SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2741571 - SP (2024/0338861-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO	:	MUNICÍPIO DE PINDORAMA
ADVOGADO	:	JOÃO HENRIQUE KODAMA DO AMARAL - SP285280
AGRAVADO	:	NELSON TRABUCO
ADVOGADO	:	MÁRCIO GONÇALVES DELFINO - SP113531
AGRAVADO	:	MAFRA GESTAO CONTABIL E EMPRESARIAL LTDA
ADVOGADO	:	MARCOS CÉSAR MINUCI DE SOUSA - SP129397

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS. AUSÊNCIA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, presentes indícios de cometimento de ato ímprobo, afigura-se devido o recebimento da ação de improbidade, em franca homenagem ao princípio do *in dubio pro societate*, vigente nesse momento processual, sendo certo que apenas as ações evidentemente temerárias devem ser rechaçadas.

2. Hipótese em que, em face das premissas fáticas assentadas no acórdão objurgado, que não reconheceu a existência de evidências capazes de autorizar o recebimento da inicial, a modificação do entendimento firmado pelas instâncias ordinárias demandaria induvidosamente o reexame de todo o material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

3. Agravo interno desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 18/03/2025 a 24/03/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA46449439 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 27/03/2025 16:28:51
Publicação no DJEN/CNJ de 31/03/2025. Código de Controle do Documento: 2c28ea50-f578-4323-8395-9c22aa71c52a

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 27 de março de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator

Documento eletrônico VDA46449439 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 27/03/2025 16:28:51
Publicação no DJEN/CNJ de 31/03/2025. Código de Controle do Documento: 2c28ea50-f578-4323-8395-9c22aa71c52a

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2741571 - SP (2024/0338861-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO	:	MUNICÍPIO DE PINDORAMA
ADVOGADO	:	JOÃO HENRIQUE KODAMA DO AMARAL - SP285280
AGRAVADO	:	NELSON TRABUCO
ADVOGADO	:	MÁRCIO GONÇALVES DELFINO - SP113531
AGRAVADO	:	MAFRA GESTAO CONTABIL E EMPRESARIAL LTDA
ADVOGADO	:	MARCOS CÉSAR MINUCI DE SOUSA - SP129397

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS. AUSÊNCIA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, presentes indícios de cometimento de ato ímprobo, afigura-se devido o recebimento da ação de improbidade, em franca homenagem ao princípio do *in dubio pro societate*, vigente nesse momento processual, sendo certo que apenas as ações evidentemente temerárias devem ser rechaçadas.

2. Hipótese em que, em face das premissas fáticas assentadas no acórdão objurgado, que não reconheceu a existência de evidências capazes de autorizar o recebimento da inicial, a modificação do entendimento firmado pelas instâncias ordinárias demandaria induvidosamente o reexame de todo o material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

3. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno manejado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO para desafiar decisão da minha lavra, proferida às e-STJ fls. 1.729/1.731, em que conheci do agravo para não conhecer do recurso especial.

No presente agravo interno, o recorrente sustenta, em síntese, que a inicial deveria ter sido recebida em homenagem ao princípio do *in dubio pro societate,*

Documento eletrônico VDA45869976 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 27/02/2025 05:32:03
Código de Controle do Documento: 9d3bb457-588d-440d-8635-57ec5ea24266

não sendo a hipótese de aplicação da Súmula 7 do STJ.

Requer, assim, a reconsideração do *decisum* impugnado ou a sua submissão ao Órgão colegiado.

Impugnação.

É o relatório.

VOTO

Compulsando os autos, verifico que a decisão recorrida não merece reparos.

Inicialmente, cumpre consignar que, ante os princípios a que está submetida a Administração Pública (art. 37 da CF/1988) e a sua supremacia, sendo seus representantes os agentes públicos passíveis de serem alcançados pela Lei de Improbidade, o legislador quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e do descrédito social de atos ou de decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o Erário ou de enriquecimento.

