTRA ACÓRDÃO REJEITOU A INICIAL DA AÇÃO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ELEMENTOS QUE EVIDENCIEM A EXISTÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. Agravo interno interposto contra decisão que conheceu do agravo interposto pelo Ministério Público do Estado de Sergipe para dar provimento ao recurso especial, a fim de determinar o recebimento da inicial e o regular processamento da ação civil pública.

2. A prevalência do *in dubio pro societate* revela apenas que, apontados na petição inicial indícios da prática de ato de improbidade administrativa (ou seja, algum ato previsto nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, com a indicação de elementos que evidenciem a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público e, se for o caso, o dano causado ao erário), a ação deve ser processada.

3. No caso, autor da ação, em seu recurso especial, apenas alega, de forma genérica, a ausência dos requisitos para a dispensa de licitação na contratação do escritório de advocacia e, ao final, pede pela prosseguimento da ação com base no princípio do *in dubio pro societate.* Contudo, as alegações recursais não indicam, nem em tese, quais seriam os indícios do agir doloso do agente público apto a transmutar eventual ilegalidade na contratação impugnada em ato de improbidade administrativa previsto nos arts. 10, VIII, ou 11, V, da Lei 8.429/1992.

4. Ainda que na fase de recebimento da inicial não seja necessário um juízo definitivo quanto à presença do dolo, o autor da ação deve indicar expressamente elementos que evidenciem a existência do elemento subjetivo, não bastando a mera indicação de ilegalidade do ato impugnado.

5. Agravo interno provido, para o fim de negar provimento ao recurso especial.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, após o voto do Sr. Ministro-Relator, negando provimento ao agravo interno, o voto vogal

Documento eletrônico VDA46594929 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 02/04/2025 18:19:44
Publicação no DJEN/CNJ de 04/04/2025. Código de Controle do Documento: 67f17a80-38ad-4e48-9b3f-0af84115b820

divergente do Sr. Ministro Afrânio Vilela, dando provimento ao agravo interno para negar provimento ao recurso especial, o voto da Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura acompanhando o Sr. Ministro Francisco Falcão, os votos dos Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos, acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Afrânio Vilela, por maioria, dar provimento ao agravo interno para negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Afrânio Vilela, que lavrará o acórdão. Vencidos os Srs. Ministros Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura.

Votaram com o Sr. Ministro Afrânio Vilela os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos.

Brasília, 01 de abril de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator

Documento eletrônico VDA46594929 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 02/04/2025 18:19:44
Publicação no DJEN/CNJ de 04/04/2025. Código de Controle do Documento: 67f17a80-38ad-4e48-9b3f-0af84115b820

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2374743 - SE (2023/0167356-3)

RELATOR	:	**MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE	:	PEDRO DA SILVA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		LUCAS RIBEIRO DE FARIA - SE014350
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. RECEBIMENTO DA INICIAL. ATIVIDADE JURÍDICA ESPECIALIZADA. INDÍCIOS DE ATO ÍMPROBO. DÚVIDA ACERCA DA SINGULARIDADE DO SERVIÇO. AUSÊNCIA DE DISCUSSÃO SOBRE DOLO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Na decisão dos autos da ação de improbidade administrativa, a peça inaugural foi recebida. No Tribunal *a quo*, por maioria, a decisão foi modificada para não receber a inicial por considerar previstos os requisitos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993. Nesta Corte, deu-se provimento ao recurso especial por considerar prematura a extinção da ação de improbidade.

II - A análise do recebimento da inicial será efetuada com base na lei vigente na data em que foi proposta a ação, mas, no julgamento de mérito o magistrado observará as alterações efetuadas pela Lei 14.230 /2021. Precedente: AgInt no AREsp 1803193/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, j. em 03.12.2024, v.u.

III - Descabe a extinção da ação de improbidade quando há dúvida acerca da existência de indícios da prática do ato ímprobo, já que nessa fase processual, por força do princípio da moralidade administrativa, incide o princípio *in dubio pro societate*.

IV - A extinção de plano da ação de improbidade sem definição acerca da singularidade ou não do serviço implicará em cerceamento ao *jus accusationis*.

V - O acórdão recorrido encontra-se em dissonância com a jurisprudência desta Corte, mostrando-se prematuro, no presente momento, o não recebimento da inicial como determinado majoritariamente pelo Tribunal *a quo*.

VI - Correta a decisão que deu provimento ao recurso especial, a fim de determinar o recebimento da inicial e o regular processamento da ação.

VII - Agravo interno improvido.

VOTO VENCIDO

O agravo interno não merece provimento.

A parte agravante repisa os mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

Discute-se o recebimento da inicial de improbidade administrativa pela inexigibilidade de contratação de escritório de advocacia.

Depreende-se dos autos que contra o prefeito do Município de São Domingos /SE, foi ajuizada ação civil pública por ato de improbidade administrativa, autuada sob o n. 202063300418, em razão de contratação direta, sem a realização do devido processo licitatório, do escritório de advocacia Laerte Fonseca e advogados associados para prestação de serviços jurídicos especializados ao ente municipal, no período de 2017 a 2019.

No entanto, a decisão de recebimento da inicial proferida antes da vigência da Lei nº 14.230/2021 foi desafiada por agravo de instrumento, o qual, por maioria de votos, proveu o recurso manejado pelo réu determinando, assim, o não recebimento da inicial da ação de improbidade administrativa.

