

# Superior Tribunal de Justiça

**AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.428.945 - MA (2014/0004100-7)**

**RELATOR** : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**  
**AGRAVANTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF**  
**AGRAVADO** : **JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES**  
**ADVOGADO** : **JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA**  
**INTERES.** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO**

## **EMENTA**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 8º, DA LEI Nº 8.429/92. INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATOS DE IMPROBIDADE CAPITULADOS NO ART. 9º DA LIA. ALEGAÇÃO DE DUVIDOSA ORIGEM DO NUMERÁRIO EMPREGADO EM DISPENDIOSA REFORMA E DECORAÇÃO DE RESIDÊNCIA PARTICULAR CEDIDA A GOVERNADOR NO EXERCÍCIO DE SEU MANDATO. DESCABIMENTO, NA ESPÉCIE, DA REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*.

1. A jurisprudência desta Corte tem asseverado que "*é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria, para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público*" (**REsp 1.197.406/MS**, Rel<sup>a</sup>. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013).

2. Como deflui da expressa dicção do § 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, somente será possível a pronta rejeição da ação, pelo magistrado, caso resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

3. Na espécie, o que mais se enalteceu na instância recursal de origem foi a tão só **insuficiência** de provas acerca das condutas ímprobadas descritas na petição inicial, sem que, em contrário, se tivesse apontado a presença de provas robustas a evidenciar, de plano, a **inexistência** do assacado ato de improbidade.

4. Nesse contexto, somente após a competente instrução probatória é que se poderá concluir pela existência, ou não, do questionado comportamento ímprobo do réu.

5. Agravo regimental do Ministério Público Federal provido.

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, dar provimento ao agravo regimental para prover o recurso especial,

# *Superior Tribunal de Justiça*

nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Sérgio Kukina, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Sérgio Kukina (voto-vista) os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (voto-vista), Regina Helena Costa e Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) (RISTJ, art. 162, §2º, segunda parte).

Brasília (DF), 23 de outubro de 2014(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA

Relator



AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.428.945 - MA (2014/0004100-7)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF  
AGRAVADO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES  
ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

## RELATÓRIO

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL interpõe Agravo Regimental contra a decisão de fls. 610/621, ementada nos seguintes termos:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE REJEITA AÇÃO DE IMPROBIDADE, ANTE A AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE AS DESPESAS REALIZADAS PELO EX-GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO EM SUA RESIDÊNCIA COM O EXERCÍCIO DO MUNUS PÚBLICO, CORRUPÇÃO OU VALORES ADVINDOS DOS COFRES PÚBLICOS. ATO PRIVADO INAMOLDÁVEL EM QUAISQUER DAS CONDUTAS TÍPICAS PREVISTAS NA LEI 8.429/92. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO (fls. 610).*

2. Sustenta a parte agravante que não se pode afirmar que os atos praticados pela parte agravada foram praticados exclusivamente em sua esfera privada e que, portanto, não seriam passíveis de análise em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa. Registra que a petição inicial relata fatos que apontam indícios suficientes acerca da prática do ato ímprobo, consubstanciado no recebimento de vantagem indevida para reforma de residência do ex-Agente Político, ora agravado. Assevera que os indícios estão consubstanciados no fato de ausência de comprovação da origem dos recursos utilizados para a reforma do imóvel, considerando-se, ainda, que o montante utilizado seria incompatível com a renda e o patrimônio do ex-Governador. Afirma, dessa maneira, que a conduta amolda-se plenamente no art. 9º., *caput*, da LIA. Registra que a inicial apresenta regularidade formal, descrição do fato apontado com ímprobo e a fundamentação jurídica respectiva, bem como o pedido de condenação do réu nas sanções previstas nos arts. 10, 11 e 12 da Lei 8.429/92. Obtempera que a constatação de que os atos foram praticados após o exercício do mandato não desnatura a prática

