



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2624226 - RN (2024/0123301-9)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : ALAN CASTILHO BEZERRA DA SILVA
ADVOGADOS : DONNIE ALLISON DOS SANTOS MORAIS - RN007215
RAIMUNDO RAFAEL DE PAIVA RODRIGUES - RN014454
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. DECISÃO RECORRIDA COM FUNDAMENTAÇÃO CLARA E SUFICIENTE. OBRIGATORIEDADE DO RECEBIMENTO DE INICIAL DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO ÍMPROBO. PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que recebeu inicial de ação civil pública ato de improbidade. No Tribunal *a quo*, o agravo não foi provido. Nesta Corte, o recurso especial não foi conhecido.

II - No caso ora em apreço, a parte recorrente defende que a lei exige que o autor da demanda demonstre na inicial o dolo na conduta ímproba praticada pelo recorrido, sob pena de inépcia da inicial e não recebimento da ação, o que não teria ocorrido no presente caso.

III - Insta consignar que, para o recebimento da ação de improbidade administrativa, o Juiz deve observar a existência de dois requisitos: (i) se o fato narrado constitui ato de improbidade administrativa e (ii) a existência de um conjunto probatório mínimo. Verifica-se, da decisão lançada pelo Tribunal *a quo*, que, com base no arcabouço probatório produzido nos autos, entendeu-se que os dois requisitos foram preenchidos.

IV - Dessa forma, o Tribunal de origem, soberano na análise dos fatos e das provas, negou provimento ao agravo de instrumento, bem como rejeitou os embargos de declaração por entender correta a decisão que recebeu a petição inicial da ação de improbidade administrativa.

V - Nesse contexto, o conhecimento das alegações do recorrente demandaria incontestemente revolvimento fático-probatório, o que é inviável em recurso especial, ante o óbice a que dispõe a Súmula n. 7 do STJ. Afinal de contas, não é função desta Corte atuar como uma terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à legislação federal a partir do desenho de fato já traçado pela instância recorrida.

VI - Vale ponderar, ainda, que cabe à fase posterior o enfrentamento das alegações atinentes à caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob as perspectivas objetiva – de existência ou não de prejuízo ao erário ou de violação ou não de princípios regentes da administração pública – e subjetiva – consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico –, sendo clara a decisão objurgada quanto aos elementos considerados ao convencimento do juízo em relação à necessidade de recebimento da petição inicial. Aliás, conforme pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não é possível a revisão de decisão que contém fundamentação clara e suficiente.

VII - Ainda, registre-se que cabível a rejeição de plano da petição inicial apenas quando constatada a inexistência do ato improprio, sendo pacífico o entendimento desta Corte de 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: (AgInt no AgInt no REsp 1.732.729/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/2/2021, DJe 1º/3/2021.)

VIII - Agravo interno improvido.

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 24/04/2025 a 30/04/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 05 de maio de 2025.

Ministro Francisco Falcão
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2624226 - RN (2024/0123301-9)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : ALAN CASTILHO BEZERRA DA SILVA
ADVOGADOS : DONNIE ALLISON DOS SANTOS MORAIS - RN007215
RAIMUNDO RAFAEL DE PAIVA RODRIGUES - RN014454
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. DECISÃO RECORRIDA COM FUNDAMENTAÇÃO CLARA E SUFICIENTE. OBRIGATORIEDADE DO RECEBIMENTO DE INICIAL DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO ÍMPROBO. PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. DESPROVIMENTO DO AGRADO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que recebeu inicial de ação civil pública ato de improbidade. No Tribunal *a quo*, o agravo não foi provido. Nesta Corte, o recurso especial não foi conhecido.

II - No caso ora em apreço, a parte recorrente defende que a lei exige que o autor da demanda demonstre na inicial o dolo na conduta ímproba praticada pelo recorrido, sob pena de inépcia da inicial e não recebimento da ação, o que não teria ocorrido no presente caso.

III - Insta consignar que, para o recebimento da ação de improbidade administrativa, o Juiz deve observar a existência de dois requisitos: (i) se o fato narrado constitui ato de improbidade administrativa e (ii) a existência de um conjunto probatório mínimo. Verifica-se, da decisão lançada pelo Tribunal *a quo*, que, com base no arcabouço probatório produzido nos autos, entendeu-se que os dois requisitos foram preenchidos.