Do voto vencedor, extrai-se que:

> Trata-se de alegação de vício na contratação de escritório de advocacia, mediante inexigibilidade de licitação, para prestação de serviços jurídicos remunerados, na defesa do Município.
>
> Referidos serviços, por certo, podem ser prestados por qualquer advogado. Contudo, levando-se em consideração a natureza intelectual do serviço, e a necessária relação de

> confiança que deve existir entre contratante e contratado, é que legitimaria a inexigibilidade de licitação para tal contratação, podendo sim o administrador fazer uso da prerrogativa prevista na Lei das Licitações para escolher o profissional de sua confiança.
>
> Nesse toar, pelo art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, tem-se que a contratação de advogados pela Administração Pública, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, deve ser devidamente justificada, com a demonstração de que os serviços possuem natureza singular e com a indicação dos motivos pelos quais se entende que o profissional detém notória especialização.
>
> Vale a transcrição da Súmula N. 04/2012 do Conselho Federal da OAB, quanto a previsibilidade de inexigibilidade do procedimento licitatório, para contratação de serviços advocatícios pela administração pública, :
>
> "ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (in totum) do referido diploma legal.".
>
> [...]
>
> Nesse diapasão, por força da discricionariedade do ato, não cabe ao Poder Judiciário impor ao Poder Público Municipal a obrigatoriedade de realizar procedimento licitatório, em razão da reconhecida singularidade do serviço e da relação de confiança que deve existir entre os contratantes.

O acórdão recorrido do TJSE assentou que a contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação é um ato discricionário do Poder Público, bastando a singularidade do serviço e a relação de confiança em relação ao profissional que detém notória especialização.

Já o voto vencido do eminente Desembargador Cezário Siqueira Neto destacou a possibilidade do serviço contratado não se revestir de singularidade a autorizar a inexigibilidade da licitação:

> Analisando os argumentos trazidos pelo requerido, ora agravante, verifico não se tratar de hipótese de rejeição liminar da ação, pois fora o recorrente, Prefeito de São Domingos, que concluiu o procedimento de inexigibilidade de contratação de escritório de advocacia, inclusive, não obstante a aparência de legalidade do Procedimento de Inexigibilidade das contratações da empresa Laerte Pereira Fonseca, constata-se, ao menos a priori, a possibilidade de que os serviços advocatícios contratados não se revestiam do requisito da singularidade exigido para autorizar a inexigibilidade de licitação.
>
> Nesta condição, existem indícios de que o requerido concorreu para a prática do alegado ato de improbidade narrado na inicial, tendo em vista que era o gestor do município a época (fl. 187).

Interposto o presente recurso especial pelo Ministério Público sergipano visando à continuidade da demanda com o recebimento da inicial e posterior instauração da fase instrutória, o Tribunal de origem, exercendo o juízo de admissibilidade, inadmitiu o especial, com fulcro na Súmula n. 7/STJ, aportando nesta Corte o recurso competente.

Inicialmente, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "não se aplica o preceituado no enunciado da Súmula n. 7/STJ no caso de mera revaloração jurídica das provas e dos fatos. 'Exige-se, para tanto, que todos os elementos fático-probatórios estejam devidamente descritos no acórdão recorrido, sendo, portanto, desnecessária a incursão nos autos em busca de substrato fático para que seja delineada a nova apreciação jurídica.” Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.252.262/AL, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator para acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/10/2018, DJe 20/11/2018, AgInt no REsp n. 1.932.977 /AL, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 25/10/2021, AgInt no AREsp n. 1.905.420/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1º/6/2023).

Esse é precisamente o caso dos autos, pois o acórdão relata fatos e circunstâncias nos quais a conduta do agente é satisfatoriamente descrita.

Importa saber apenas se é prematura ou não a rejeição da inicial de improbidade administrativa.

A decisão monocrática ora impugnada de fls. 401-410 seguiu entendimento do Subprocurador-geral da República Nicolao Dino no sentido que houve extinção prematura do feito, em manifestação assim ementada:

> EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. NÃO INCIDÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 8º, DA LIA. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE ATOS ÍMPROBOS. EXTINÇÃO PREMATURA DO FEITO. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL. IN DUBIO PRO SOCIETATE. AÇÃO QUE DEVE TER SEGUIMENTO. 1. No caso, inaplicável a Súmula 7/STJ, por não ser necessário o revolvimento de fatos e provas para a análise da tese recursal. Os fatos se acham devidamente delimitados nos acórdãos. 2. Para o recebimento da ação de improbidade administrativa, deve haver um juízo de cognição superficial, sem

> aprofundamento do meritum causae. 3. A interpretação e a aplicação dos §§ 6º-B, 7º e 8° do art. 17 da LIA devem levar em consideração o princípio in dubio pro societate. Precedentes. 4. Nos termos da jurisprudência dessa Corte Superior, para contratação de escritório de advocacia mediante inexigibilidade de licitação, é imprescindível a comprovação da singularidade do serviço e da inviabilidade de competição, sendo irrelevante a suposta relação de confiança entre os contratantes, apontada no acórdão recorrido. 5. No caso, revela-se prematura a extinção do processo, sendo imprescindível a deflagração da fase instrutória, para verificar se se configura, ou não, improbidade. 6. Parecer pelo provimento do agravo, para conhecimento e provimento do recurso especial.

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, se estiverem presentes indícios da prática de ato de improbidade administrativa deve ser recebida a inicial com a continuidade da fase de instrução e julgamento do feito.