Essa intenção foi reforçada pelo pacífico posicionamento jurisprudencial desta Corte Superior, segundo o qual não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade, porquanto a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo indispensável para a caracterização do dolo, para a tipificação das práticas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou que, ao menos, seja tal conduta eivada de culpa grave (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011), jurisprudência essa erigida antes da alteração estabelecida pela Lei n. 14.230/2021.

Não se pode ignorar, porém, que, nessa fase preliminar, o magistrado atua em cognição sumária, não se aprofundando no exame de mérito da pretensão sancionatória. De sorte que, se os indícios apresentados forem suficientes à instauração de dúvida quanto à existência da prática de ato ímprobo, a inicial deve ser recebida, à luz do princípio *in dubio pro societate* (*v.g.*: REsp n. 1.666.454/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/06/2017; AgInt no AREsp n.

Documento eletrônico VDA45869976 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 27/02/2025 05:32:03
Código de Controle do Documento: 9d3bb457-588d-440d-8635-57ec5ea24266

782.095/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 26/06/2017; REsp n. 1.565.848/RN, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 12/09/2016; REsp n. 1.504.744/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 24/04/2015).

Nessa hipótese, recebida a inicial, a ação de improbidade terá regular tramitação e, como bem observado pelo Ministro Herman Benjamin, no REsp n. 1.666.454/RJ, "com tripla garantia: a) ao autor, que terá a oportunidade de robustecer em instrução suas ponderações; b) aos réus, que, finalizado o trâmite processual, obterão resposta definitiva que, se lhes for favorável, estará albergada pela coisa julgada material, em situação de efetiva pacificação, e não meramente formal, como decorre do indeferimento da petição inicial; c) à coletividade, cuja proteção é a finalidade última da demanda".

Porém, o § 8º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992 estabelece que, "recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita".

Esse breve destaque é relevante para a conclusão de que a decisão de recebimento da petição inicial, incluída a hipótese de rejeição, deve ser adequada e especificamente motivada pelo magistrado, com base na análise dos elementos indiciários apresentados, em cotejo com a causa de pedir delineada pelo Ministério Público. Essa postura é inclusive reforçada, atualmente, pelos arts. 489, § 3º, e 927 do CPC/2015.

Nesse sentido:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FASE PRELIMINAR. JUSTA CAUSA. AUSÊNCIA.
> 1. Hipótese em que a inicial imputa ao réu a prática de ato de improbidade administrativa por haver, na condição de Governador, assinado acordo de pagamento parcelado de débitos do estado, que foi seguido pelo inadimplemento de uma de suas parcelas.
> 2. A ação de improbidade deve ser rejeitada após a defesa preliminar quando inexistir ato de improbidade administrativa, de manifesta improcedência da ação ou de inadequação da via, nos termos do § 8º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992.
> 3. Para que se processe a ação de improbidade administrativa é preciso que a inicial: (a) descreva adequadamente a ação/omissão capaz de configurar a improbidade administrativa; (b) venha respaldada por indícios suficientes de autoria e materialidade ou acompanhada de razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação, neste momento processual, de qualquer dessas provas (art. 16, § 6º, da Lei n. 8.429/1992). Só assim estará presente a justa causa para o recebimento da ação e improbidade administrativa, que só se processa quando há viabilidade condenatória.