IV - Dessa forma, o Tribunal de origem, soberano na análise dos fatos e das provas, negou provimento ao agravo de instrumento, bem como rejeitou os embargos de declaração por entender correta a decisão que recebeu a petição inicial da ação de improbidade administrativa.

V - Nesse contexto, o conhecimento das alegações do recorrente demandaria incontestemente revolvimento fático-probatório, o que é inviável em recurso especial, ante o óbice a que dispõe a Súmula n. 7 do STJ. Afinal de contas, não é função desta Corte atuar como uma terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à legislação federal a partir do desenho de fato já traçado pela instância recorrida.

VI - Vale ponderar, ainda, que cabe à fase posterior o enfrentamento das alegações atinentes à caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob as perspectivas objetiva – de existência ou não de prejuízo ao erário ou de violação ou não de princípios regentes da administração pública – e subjetiva – consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico –, sendo clara a decisão objurgada quanto aos elementos considerados ao convencimento do juízo em relação à necessidade de recebimento da petição inicial. Aliás, conforme pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não é possível a revisão de decisão que contém fundamentação clara e suficiente.

VII - Ainda, registre-se que cabível a rejeição de plano da petição inicial apenas quando constatada a inexistência do ato improprio, sendo pacífico o entendimento desta Corte de 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: (AgInt no AgInt no REsp 1.732.729/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/2/2021, DJe 1º/3/2021.)

VIII - Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto contra decisão que julgou pelo desprovimento do agravo em recurso especial.

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, com fundamento nos arts. 34, inciso VII e 253, parágrafo único, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, conheço do recurso de agravo para não conhecer do recurso especial."

No agravo interno, a parte recorrente traz, resumidamente, os seguintes argumentos:

[...]

Data vênia, foi alegado ao longo da peça de Agravo de Instrumento perante o Egrégio Tribunal Regional do Rio Grande do Norte que, caso fosse dado seguimento a ação, mesmo depois de inaugurada a reforma na LIA, estaríamos a ofender as disposições da Lei Federal que regula a matéria. De fato. Ao longo do processo foi bem destacado, ainda, que o Supremo Tribunal Federal enfrentou a discussão acerca da (ir)retroatividade das disposições trazidas na nova LIA, isso quando do julgamento do Tema 1199. Naquela assentada, restou consignado a Tese: 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; Nessa quadra, o nosso Tribunal maior perfilhou entendimento de que as normativas trazidas pela nova LIA se aplicam de imediato aos casos em curso. E não poderia ser diferente. Nessa ordem de ideias, data vênia poucas vezes fez o Egrégio TJRN quanto ao tema, não se ignora que a LIA rege ações que têm caráter punitivo, e não os processos que se qualificam como meramente cíveis. Assim, seus dispositivos a tornam parte, além de qualquer dúvida, do campo do Direito Administrativo Sancionador. Nessa senda há, de forma expressa na norma em questão, regras que disciplinam a aplicação de sanções (algumas, inclusive, extremamente gravosas). E é em razão disso que o legislador de forma clara e expressa fez constar na novel LIA neste sentido de quem em sendo a ação de improbidade relacionada ao “Direito Administrativo Sancionador” se aplicando retroativamente nos casos mais benéficos aos demandados judicialmente. Nesse trilhar, o art. 1º, § 4º, é de clareza solar ao disciplinar que: "Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador". Ora, como sabemos, um destes princípios é o da retroatividade da lei mais benéfica, previsto na própria Carta Magna. Observe: CRFB: art. 5º, da Constituição Federal: "XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu". Desta forma, é de se concluir de forma segura e indubitosa que os dispositivos da nova lei de improbidade que forem favoráveis aos acusados devem retroagir, como é no caso em tela.

[...]