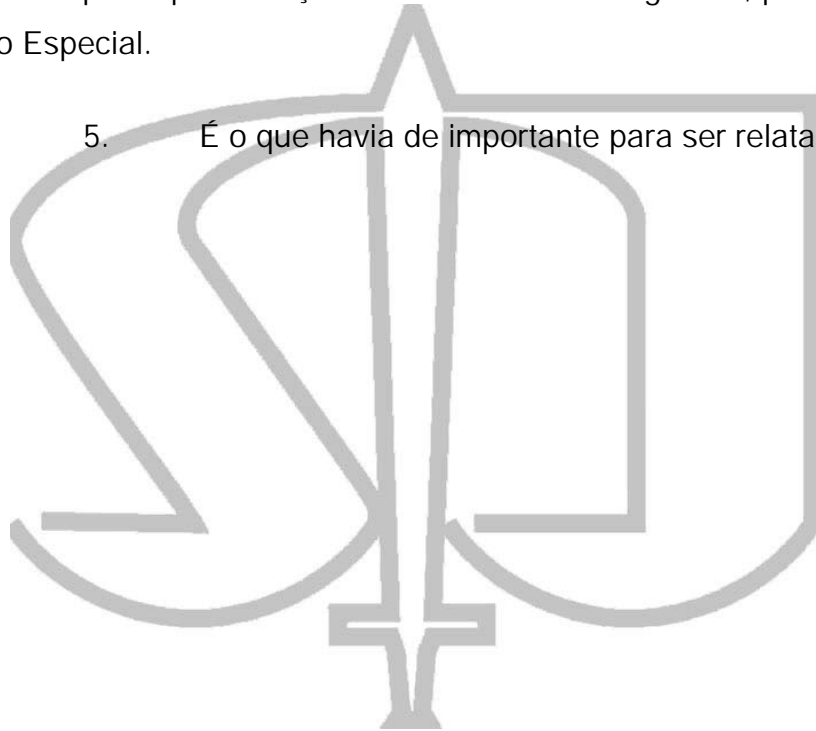
# Superior Tribunal de Justiça

de improbidade, de maneira que o nexo entre os gastos realizados pelo agravado e os atos de gestão promovidos como Agente Político são objeto de instrução processual.

3. Afirma que, no momento de análise de recebimento da exordial, deve prevalecer o princípio *in dubio pro societate*.

4. Pugna, dessa maneira, pela reconsideração da decisão agravada ou pela apresentação do feito à Turma Julgadora, para que seja provido o Recurso Especial.

5. É o que havia de importante para ser relatado.



# Superior Tribunal de Justiça

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.428.945 - MA (2014/0004100-7)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF  
AGRAVADO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES  
ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

## VOTO

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE REJEITA AÇÃO DE IMPROBIDADE, ANTE A AUSÊNCIA DE NEXO ENTRE AS DESPESAS REALIZADAS PELO EX-GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SUA RESIDÊNCIA, COM O EXERCÍCIO DO ANTERIOR MÚNUS PÚBLICO, CORRUPÇÃO OU VALORES ADVINDOS DOS COFRES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. ATO PRIVADO INAMOLDÁVEL EM QUAISQUER DAS CONDUTAS TÍPICAS PREVISTAS NA LEI 8.429/92. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.*

1. *As Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa, por possuírem o peculiar caráter sancionador estatal, assemelham-se às ações penais e exigem, dessa maneira, um quarto elemento para o preenchimento das condições da ação - e consequente viabilidade da pretensão do autor - qual seja, a sua justa causa, correspondente a um lastro mínimo de indícios ou provas que comprovem a prática da conduta ímproba (materialidade) e indícios de sua autoria; a exigência da justa causa tem por escopo evitar que a simples suposição de ilícito seja vista como bastante para a ação.*

2. *Em Agravo de Instrumento contra a decisão que recebera a petição inicial da Ação Civil Pública, o Tribunal de origem, por unanimidade, após analisar as razões esposadas pelo ex-Governador, deu provimento ao recurso em comento, fundamentando o trancamento da ACP, eminentemente, no fato de não restar minimamente comprovado o nexo causal entre os gastos realizados pelo acionado e recursos alegadamente advindos dos cofres públicos ou de corrupção, evidenciando-se, dest'arte, que o caso limita-se a um ato da sua vida privada, desatrelado do exercício do múnus público.*

3. *A mera alegação, pelo douto Ministério Público, ao ajuizar a Ação de Improbidade, de que os gastos realizados pelo agravado (e tidos como desproporcionais às rendas por ele auferidas) decorreram de ilícito praticado no exercício da função de governança não passa de conjectura do autor da ação, quando desacompanhada, conforme asseverado pelo Tribunal*

# Superior Tribunal de Justiça

*de origem, de qualquer comprovação de indícios de nexos causal de tal natureza.*

4. *Agravo Regimental desprovido, mantendo-se o acórdão do Tribunal de origem que rejeitou a Ação de Improbidade, ante a manifesta inadequação da via eleita (art. 17, § 8o. da Lei 8.429/92).*

1. A despeito das razões trazidas à baila pelo douto membro do *Parquet*, a decisão agravada deve ser mantida pelos seus próprios fundamentos.