O recebimento da inicial será analisada conforme a lei vigente na data em que foi proposta a ação, mas observará as alterações legislativas posteriores que impactam na análise da questão de fundo e na imposição de sanções. Nesse sentido, manifestou-se por unanimidade a 2ª Turma desta Corte:

> PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RECEBIMENTO DA INICIAL. ATO QUE CAUSOU PREJUÍZO AO ERÁRIO. RECEBIMENTO ANTERIOR A VIGÊNCIA DA LEI 14.230/2021. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS. IRREGULARIDADE NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NECESSIDADE APURAÇÃO CONDUTA ÍMPROBA. INCIDÊNCIA TEMA 1199. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO CONDUTA CULPOSA. CABIMENTO APURAÇÃO DO VALOR DO DANO EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO OBSERVADAS AS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. IMPOSSIBILIDADE DE CERCEAMENTO DO JUS ACCUSATIONIS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ.
>
> I. No tocante à alegada violação ao artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, o recurso não merece ser conhecido. Isso porque, não cumpre ao STJ, na via estreita do recurso especial, analisar a suposta violação de dispositivos constitucionais, nem mesmo para fins de prequestionamento, sob pena de usurpação de competência constitucionalmente atribuída ao Supremo Tribunal Federal.

II. Em relação à alegada inadmissibilidade do julgamento monocrático do agravo em recurso especial. Inocorrência. Possibilidade de julgamento monocrático, pois a decisão agravada está amparada na jurisprudência dominante desta Corte. Incidência da Súmula 568 /STJ e do art. 932, VIII, do CPC c/c art. 255, §4º, III, do RISTJ.

III. Não há que se falar em supressão de instância, na medida em que esta Corte Superior limitou-se a deliberar acerca da presença ou não de indícios suficientes de prática de ato de improbidade administrativa a autorizar o recebimento da petição inicial da ação civil pública proposta, questão anteriormente discutida nas instâncias ordinárias.

IV. Ainda, não assiste razão aos recorrentes no tocante à pretensão de reforma da decisão agravada, ao argumento de que recurso especial não poderia ter sido conhecido, ante o óbice da Súmula 284 do STF e da Súmula 7 do STJ.

V. Conforme o entendimento da Corte Especial deste Tribunal, o exame de mérito recursal já traduz o entendimento de que foram atendidos os requisitos extrínsecos e intrínsecos de sua admissibilidade, inexistindo necessidade de pronunciamento explícito pelo julgador a esse respeito.

VI. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que não se aplica o preceituado no enunciado da Súmula n. 7/STJ no caso de mera revaloração jurídica das provas e dos fatos.

"Exige-se, para tanto, que todos os elementos fático-probatórios estejam devidamente descritos no acórdão recorrido, sendo, portanto, desnecessária a incursão nos autos em busca de substrato fático para que seja delineada a nova apreciação jurídica". (AgInt no AREsp 1.252.262/AL, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator p/ acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/10/2018, DJe 20/11/2018.).

VII. Quanto ao mérito recursal, insurgindo-se os agravantes quanto ao recebimento da inicial da ação civil pública, "insta salientar que a nova Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu significativa reforma no objeto e rito da ação por atos de improbidade administrativa, modificando a redação do artigo tido como violado, restringindo o recebimento da inicial aos casos em que a petição inicial individualize a conduta do réu, apontando os elementos probatórios mínimos, bem como para que apresente indícios suficientes da veracidade dos fatos do dolo imputado." (AgInt no AREsp n. 1.935.693/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 20/5/2024, DJe de 22/5/2024 .).

VIII. A inicial da ação de improbidade recebida antes da vigência da Lei 14.230 /2021, que descreve adequadamente conduta ímproba deve ter o recebimento mantido, com destaque que no julgamento de mérito, os réus não poderão ser condenados pela prática de ato culposo, nem que esteja em desacordo com o atual regramento da tutela da probidade administrativa que afasta expressamente a possibilidade de dano presumido ao erário.

IX. Na fase de recebimento da inicial de ação por improbidade administrativa, por força da moralidade administrativa, incide o princípio in dubio pro societate.

X. No recebimento de inicial de ação por improbidade administrativa descabe exigir a presença do dolo, que deverá ser objeto de instrução processual, sob pena de cerceamento ao jus accusationis.

XI. O dano ao erário exigido no art. 10 da Lei 8.429/1992 poderá ser apurado em liquidação de sentença. Precedentes do STJ: AgInt no AREsp n. 2.070.397/PI, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 21/8/2023, DJe de 24/8/2023; AREsp n. 1.798.032/MT, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 10/8/2021, DJe de 16/8/2021.

XII. Portanto, é prematura a extinção do processo, tendo em vista não existirem elementos fáticos ou probatório suficientes para um juízo conclusivo acerca da demanda, tampouco quanto à efetiva presença do elemento subjetivo do suposto ato de improbidade administrativa, o qual exige, em regra, a regular instrução processual.

XIII. A improcedência das imputações de improbidade administrativa, na fase de admissibilidade da inicial, quando o acórdão recorrido entendeu pela existência de indícios de irregularidades administrativas, perfaz juízo que, no caso, não pode ser antecipado à fase de instrução processual, mostrando-se imprescindível 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.