Note-se, mesmo diante do quadro de aplicabilidade da nova LIA, se decidiu dá em primeira instância, e foi acompanhado por esse Egrégio Tribunal, na continuidade ao feito para apuração quanto a imputação do art. 9 da LIA, a despeito de não ter se dedicado a observar que, na forma da Legislação vigente, dever-se-ia buscar, minimamente que o seja, o elemento subjetivo, o dolo, do embargante, providência não enfrentada na petição inicial da ACP. Daí a ofensa a legislação: estamos de frente a caso em que, a despeito de não demonstrado minimamente o DOLO do recorrente nos fatos imputados na ação originária, decidiu-se dá seguimento ao feito. A inicial, portanto, é inepta. Assim, foi dito e reforçado pelo recorrente, ao longo de toda marcha processual, que, com as inovações trazidas pela nova Lei, todos os tipos ali descritos só admitem apuração (portanto a continuidade do processo para investigação) se praticados na modalidade dolosa. E é isso, data vênia, que faz erra a decisão saneadora (e data vênia foi acompanhada por esse Egrégio Tribunal): quando admite a continuidade do feito para apurar o dolo apenas em sede de cognição exauriente e, por consequência, após instrução. Compreender este quadro jurídico, data vênia, não impõe revisitação ou enfretamento de matéria probatória, quando sim dispensa unicamente análise de direito, de enquadramento jurídica dos fatos. Por isso, data vênia, merece reforma a decisão guerreada com provimento do presente Agravo Interno. Assim, a decisão do ínclito TJRN foi pela manutenção da decisão que recebeu a ação de improbidade e deu seguimento ao processo. A minguia de qualquer demonstração de dolo do recorrente ao longo da exordial. Por isso, é inepta a inicial, de forma, que data vênia, não se trilhou bom

caminho a decisão do juízo de primeiro grau e mantida pelo TJRN quando, mesmo diante do flagrante vício na exordial, dá continuidade ao feito.

[...]

Data vênia, sob pena de violação de Lei Federal, não há como se admitir o recebimento e processamento de ação de improbidade quando não evidenciada, desde a exordial, o dolo do agente. Medida que se impunha no caso presente, ante a flagrante inépcia é extinção do feito, de forma que a minguada demonstração mínima de imputação de dolo na conduta do agente ora recorrente, em linha inversa do entendido pelo TJRN, data vênia, não há como se ter continuidade o processo, postergando tal análise ao mérito e deslinde final da causa quando em verdade é causa preliminar a tal momento. Ora, por ser exigido o dolo, e em momento algum delineada na peça exordial a imputação do dolo do recorrente, temos que a petição inicial do recorrido restou inepta, data vênia. E por tal razão foi arguido em sede de preliminar a contestação que não foi acolhida, dando ensejo e cabimento, então, a interposição daquele presente agravo. Veja-se que quanto ao artigo 9º, caput e inciso I, da Lei 8.429/92, de forma clara e indubitosa não cuidou o Ministério Público, data vênia, em descrever na exordial qual dos tipos, por assim dizer, quais dos “verbos” estaria incurso o contestante. É inepta quanto ao ponto a peça exordial. E por assim o ser, a decisão vergastada, data vênia, erra, ao ir pra instrução e admitir a continuidade do feito em vez de extinguir o processo como requerido em preliminar de contestação. E igualmente o é a decisão do TJRN ao não reformar a decisão. Na esteira do alinhavado em tópico pretérito, por ser norma referente ao denominado Direito Administrativo Sancionador, assemelha-se a denúncia no processo criminal. Caberia o Ministério Público apontar de maneira clara e enfática o ato improbo, assim como o DOLO do agente, já que a nova LIA extinguiu a modalidade culposa de prática de ato improbo. Dessa forma, é que quanto ao previsto no artigo 9º, caput e inciso I, da Lei 8.429/92, a denúncia, data vênia, é inepta. A despeito disso, pois, da (ausência) da demonstração do dolo no caso em tela (e portanto da inépcia da petição inicial), o acórdão agravado não se manifestou explicitamente.

[...]

Uma vez que salta aos olhos que o ora recorrente não pode responder a ação, tendo contra si o recebimento de ação de improbidade, mesmo quando não estamos diante de elementos mínimos exigidos pela Lei para recebimento da ação, ou seja, mesmo estando de frente a uma petição inicial inepta. Assim, data vênia, admitir o prosseguimento do feito, data vênia, o acórdão guerreado findou por ofender a Legislação Federal, ou seja: art. 1º, § 1º, § 2º, § 3º e 4º, art. 9º Caput e inciso I, e ainda o art. 17-D, todos da lei de improbidade administrativa, LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, com as redações dadas pela Lei nº 14.230, de 2021. Assim, inobstante NÃO demonstrado o DOLO ao longo da petição inicial a ACP, o Acórdão do Egrégio TJRN foi pela manutenção da decisão que deu continuidade a ação, em primeira instância. E o fez no seguinte: “ (...) Ou seja, não resta demonstrada, inequivocamente, a improcedência da pretensão Ministerial, como apresenta a parte recorrente em seu arrazoadado inicial, ao ponto de rejeitar a petição inicial, uma vez que não verificadas as situações previstas no art. 17, §6º - B, da Lei de Improbidade Administrativa. Ao contrário, percebe-se, mesmo inicialmente, que o juízo originário obedeceu, estritamente, ao procedimento instituído pela Lei de Improbidade Administrativa, emitindo posicionamento fundamentado, o qual não merece, de logo, qualquer constrição quanto a seus efeitos”. Data vênia, reforçamos: com a novel legislação, e todos os dispositivos cuja infringência dão causa em esse Recurso Especial, se exige do órgão acusados a demonstração em seu arrazoadado inicial, do dolo do processado. Sobe pena de