Documento eletrônico VDA45869976 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 27/02/2025 05:32:03
Código de Controle do Documento: 9d3bb457-588d-440d-8635-57ec5ea24266

> 4. No caso dos autos, as imputações ao recorrido deram-se de forma abstrata, não se evidenciando a justa causa para o recebimento da ação de improbidade.
> 5. Recurso especial provido para, desde logo, rejeitar a ação de improbidade. (REsp 1.663.430/AP, rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/12/2018).
>
> DIREITO SANCIONADOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELA PRÁTICA DE SUPOSTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO COM BASE NOS ARTS. 9o., I (ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, NA FORMA DE RECEBIMENTO DE VANTAGEM ILÍCITA) E 10, CAPUT (DANO AO ERÁRIO) DA LEI 8.429/92. ALEGAÇÃO DO RECORRENTE DE QUE O JUIZ DE PRIMEIRO GRAU, AO RECEBER A PETIÇÃO INICIAL DA ACP, DEIXOU DE FUNDAMENTAR ADEQUADAMENTE A SUA DECISÃO. NULIDADE QUE SE AFASTA, DADA A PECULIARIDADE DE A AÇÃO TER TIDO NORMAL TRÂMITE, SUPERANDO-SE A EVENTUAL DEFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO DO ATO JUDICIAL. RELEVÂNCIA DA TESE DA NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DE QUALQUER ATO JUDICIAL. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL QUE AFASTA, MAS NÃO A DESCARTA. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO APELO RARO. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.
>
> 1. A fundamentação das decisões judiciais constitui um dos pilares do devido processo jurídico, não apenas por se tratar de requisito exigido expressamente pela Carta Magna (art. 93, IX), mas, também, por representar garantia subjetiva de qualquer réu em ação judicial e ser essencial ao exercício de seu direito de recorrer ou, de qualquer forma, se insurgir contra a promoção judicial deduzida contra si; não se trata, portanto, de apenas comunicar-lhe o conteúdo factual da imputação. Precedentes: REsp. 901.049/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 18.2.09; STF HC 5.846, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 20.2.98.
>
> 2. Bem por isso, esta Corte Superior tem prestigiado a tese de ser necessária e indispensável fundamentação da decisão deferitória do processamento de ações de improbidade administrativa (AgRg no REsp. 1.454.702/PE, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 27.11.14); neste caso, a alegação de ausência de fundamentação adequada da decisão de recebimento da inicial da ACP não foi objeto de tutela judicial que, por acaso, estancasse o curso do processo; pelo contrário, a ação teve normal trâmite, não se detectando, pelo menos no nível gravíssimo, a ocorrência de prejuízo insuperável ao pleno exercício da defesa jurídica desimpedida.
>
> [...]
>
> 4. Recurso Especial de PAULO OCTAVIO ALVES PEREIRA a que se nega provimento, sem empecer-lhe qualquer aspecto do devido processo jurídico.
>
> (REsp 1.582.034/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/06/2016, DJe 22/06/2016).

Nessa linha, convém anotar que a decisão de recebimento da inicial da ação de improbidade não pode limitar-se à invocação do *in dubio pro societate,* devendo, antes, ao menos, tecer comentários sobre os elementos indiciários e a causa de pedir, ao mesmo tempo que, para a rejeição, deve bem delinear a situação fático-probatória que lastreia os motivos de convicção externados pelo órgão judicial.

Na hipótese dos autos, cumpre transcrever excerto da sentença, confirmada pelo acórdão recorrido, que enfocou a questão (e-STJ fls. 1519/1520):

> Do que se vê dos autos, o que se tem é que não há como se dize presente hipótese de improbidade administrativa na conduta dos requeridos.
>
> É fato que o Poder Público deveria contar com estrutura administrativa capaz de fazer frente às necessidades básicas de cada ente público, mas a realidade,

Documento eletrônico VDA45869976 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 27/02/2025 05:32:03
Código de Controle do Documento: 9d3bb457-588d-440d-8635-57ec5ea24266