XIV. No tocante à alegada violação aos artigos 141 e 492, ambos do CPC, em que a agravante Tuv aponta que houve decisão extra petita, em razão da decisão agravada ter recebido a inicial, não merece provimento do recurso neste ponto. Isso porque, consoante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça "não há lugar para a alegação de julgamento extra petita, porquanto o Tribunal a quo, aplicando o direito à espécie, decidiu as questões controversas dentro das balizas propostas" (AgRg no REsp 936.685/RJ, rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, DJe 27/09/2010).

XV. De forma igual, não assiste razão à recorrente Tuv quanto à alegação referente à necessidade de apreciar a defesa prévia, pois, conforme posicionamento dominante nesta Corte Superior, não há nulidade sem demonstração de prejuízo (pas de nullité sans grief).

Se o recorrente suscitou a nulidade do recebimento da inicial por violação do devido processo legal e do contraditório, deveria demonstrar em que medida tal procedimento o privou da oportunidade de apresentar fundamentos consistentes e decisivos contra a admissão da ação.

XVI. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 1.803.193/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 3/12/2024, DJEN de 10/12/2024.)

No caso em apreço, a premissa adotada pela maioria do órgão fracionário do Tribunal de origem contraria a orientação jurisprudencial firme desta Corte.

O voto vencido assentou que existem indícios razoáveis de que o serviço não se revestia de singularidade, ao passo que o voto vencedor não enfrentou a questão, limitando-se a assentar que se trata de ato discricionário. Ou seja, há dúvida acerca da presença do indício do ato improbo, não se podendo assentar que o ato é manifestamente inexistente, nos termos do art. 17, § 6º-B, da Lei nº 8.429/1992.

A edição da Lei nº 14.230/2021 em nada altera a presente conclusão, na medida em que não cabe a rejeição da inicial sem que a matéria esteja bem esclarecida.

Assim, 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.

Ressalte-se que ao encontro da moldura fática e das provas preliminares carreadas aos autos, há certamente necessidade de aprofundamento das questão colocada à luz pelo autor da ação.

Nessa perspectiva, deve-se, por meio de acurada instrução probatória, em estreita observância ao Tema 309/STF, aferir se o recorrido efetivamente agiu dolosamente ao largo da lei na contratação direta de escritório de advocacia para atuar em benefício da municipalidade e se estão presentes além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público e a cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.

Desse modo, o aresto impugnado não guarda consonância com o entendimento desta Corte da Cidadania. Isso porque, dentro da moldura fática delineada, deve ser feita uma análise muito mais pormenorizada do que a constante no voto vencedor, ressaltando-se que a dúvida acerca da singularidade do serviço deverá ser dirimida durante a instrução processual.

Frise-se, porque importante, que nesta Corte o entendimento prevalente é de que “deve ser considerada prematura a extinção do processo com julgamento 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, tampouco quanto a efetiva presença do elemento subjetivo do suposto ato de improbidade administrativa, o qual exige a regular instrução processual para a sua verificação" (EDcl no REsp n. 1.387.259/MT, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 23/4/2015.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 276, 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE ENTENDEU PELA EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES DA PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IN DUBIO PRO SOCIETATE. ENTENDIMENTO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DOS RECURSOS. REEXAME DE MATÉRIA CONTRATUAL E FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE, EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. VÍCIOS INEXISTENTES. INCONFORMISMO. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

I. Embargos de Declaração opostos a acórdão prolatado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, publicado em 02/09/2021.

II. O voto condutor do acórdão embargado apreciou fundamentadamente, de modo coerente e completo, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, negando provimento ao Agravo interno, ao fundamento de que (a) não houve violação aos arts. 276, 489 e 1.022 do CPC/2015, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram, fundamentadamente e de modo completo, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida"; (b) no caso, "os fatos narrados na inicial - contratação, sem prévia licitação, de escritório de advocacia, para prestação de serviços tidos como genéricos -, em tese, configurariam ato de improbidade administrativa que atentaria, pelo menos, contra os princípios da Administração Pública"; (c) nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "deve ser considerada prematura a extinção do processo com julgamento 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, tampouco quanto a efetiva presença do elemento subjetivo do suposto ato de improbidade administrativa, o qual exige a regular instrução processual para a sua verificação" (STJ, EDcl no REsp 1.387.259/MT, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/04/2015); e (d) "tendo o Tribunal de origem, com base no contrato celebrado entre as partes e nas provas dos autos, concluído pela existência de indícios suficientes para o recebimento da petição inicial - que imputa, ao agravante, a prática de atos de improbidade administrativa -, entender de forma contrária demandaria o reexame do conteúdo contratual e fático-probatório dos autos, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos das Súmulas 5 e 7/STJ".

III. Inexistindo, no acórdão embargado, omissão, contradição, obscuridade ou erro material, nos termos do art. 1.022 do CPC vigente, não merecem ser acolhidos os Embargos de Declaração, que, em verdade, revelam o inconformismo da parte embargante com as conclusões do decisum.

IV. Embargos de Declaração rejeitados.

(EDcl no AgInt no AREsp n. 1.465.279/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 9/11/2021, DJe de 12/11/2021.)

ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SUFICIENTE A DESCRIÇÃO GENÉRICA DOS FATOS E IMPUTAÇÕES DOS RÉUS, SEM NECESSIDADE DE DESCREVER EM MINÚCIAS OS COMPORTAMENTOS E AS SANÇÕES DEVIDAS A CADA AGENTE. SUFICIENTES PARA A APURAÇÃO JUDICIAL.