inércia da inicial e não recebimento da ação, pois. A despeito de tal quadro. O Acórdão regional deu seguimento ao feito, ao não dá provimento ao Agravo de Instrumento interposto. Mesmo, como visto, quando não está presente na peça inaugural, na petição inicial, a demonstração de DOLO do recorrente. Assim, data vênia, ofendeu e feriu de morte os art. 1º, § 1º, § 2º, § 3º e 4º, art. 9º Caput e inciso I, e ainda o art. 17-D, todos da lei de improbidade administrativa, LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, com as redações dadas pela Lei nº 14.230, de 2021. Não estamos de frente a petição inicial que atendeu ao ônus que lhe cabe, ou seja, acerca da necessidade de demonstração, desde a exordial, do dolo (entenda-se o DOLO ESPÉCÍFICO), o acórdão guerreado não se manifestou, ofendendo, data vênia, as previsões infraconstitucionais ora apontadas. Por estas razões, data máxima vênia, já se vislumbram ofensas a dispositivos infraconstitucionais e constitucionais, quais sejam: art. 1º, § 1º, § 2º, § 3º e 4º, art. 9º Caput e inciso I, e ainda o art. 17-D, todos da lei de improbidade administrativa, LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, com as redações dadas pela Lei nº 14.230, de 2021.

[...]

O que se advoga, Excelência, é que o Agravante compreende que a demonstração do dolo, dadas as modificações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021, denominada de “nova Lei de Improbidade” impõe a necessidade, como condição para próprio recebimento da petição inicial, da demonstração mínima do comportamento anímico no cometimento do ato tido como improbo. O que se diz é que, não se pede, ao contrário do que data vênia compreendido pelo ínclito Relator, a apreciação do caso concreto, com valoração de provas, se se cometeu ou não ato doloso de improbidade, mas, unicamente, que o acusador, no caso o Ministério Público não se desincumbiu, minimamente de relatar ou descrever, mesmo que genericamente, o dolo do agente, do agravante, na petição inicial da ACIA. Sustenta-se, portanto, que não se pretende se imiscuir e análise do caso concreto quanto ao contexto fático/probatório subjacente ao caso, quando sim, observar e considerar que no caso em testilha, nem ao menos genericamente, cuidou o Ministério Público do ônus processual que a novel legislação lhe impõe, no que diz respeito, justamente a comprovação mínima que o seja, do dolo. O cerne, portanto, é compreender no Recurso Especial que restaram infringidas os trechos da legislação acima descrita, art. 1º, § 1º, § 2º, § 3º e 4º, art. 9º Caput e inciso I, e ainda o art. 17-D, todos da lei de improbidade administrativa, LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, com as redações dadas pela Lei nº 14.230, de 2021, ao passo que, nem ao menos minimamente, não cuidou o Ministério Público de expor o dolo do agente, ora recorrente. Trata-se, neste bordo, de observar, no plano jurídico de mera aplicação do direito, em verificar a necessidade de atendimento a inovação legislativa, quanto a caracterização do dolo. Por tratar de simples contatação quanto interpretação das regras e dispositivos legais, prescinde tal análise, por completo, do envolvimento no contexto e cabedal probatório, sendo de todo necessário se imiscuir em valoração e interpretação do caderno probatório, o que poderia atrair o verbete da Súmula 07 deste Eg. STJ.

[...]