> certo ou errado, é bem outra.
> Chama a atenção do Juízo, no caso, a peculiaridade pontuada nas notas taquigráficas colhidas na 35ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno do Tribunal de Constas do Estado de São Paulo, realizada aos 25 de outubro de 2017 (fls. 12061208) em que se cuido de análise das contas do Município do ano de 2014, ano em que celebrado o contrato em questão, por meio da qual é possível inferir que, no ano anterior à posse do Prefeito, aqui requerido, simplesmente não teriam sido feitos pagamentos de precatórios a que obrigado o Município, e isso, até onde se infere, talvez se deva, mesmo, à desorganização dos serviços, o que se afirma porque, no ano de 2013, foram pagos valores superiores aos que deveriam ter sido pagos, mas relativos ao ano de 2012, o que se teria repetido em 2014, quando pagos os débitos de 2013.
> Tal fato, diga-se, não tem relação direta com as questões discutidas aqui, mas dá bem mostra da situação do Município.
> Quanto ao mais, cabe pontuar que não se apontou, na inicial, que os serviços não tenham sido efetivamente prestados, tampouco que os valores cobrados estejam fora daqueles ordinariamente praticados no mercado, o que poderia ter sido pesquisado, tomando-se por base o número de funcionários do quadro da Municipalidade, não sendo demais considerar, de outro lado, que há casos em que o atendimento estrito daquilo que se pontua no artigo 55, da lei das licitações e contratos públicos, nem sempre se mostra tarefa tranquila.
> No caso, tenho para mim que o mencionar que deveria ser prestada assessoria para prestação de serviços técnicos na área de Recursos Humanos, através de consultoria in loco, treinamento e orientação, não deixa, em certa medida, de atender ao quanto ali preconizado, dado que o objeto do contrato era, de fato, amplo.
> Ainda, no que diz com a circunstância do contrato ter sido renovado, extrapolando- se o limite previsto em lei para realização de licitação na modalidade carta convite, o fato é que, a princípio, não haveria como se dimensionar exatamente a duração dos serviços, para que se possa dizer ter havido dolo direto em tal conduta mantida pelos réus, o que afasta, em meu sentir, as previsões dos artigos 11 ou 12, da lei da improbidade administrativa, seja em sua versão anterior, seja na versão vigente nos dias que se vão.
> Tudo isso considerado, acolho as defesas preliminares trazidas pelos requeridos, e rejeito a inicial trazida pelo Ministério Público.

Do que se observa, sem reexame de provas, não há como concluir em sentido contrário ao entendimento do TJSP, a respeito da ausência de indícios mínimos da prática de improbidade administrativa pelo demandado.

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.

Documento eletrônico VDA45869976 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 27/02/2025 05:32:03
Código de Controle do Documento: 9d3bb457-588d-440d-8635-57ec5ea24266

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 2.741.571 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2024/0338861-9

Número de Origem:
10086309320188260132

Sessão Virtual de 18/03/2025 a 24/03/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO	MUNICÍPIO DE PINDORAMA
ADVOGADO	JOÃO HENRIQUE KODAMA DO AMARAL - SP285280
AGRAVADO	NELSON TRABUCO
ADVOGADO	MÁRCIO GONÇALVES DELFINO - SP113531
AGRAVADO	MAFRA GESTAO CONTABIL E EMPRESARIAL LTDA
ADVOGADO	MARCOS CÉSAR MINUCI DE SOUSA - SP129397
ASSUNTO	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGRAVADO	MUNICÍPIO DE PINDORAMA
ADVOGADO	JOÃO HENRIQUE KODAMA DO AMARAL - SP285280
AGRAVADO	NELSON TRABUCO
ADVOGADO	MÁRCIO GONÇALVES DELFINO - SP113531
AGRAVADO	MAFRA GESTAO CONTABIL E EMPRESARIAL LTDA

Documento eletrônico VDA46344812 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 25/03/2025 00:29:25
Código de Controle do Documento: 0eedbafd-1ea3-4b92-99f6-ee52ff837068

ADVOGADO : MARCOS CÉSAR MINUCI DE SOUSA - SP129397

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 18/03/2025 a 24/03/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 24 de março de 2025

Documento eletrônico VDA46344812 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 25/03/2025 00:29:25
Código de Controle do Documento: 0eedbafd-1ea3-4b92-99f6-ee52ff837068