I - Cinge-se a insurgência recursal ao recebimento de ação de improbidade administrativa, nos termos do art. 17 da Lei n. 8.429/92.

II - Oportuno salientar que prevaleceu o entendimento, na origem, quanto ao recebimento da exordial, sob os seguintes fundamentos (fls. 101-102): "[...] A prova colacionada aos autos aponta que a primeira requerida, na qualidade de prefeita municipal de Mirim Doce, à época, contratou o escritório de advocacia [...], ora segundo requerido, para buscar crédito junto ao Governo do Estado de Santa Catarina referente ao Programa Prodec. Tal contratação ocorreu por meio do "Contrato de Inexibilidade n. 03/2009", em razão dos profundos conhecimentos que um dos advogados, integrante do quadro do escritório requerido, possuía sobre o assunto. Com efeito, embora a parte ré alegue que não houve a prática de qualquer ato de improbidade administrativa, a prova até então produzida não confere a certeza necessária da inexistência de ato que configure improbidade administrativa ou que demonstre a improcedência do pedido, o que ensejaria, necessariamente, a rejeição da ação. Ao contrário, em análise preliminar, existem indícios apontando para a existência de conduta ímproba, bem como a autoria dela por parte dos réus, ainda que seja possível, futuramente, prova nova vir a desmerecê-la. Isso porque o Município de Mirim Doce, à época da contratação, já possuía assessor jurídico, nomeado por meio da Portaria n. 1964/2009, de modo que os serviços poderiam ter sidos(sic) efetuados por ele, sem a necessidade de contratação de escritório específico. Não bastasse, a matéria para a qual foi contratado o escritório requerido já estava pacificada à época, o que afasta, em tese, o requisito necessário para a inexigibilidade de licitação, no caso. Logo, diante dos indícios apresentados até o momento, o recebimento da inicial, com determinação do processamento da ação, é medida que se impõe".

III - Referido entendimento foi alterado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, que apresentou, às fls. 140-149, como ratio decidendi, as seguintes razões: "[...] Dessa feita, a sociedade agravante alega que a decisão impugnada apresenta fundamentação incompleta, haja vista não ter apontado concretamente a existência de indícios à conduta ímproba. Com efeito, assiste-lhe razão. O Grupo de Câmaras de Direito Público, em acórdão da lavra do eminente Des. João Henrique Blasi, por maioria, decidiu não haver ilicitude na contratação direta de escritório de advocacia por Município, entendendo, a tanto, que tais serviços são por natureza especializados, dada a característica natural que imanta a atividade do advogado. O voto condutor, encartado nos autos n. 0114023-91.2015.8.24.0000, temos seguintes fundamentos, ora colacionados como razão de decidir: [...] Enfim, aqui estão exemplificativamente expostas algumas situações justificadoras da contratação de serviços de Advogados, mesmo que haja uma Procuradoria regularmente instituída e composta por Procuradores de carreira, ficando evidenciado que uma coisa não é incompatível com a outra. Assim como as empresas privadas, também as entidades governamentais podem contratar a prestação de serviços de consultoria em determinadas

especialidades jurídicas (complementando o trabalho normalmente executado pelo corpo permanente), compreendendo a análise e o fornecimento de orientação em casos que apresentem maior complexidade ou relevância".

IV - Acrescentou-se ainda (fls. 184-149): "Destaca-se, por oportuno, que o caso julgado pelo Grupo de Câmaras de Direito Público, acima referido, teve como pano de fundo exatamente o mesmo escritório de advocacia que aqui se insurge em sede de agravo, e naqueles autos, esta Corte havia considerado a pretensão de cobrança de honorários manejada contra Município absolutamente legítima. Não há, pois, como, em casos com o mesmo tema, sequer cogitar de indícios de improbidade, quando, num deles, já se havia inclinado pela licitude da conduta perpetrada. Ressalte-se, ademais, que Mirim Doce é um dos pequenos Municípios do Alto Vale do Itajaí e não seria a mera contratação ou nomeação de um assessor jurídico que justificaria a desnecessidade da contratação do escritório em exame, dada a notória complexidade do tema objeto da avença, a exigir conhecimento especializado. A rejeição da inicial, destarte, era medida de império, ante a inexistência sequer de ato ilícito".

V - Convém destacar que, na exordial, os fatos imputados foram descritos com clareza, tendo dela constado os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa reputados violados e, ainda, formulados pedidos congruentes com as causas de pedir próxima e remota.

VI - Por consequência, está-se diante de inicial apta, ficando devidamente assegurados os direitos fundamentais da ampla defesa e do contraditório para o esclarecimento dos fatos durante a instrução. Nesse sentido, traz o excerto do seguinte precedente: " 2. Conforme entende a jurisprudência, basta que o autor faça uma descrição genérica dos fatos e imputações dos réus, sem necessidade de descrever em minúcias os comportamentos e as sanções devidas a cada agente. [...] 3. Se a petição contiver a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa, não se configura inépcia da inicial. Sob pena de esvaziar a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa, sobretudo quando a descrição dos fatos é suficiente para bem delimitar o perímetro da demanda e propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa". (Nesse sentido: REsp n. 964.920/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/10/2008, DJe 13/3/2009 (AgRg no REsp n. 1.204.965/MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/12/2010, DJe 14/12/2010).