Data vênia, permitir a continuidade do processo, com inicial inepta, significaria chancelar a ofensa a Lei Federal na medida que nem de longe demonstrado o dolo que, reforçamos, das as alterações inauguradas pela Lei nº 14.230, de 2021 impõe o dever do autor da ação da demonstração do dolo, de plano, dado inexistente no ordenamento a figura da improbidade “culposa” do que decorre a conclusão lógica de necessidade de demonstração do dolo, providência não engendrada pelo MPRN. De tal conclusão que sobressai de todo inepta a petição inicial da Ação de Improbidade em tela, concluiu-se. De outra banda,

arguiu o Douto Relator em sua decisão para negar o seguimento ao Recurso Especial que no caso em tela dever-se-ia prestar obediência princípio do in dubio pro societate. Contudo, o atendimento a tal postulado não descuida da obrigação do autor da ação de empreender o enquadramento fático doloso do agente, de sorte que a arguição genérica da aplicação do princípio do in dubio pro societate não dispensa, advoga o recorrente, a necessidade de dá a petição inicial a conformidade: apontar, mesmo que de forma sucinta, os indícios de dolo, o que, decididamente, não ocorreu na situação em tela. Assim, data vênia, em linha inversa ao que decidido, o conhecimento e processamento do Recurso Especial em tela não tem qualquer objeção ao seu conhecimento em razão da Súmula 07. Ou seja, para verificação da violação aos dispositivos legais que sustentados ofendidos, se prescinde, totalmente, de qualquer reexame das provas acostadas aos autos, tendo em vista que trata da aplicação do referidos dispositivo legal ao caso concreto, de forma objetiva e direta, não sendo necessário a reanálise de provas, pois.

[...]

Foi nessa linha que se disse no apelo extremo que o recorrente, desde os autos na origem, sustenta pela impossibilidade de continuidade da ação em face desse Agravante à mingua de demonstração mínima do DOLO, sendo de rigor reconhecer a impossibilidade de se postergar a análise do elemento anímico apenas ao mérito da demanda, quando já estamos de frente a uma petição inicial INEPTA, justamente por não apontar qualquer resquício de DOLO, previdência essa exigida na novel Lei, nos artigos e dispositivos legais que aponta como violados no Recurso Especial. Assim, toda essa análise, de violação Lei Federal, não atrai indecência da Súmula 07 porquanto trata-se toda matéria de questão unicamente de direito, de aplicação de Lei ao caso concreto, sendo totalmente prescindível reanálise ou reanálise de prova, pois. Data vênia, não há necessidade de revalorar fatos e reabrir análise de prova, de sorte que no caso em testilha NÃO estamos diante de vedação, para seguimento do Recurso Especial, na forma Súmula 07 do STJ como entendido na respeitável decisão objetada. Do exposto, data vênia, deve ter seguimento o Recurso Especial, pelo que merece reforma a decisão objetada. Em linha inversa ao decidido, a chegar-se em tal conclusão, de ofensa a tais dispositivos acima transcritos, prescinde-se totalmente da análise de fatos e de prova, sendo unicamente uma questão de direito a ser julgada quanto a aplicação no caso concreto. Neste bordo, não há que se falar em incidência da súmula 07 do STJ quanto ao ponto. Não há qualquer intento ao reexame das provas, na realidade, buscou, tão somente, a reforma da decisão recorrida que violou os dispositivos supracitados. Sobre a não incidência da súmula 7 do STJ, é clarividente o confronto dos artigos acima elencados à decisão proferida. Nesse viés, não se pode confundir o instituto com a reavaliação da prova, sendo este mais próximo ao caso concreto, por se tratar de uma qualificação jurídica dos fatos.

[...]

Insta observar que a peça recursal apresentada está completamente de acordo com o previsto no artigo 105, inciso III, alínea “a” e “c” da Carta Magna, uma vez que compete ao Superior Tribunal de Justiça, julgar em sede de recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida dê à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal. Nada obstante ser defeso analisar entendimento firmado em instância de origem, em sede de Recurso Especial, quando, para a análise da existência ou não da afronta a lei infraconstitucional, necessitar de verdadeira incursão aos documentos fáticos e probatórios dos autos, deve-se atentar para o

fato de que a própria jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça traz a possibilidade de reavaliação, na medida em que essa consistir na atribuição do devido valor jurídico à matéria fática ora incontroversa.

É o relatório.

VOTO

O agravo interno não merece provimento.

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

No caso ora em apreço, a parte recorrente defende que a lei exige que o autor da demanda demonstre na inicial o dolo na conduta ímproba praticada pelo recorrido, sob pena de inépcia da inicial e não recebimento da ação, o que não teria ocorrido no presente caso.

Insta consignar que, para o recebimento da ação de improbidade administrativa, o Juiz deve observar a existência de dois requisitos: (i) se o fato narrado constitui ato de improbidade administrativa e (ii) a existência de um conjunto probatório mínimo. Verifica-se da decisão lançada pelo Tribunal *a quo*, que, com base no arcabouço probatório produzido nos autos, entendeu que os dois requisitos foram preenchidos, assim mencionando (fls. 112-114):

Dessume-se, pois, que a legislação de regência prevê dentre os requisitos da peça vestibular, a individualização da conduta do réu, apontamento dos elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9, 10 e 11, e de sua autoria, bem como a apresentação dos documentos de justificação com indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado à parte demandada.

Registe-se que o elemento subjetivo dolo indicado na exordial não precisa ser incontestado, uma vez que sua apuração será inerente ao mérito da demanda, sendo suficiente na peça vestibular a presença dos indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado.

(...)

No caso específico, embora sem adentrar em juízo valorativo mais profundo sobre os atos imputados ao demandado/agravante, depreende-se que o julgador originário destaca a existência de indícios mínimos necessários para o recebimento da peça.

Com efeito, verifica-se, ainda que precariamente, que a ação originária se ampara em documentação obtida em procedimentos investigatórios instaurados no âmbito do Ministério Público, apontando as irregularidades narradas na inicial. Em que pese a constatação de tais irregularidades não necessariamente impor um juízo final condenatório, para recebimento da inicial, reforça, ainda que indiciariamente, a tese trazida pelo, demandando o processamento da ação para *Parquet* melhor instrução, a confirmar ou não os indícios evidenciados.

Há que se ter em conta, segundo entendimento solidificado no âmbito desta Corte de Justiça, que no presente instante de cognição preliminar necessário observar a presença dos requisitos mínimos que permitam a instauração da jurisdição.

Neste seguimento, impera que sejam apresentadas circunstâncias aptas a permitir ao julgador emergir sobre os fatos para aferir sua potencial natureza irregular, admitida ao menos em tese, de modo a revelar a utilidade e adequação da medida judicial intentada.

Na situação dos autos, observa-se que os fatos apontados na inicial centram-se no possível “superfaturamento da verba indenizatória de gabinete da então Deputada MÁRCIA MAIA, em razão de ressarcimento pelo suposto gasto com combustível do tipo GNV e pagos com recursos decorrentes da verba de gabinete parlamentar, em que pese inexistir nenhum veículo vinculado ao Gabinete que fosse abastecido com gás natural no período compreendido entre janeiro a março de 2015.”

Percebe-se que a narrativa do recorrente precisa ser corroborada mediante prova idônea, a ser produzida e examinada em instrução processual.

Ou seja, não resta demonstrada, inequivocamente, a improcedência da pretensão Ministerial, como apresenta a parte recorrente em seu arrazoado inicial, ao ponto de rejeitar a petição inicial, uma vez que não verificadas as situações previstas no art. 17, §6º- B, da Lei de Improbidade Administrativa.

Ao contrário, percebe-se, mesmo inicialmente, que o juízo originário obedeceu, estritamente, ao procedimento instituído pela Lei de Improbidade Administrativa, emitindo posicionamento fundamentado, o qual não merece, de logo, qualquer constrição quanto a seus efeitos.

Assim, um exame e juízo mais acurado sobre os fatos traduziriam, quiçá, um julgamento prévio das questões meritórias, o que resta obstado em tal fase processual.

Os indícios do ato ímprobo atribuído ao agravante constatados pelo juízo originário, consubstanciados nos documentos que instruem a demanda principal, são suficientes para, não apenas amparar, mas impor o recebimento da ação e conseqüente processamento, devendo, portanto, a decisão agravada ser mantida de forma inalterada.

(...)

Nesta conjuntura, vê-se que a decisão recorrida descreve os motivos e fundamentos que formaram o convencimento do magistrado para o recebimento da petição inicial da ação civil pública destacada, ou seja, restaram objetivamente consignadas as razões e fundamentação que lastrearam o entendimento do magistrado prolator do atacado, não trazendo o recorrente qualquer *decisum* elemento de prova que afaste tal compreensão, que, por ser indiciária encontra-se devida e suficientemente fundamentada.