VII - Não se pode olvidar, ainda, que, nessa 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 a apreciação de fatos apontados como ímprobos. Nesse mesmo sentido: AgInt no REsp n. 1.614.538/GO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16/2/2017, DJe 23/2/2017.

VIII - Correta, portanto, a decisão recorrida, no sentido da reforma do acórdão proferido pela Corte a quo, com a consequente apuração de todos os fatos descritos na exordial acusatória, conforme outrora estabelecido na decisão interlocutória proferida pelo Juízo monocrático.

IX - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.684.362/SC, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 29/4/2020, DJe de 4/5/2020.)

> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS SUFICIENTES. CARÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 356/STF. POSSIBILIDADE DE NÃO CONHECIMENTO MONOCRÁTICO DO RECURSO ESPECIAL. ART. 932, III, DO CPC /2015. SÚMULAS 83 E 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.
>
> 1. O relator pode não conhecer monocraticamente do recurso especial por expressa previsão legal (art. 932, III, do CPC/2015).
>
> 2. A alegada violação ao art. 489, § 1º, do CPC/2015 carece de prequestionamento (Súmula 356 do STF).
>
> 3. A decisão agravada afirmou a presença de elementos indiciários mínimos aptos a autorizar o recebimento da inicial por improbidade administrativa, com a devida descrição das condutas. Acórdão recorrido que está alinhado à jurisprudência desta Corte (Súmula 83 do STJ) e cujas conclusões não podem ser alteradas sem revisão direta de fatos e provas (Súmulas 7 do STJ).
>
> 4. Agravo interno desprovido.
>
> (AgInt no AREsp n. 1.514.653/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 27/11/2024, DJEN de 2/12/2024.)

Destarte, o acórdão recorrido encontra-se em dissonância com a jurisprudência desta Corte, mostrando-se prematuro, no presente momento, o não recebimento da inicial como determinado pelo Tribunal *a quo.*

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2374743 - SE (2023/0167356-3)

RELATOR	:	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
AGRAVANTE	:	PEDRO DA SILVA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		LUCAS RIBEIRO DE FARIA - SE014350
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

VOTO-VOGAL

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, agravo interno interposto por PEDRO SILVA, contra decisão que conheceu do agravo interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE para dar provimento ao recurso especial, a fim de determinar o recebimento da inicial e o regular processamento da ação civil pública (fls. 401-410).

O agravante sustenta, em síntese, que:

a) "a contratação de advogados se enquadra na definição de serviços técnicos especializados, dada a importância e a especificidade dos serviços prestados" (fl. 418);

b) "a contratação [...] ocorreu em um contexto onde o município de São Domingos/SE não possuía procuradoria municipal de carreira, justificando a necessidade de serviços jurídicos especializados, que foram corretamente prestados" (fl. 419);

c) "a decisão impugnada, ao sustentar que a ação deveria prosseguir para a fase instrutória para verificar a ocorrência de improbidade administrativa mesmo sem indícios suficientes, desconsidera a jurisprudência do STJ, que enfatiza que a rejeição da inicial pode ocorrer quando ausentes elementos mínimos que indiquem a prática de ato ímprobo" (fl. 420);

Documento eletrônico VDA46595710 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 02/04/2025 18:19:40
Código de Controle do Documento: b98b993a-6b48-4cb2-919f-6f2043383075

d) a decisão agravada "desconsidera que a fase instrutória deve ser precedida por indícios mínimos de irregularidade, completamente ausentes no caso *sub examine*" (fls. 420-421);

e) a revisão do entendimento adotado pelo Tribunal de origem demandaria o reexame de matéria fática;

f) "receber a inicial da ação de improbidade administrativa sem indícios mínimos de ilegalidade na contratação direta de serviços advocatícios configura uma afronta aos direitos do agravante, impondo-lhe um ônus processual desnecessário e desproporcional" (fl. 422);

Ao final, requer a reconsideração da agravada ou a submissão do agravo interno ao colegiado da Segunda Turma.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE não apresentou impugnação ao agravo interno (fl. 437).

Iniciado o julgamento, o Relator, Ministro FRANCISCO FALCÃO, apresentou voto negando provimento ao agravo interno.

Feito esse breve relato, passo ao meu voto.

1. Do histórico da causa

Como já exposto pelo Relator, na origem, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE ajuizou ação civil pública, postulando a condenação do ora agravante, então Prefeito do Município de São Domingos, pela prática de ato de improbidade administrativa, decorrente da contratação de escritório de advocacia, com dispensa de licitação.

No acórdão objeto do recurso especial, o Tribunal de origem, por maioria, deu provimento a agravo de instrumento interposto pelo ora agravante, para o fim de rejeitar a inicial da ação, com base nos seguintes fundamentos:

> A respeito do recebimento da inicial, sabe-se que a lei que regula a ação de improbidade estabelece no artigo 17 *caput* e parágrafos, um procedimento prévio de oitiva do requerido antes do recebimento da inicial. Considerando os argumentos veiculados pelo Ministério Público, ou seja, sendo plausíveis os indícios a respeito da existência de atos de improbidade e, por outro lado, não sendo aceita, em princípio, a tese da defesa, o Julgador recebe a inicial da ação, mandando processá-la nos moldes descritos na Lei 8429/92.
> [...]