Dessa forma, verifica-se que o Tribunal de origem, soberano na análise dos fatos e das provas, negou provimento ao agravo de instrumento, bem como rejeitou os embargos de declaração por entender correta a decisão que recebeu a petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa.

Nesse contexto, o conhecimento das alegações do recorrente demandaria incontestemente revolvimento fático-probatório, o que é inviável em recurso especial, ante o óbice a que dispõe a Súmula n. 7 do STJ. Afinal de contas, não é função desta Corte atuar como uma terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à legislação federal a partir do desenho de fato já traçado pela instância recorrida.

Vale ponderar, ainda, que cabe à fase posterior o enfrentamento das alegações atinentes à caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob as perspectivas objetiva – de existência ou não de prejuízo ao erário ou de violação ou não de princípios regentes da administração pública – e subjetiva – consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico –, sendo clara a decisão objurgada quanto aos elementos considerados ao convencimento do juízo em relação à necessidade de recebimento da petição inicial.

Aliás, conforme pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não é possível a revisão de decisão que contém fundamentação clara e suficiente.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MENÇÃO À VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL DESPROVIDO DE CORRESPONDENTE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. INDÍCIOS DE PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. DECISÃO QUE CONTÉM FUNDAMENTAÇÃO CLARA E SUFICIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONHECIDO.

1. Trata-se, na origem, de recurso de Apelação contra sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, que julgou procedente o pedido para condenar o réu pela prática de ato de improbidade administrativa. A decisão foi mantida pelo Tribunal de origem. Inconformado, o réu interpôs Recurso

Especial alegando a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos; apontando violação aos arts. 9º e 12, I, da referida lei e aos arts. 458, II, e 489, II, do Código de Processo Civil, além de dissídio jurisprudencial. Inadmitido o Recurso Especial, adveio a interposição de Agravo.

2. Lembremos que, na fase de recebimento da petição inicial, realiza-se um juízo meramente prelibatório, orientado pelo propósito de rechaçar acusações infundadas, notadamente em razão do peso que representa a mera condição de réu em ação de improbidade. Logo, a regra é o recebimento da inicial; a exceção a rejeição. A dúvida opera em benefício da sociedade (*in dubio pro societate*). Nesse sentido: AgInt no AREsp 1468.638/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 5/12/2019; AgInt no AREsp 1.372.557/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 7/10/2019; REsp 1.820.025/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11/10/2019.

3. O Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia de maneira completa e fundamentada, como lhe foi apresentada, não obstante tenha decidido contrariamente à pretensão do recorrente quando entendeu presentes indícios suficientes da existência do ato de improbidade. (REsp 1.719.219/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 23/05/2018).

4. Modificar a conclusão a que chegou o Juízo a quo, de modo a acolher as teses do recorrente de que a conduta configura mera irregularidade e não houve dano ao Erário, demandariam incontestável reexame do acervo fático-probatório, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ. Afinal de contas, não é função desta Corte atuar como terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à legislação federal a partir do desenho de fato já traçado pela instância recorrida.

5. Recurso de Agravo conhecido para conhecer parcialmente do Recurso Especial e, na parte conhecida, negar provimento. (AREsp 1661608/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/08/2020, DJe 02/10/2020) – grifou-se.

Ainda, registre-se que cabível a rejeição de plano da petição inicial apenas quando constatada a inexistência do ato improprio, sendo pacífico o entendimento desta Corte de 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: (AgInt no AgInt no REsp 1.732.729/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/2/2021, DJe 1º/3/2021.)

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

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no AREsp 2.624.226 / RN

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2024/0123301-9

Número de Origem:

08116951720228200000 08428760520218205001 8116951720228200000 8428760520218205001

Sessão Virtual de 24/04/2025 a 30/04/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ALAN CASTILHO BEZERRA DA SILVA

ADVOGADOS : DONNIE ALLISON DOS SANTOS MORAIS - RN007215

RAIMUNDO RAFAEL DE PAIVA RODRIGUES - RN014454

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ALAN CASTILHO BEZERRA DA SILVA

ADVOGADOS : DONNIE ALLISON DOS SANTOS MORAIS - RN007215

RAIMUNDO RAFAEL DE PAIVA RODRIGUES - RN014454

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 24/04/2025 a 30/04/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 30 de abril de 2025