Documento eletrônico VDA46595710 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 02/04/2025 18:19:40
Código de Controle do Documento: b98b993a-6b48-4cb2-919f-6f2043383075

> Trata-se de alegação de vício na contratação de escritório de advocacia, mediante inexigibilidade de licitação, para prestação de serviços jurídicos remunerados, na defesa do Município.
> Referidos serviços, por certo, podem ser prestados por qualquer advogado. Contudo, levando-se em consideração a natureza intelectual do serviço, e a necessária relação de confiança que deve existir entre contratante e contratado, é que legitimaria a inexigibilidade de licitação para tal contratação, podendo sim o administrador fazer uso da prerrogativa prevista na Lei das Licitações para escolher o profissional de sua confiança.
> Nesse toar, pelo art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, tem-se que a contratação de advogados pela Administração Pública, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, deve ser devidamente justificada, com a demonstração de que os serviços possuem natureza singular e com a indicação dos motivos pelos quais se entende que o profissional detém notória especialização.
> [...]
> **Nesse diapasão, por força da discricionariedade do ato, não cabe ao Poder Judiciário impor ao Poder Público Municipal a obrigatoriedade de realizar procedimento licitatório, em razão da reconhecida singularidade do serviço e da relação de confiança que deve existir entre os contratantes.**
> Desta feita, **como não há indícios mínimos de ato improbo, voto pelo provimento do recurso para não receber a ação de improbidade administrativa nº 202063300418** (fls. 184-186).

O autor da ação interpôs recurso especial, apontando ofensa ao art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, por entender que:

a) "não há qualquer sinal de especialização e singularidade nos serviços contratados e prestados, porquanto restou apurado no curso das investigações cíveis perpetradas que os instrumentos contratuais pactuados tinham como objeto o exercício ordinário de assessoria jurídica e de representação judicial, em demandas que formavam a rotina administrativa e jurídica do Ente Municipal" (fl. 205);

b) o acórdão recorrido não observou o princípio *in dubio pro societate*, no sentido de que, "na hipótese de vislumbrar elementos de prova aptos a justificar a continuação da marcha processual, deve o Magistrado receber a petição inicial, no intuito de preservar o interesse público primário" (fl. 206); e

c) "A conduta assumida pelo recorrido é, reitere-se, afronta os princípios da administração pública, enquadrando-se, ao menos em tese, ao art. 11 da Lei 8.429/92" (fl. 207).

2. Das razões de decidir

Documento eletrônico VDA46595710 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 02/04/2025 18:19:40
Código de Controle do Documento: b98b993a-6b48-4cb2-919f-6f2043383075

Sobre o tema, não se desconhece que este Superior Tribunal possui jurisprudência 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" (AgInt no REsp n. 2.159.833/TO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/2/2025, DJEN de 24/2/2025).

Porém, penso que a prevalência do *in dubio pro societate* revela apenas que, apontados na petição inicial indícios da prática de ato de improbidade administrativa (ou seja, algum ato previsto nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, com a indicação de elementos que evidenciem a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público e, se for o caso, o dano causado ao erário), a ação deve ser processada.

No caso, como visto o Tribunal de origem concluiu pela inexistência de "indícios mínimos de ato improbo".

O autor da ação, em seu recurso especial, apenas alega, de forma genérica, a ausência dos requisitos para a dispensa de licitação na contratação do escritório de advocacia e, ao final, pede pela prosseguimento da ação com base no princípio do *in dubio pro societate.*

Contudo, **as alegações recursais não indicam, nem em tese, quais seriam os indícios do agir doloso do agente público** apto a transmutar eventual ilegalidade na contratação impugnada em ato de improbidade administrativa previsto nos arts. 10, VIII, ou 11, V, da Lei 8.429/1992.

Assim, ainda que na fase de recebimento da inicial não seja necessário um juízo definitivo quanto à presença do dolo, o autor da ação deve indicar expressamente elementos que evidenciem a existência do elemento subjetivo, não bastando a mera indicação de ilegalidade do ato impugnado.

Por oportuno, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 309 da Repercussão Geral, fixou as seguintes teses:

Documento eletrônico VDA46595710 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 02/04/2025 18:19:40
Código de Controle do Documento: b98b993a-6b48-4cb2-919f-6f2043383075

a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária.

b) São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.

3. Da conclusão

Isso posto, pedindo a mais respeitosa vênia ao Relator, voto no sentido de dar provimento ao agravo interno, para o fim de negar provimento ao recurso especial.

Documento eletrônico VDA46595710 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 02/04/2025 18:19:40
Código de Controle do Documento: b98b993a-6b48-4cb2-919f-6f2043383075

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2374743 - SE (2023/0167356-3)

RELATOR	:	**MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE	:	PEDRO DA SILVA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		LUCAS RIBEIRO DE FARIA - SE014350
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

RATIFICAÇÃO DE VOTO

Tomei conhecimento pelo sistema do voto-vogal apresentado pelo eminente Ministro Afrânio Vilela entendendo pelo provimento do agravo interno para negar provimento ao recurso especial e, por conseguinte, rejeitar a inicial da ação de improbidade administrativa.

Em seu voto o eminente Ministro consigna divergência, pois não teria sido indicada, nem em tese, quais seriam os indícios do agir doloso do agente.

Fundamentando a divergência, Sua Excelência expôs que:

> Assim, ainda que na fase de recebimento da inicial não seja necessário um juízo definitivo quanto à presença do dolo, o autor da ação deve indicar expressamente elementos que evidenciem a existência do elemento subjetivo, não bastando a mera indicação de ilegalidade do ato impugnado.

Não obstante os sempre valorosos fundamentos trazidos pelo Ministro Afrânio Vilela, mantenho o voto proferido, com os acréscimos necessários para melhor fundamentar meu ponto de vista.

O acórdão recorrido assentou, majoritariamente, a legalidade do procedimento licitatório, pois o serviço contratado seria singular, sem tecer observações acerca do dolo do agente.

Documento eletrônico VDA46589373 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 02/04/2025 13:02:46
Código de Controle do Documento: b068bd71-702f-4e20-b64f-c49b7cfb4fea

A discussão, portanto, é se está correta a rejeição da inicial com base na caracterização de singularidade do serviço.

No meu ponto de vista, se a rejeição da inicial teve como fundamento a singularidade do serviço, não caberia ao Ministério Público, em recurso especial, aprofundar a discussão acerca do dolo do agente, o que encontraria, inclusive óbice na Súmula 7/STJ.

O que consignei é que há indícios de que o serviço não era singular, conforme consignado no voto vencido:

> Insta ressaltar ainda que, em caso de recebimento da ação, não se faz necessária uma análise exaustiva dos fatos e das provas apresentadas pelo autor, pois, caso assim se proceda, estar-se-ia diante de um pré-julgamento.
>
> Esta é a oportunidade, consagrada pela Lei, de evitar o prosseguimento de ações flagrantemente inviáveis ou improcedentes, determinando apenas o processamento daquelas ações em que sejam visualizados indícios de prática de ato de improbidade.
>
> Analisando os argumentos trazidos pelo requerido, ora agravante, verifico não se tratar de hipótese de rejeição liminar da ação, pois fora o recorrente, Prefeito de São Domingos, que concluiu o procedimento de inexigibilidade de contratação de escritório de advocacia, inclusive, não obstante a aparência de legalidade do Procedimento de Inexigibilidade das contratações da empresa Laerte Pereira Fonseca, constata-se, ao menos a priori, a possibilidade de que os serviços advocatícios contratados não se revestiam do requisito da singularidade exigido para autorizar a inexigibilidade de licitação.

Assim, se há dúvida acerca da presença do indício do ato ímprobo, a inicial deve ser recebida, nos termos do art. 17, § 6º-B, da Lei nº 8.429/1992, que assim dispõe: "A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado".

Ante o exposto, ratifico o voto por mim anteriormente proferido.

É o voto.

Documento eletrônico VDA46589373 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): FRANCISCO FALCÃO Assinado em: 02/04/2025 13:02:46
Código de Controle do Documento: b068bd71-702f-4e20-b64f-c49b7cfb4fea

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

AgInt no AREsp 2.374.743 / SE

Número Registro: 2023/016735-63 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
00012783420218250000 12783420218250000 202063300418 202100703552 20210070355220210070590 1 202100705901

Sessão Virtual de 21/11/2024 a 27/11/2024

Relator do AgInt
Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretária
Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
AGRAVADO	:	PEDRO DA SILVA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		LUCAS RIBEIRO DE FARIA - SE014350

ASSUNTO : VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOSIMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOSATOS ADMINISTRATIVOS - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOSIMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOSDIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOSIMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOSATOS ADMINISTRATIVOS - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOSIMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	PEDRO DA SILVA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		LUCAS RIBEIRO DE FARIA - SE014350

Documento eletrônico VDA44691790 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 28/11/2024 13:38:56
Código de Controle do Documento: b23647fe-d9ed-431f-8d18-c0cc4029aac6

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

TERMO

Retirado de pauta em razão de destaque do Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 28 de novembro de 2024

Documento eletrônico VDA44691790 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 28/11/2024 13:38:56
Código de Controle do Documento: b23647fe-d9ed-431f-8d18-c0cc4029aac6

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2023/0167356-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no AREsp 2.374.743 / SE**

Números Origem: 00012783420218250000 12783420218250000 202063300418 202100703552 20210070355202100705901 202100705901

PAUTA: 01/04/2025 JULGADO: 01/04/2025

Relator
Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Relator para Acórdão
Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária
Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
AGRAVADO	:	PEDRO DA SILVA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		LUCAS RIBEIRO DE FARIA - SE014350

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	PEDRO DA SILVA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		LUCAS RIBEIRO DE FARIA - SE014350
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, negando provimento ao agravo interno, o voto vogal divergente do Sr. Ministro Afrânio Vilela, dando provimento ao agravo interno para negar provimento ao recurso especial, o voto da Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura acompanhando o Sr. Ministro Francisco Falcão, os votos dos Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos, acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Afrânio Vilela, a Turma, por maioria, deu provimento ao agravo interno para negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Afrânio Vilela, que lavrará o acórdão. Vencidos os Srs. Ministros Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura."

Documento eletrônico VDA46565908 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): ANGELA VALÉRIA MENDONÇA ALVIM DUSI, SEGUNDA TURMA Assinado em: 01/04/2025 17:08:25
Código de Controle do Documento: 02BEB3FD-8223-4BC5-8536-8B55CD0D84BE

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2023/0167356-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no AREsp 2.374.743 / SE**

Votaram com o Sr. Ministro Afrânio Vilela os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos.

Documento eletrônico VDA46565908 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): ANGELA VALÉRIA MENDONÇA ALVIM DUSI, SEGUNDA TURMA Assinado em: 01/04/2025 17:08:25
Código de Controle do Documento: 02BEB3FD-8223-4BC5-8536-8B55CD0D84BE