2. Com efeito, as ações judiciais calcadas em dispositivos legais insertos no domínio do Direito Sancionador, ramo do Direito Público que formula os princípios, as normas e as regras de aplicação na atividade estatal punitiva de crimes e outros delitos, devem observar um rito que lhe é peculiar, como é o caso da Ação de Improbidade Administrativa, que deve seguir rito próprio, previsto na Lei 8.429/92, que a sujeita a condições específicas que não se exigem, em regra, para os demais processos cíveis.

3. Observa-se, nesse aspecto, que a Lei de Improbidade Administrativa impõe a necessidade de prévia oitiva do acionado para que apresente manifestação por escrito antes de o Juiz decidir pelo recebimento ou não da petição inicial (art. 17, § 7o.), marcando o encerramento da fase preliminar; e assim é porque, nesta fase, o órgão julgador deve proferir um juízo provisório de admissibilidade - positivo ou negativo - a depender de restar convencido (ou não) da razoabilidade da referida iniciativa processual; a citada análise destina-se a averiguar, eminentemente, as condições da ação, correspondentes à legitimidade das partes, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido.

4. As Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa, por possuírem o peculiar caráter sancionador estatal, assemelham-se às ações penais e exigem, dessa maneira, um *quarto elemento* para o preenchimento das condições da ação - e consequente viabilidade da pretensão do autor - a sua *justa causa*, correspondente a um lastro mínimo de indícios ou provas que comprovem a prática da conduta ímproba (materialidade) e indícios de sua autoria do recorrente.

5. Nesse ponto, bem destaca o eminente Ministro CESAR ASFOR ROCHA o conceito da justa causa nas ações sancionatórias:

# Superior Tribunal de Justiça

*Devo referir que alguns autores entendem, mas sem razão, ao meu ver, que a justa causa estaria encampada pela possibilidade jurídica, ou pelo interesse, de sorte que, mesmo respeitando essa posição (...), siga a orientação que afirma que a justa causa - nas ações sancionatórias - constitui um requisito autônomo e distinto daqueles outros três, ou seja, nas ações sancionatórias há um quarto elemento circunstanciado da sua promoção. (...) Pois essa exigência (a da justa causa) e esse cortejo de efeitos também se fazem presentes na análise da inicial da ação por ato de improbidade administrativa (e de todas as ações sancionadoras), que deverá trazer no seu contexto a demonstração da seriedade e da consistência da promoção, mostrando - não apenas com esforço narrativo, mas com elementos materiais seguros e confiáveis - a materialidade do ilícito que se aponta e indicando, também com dados suficientes, seguros e sérios, quem seja o seu praticante; pode-se afirmar que sem essa demonstração objetiva, não estará satisfeita a exigência da justa causa (Breves Reflexões Críticas Sobre a Ação de Improbidade Administrativa, Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 28).*

6. A imprescindibilidade da comprovação da justa causa decorre da possível utilização do direito de ação de forma temerária, que, conforme sustenta o jurista MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS, *sem provas ou elementos de convicção para o julgador, deve ser rejeitada* (O Limite da Improbidade Administrativa: Comentários à Lei 8.429/92, Rio de Janeiro, Forense, 2001, p. 552).

7. Em face do exposto, percebe-se a importância da observância do devido processo previsto em lei: a garantia da tutela dos direitos subjetivos ou individuais das partes, mormente quando o procedimento jurisdicional almeja a imposição de penalidades limitadoras de direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

8. *In casu*, observa-se que o Ministério Público Maranhense ajuizou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra o recorrido, ex-Governador do Estado do Maranhão, imputando-lhe a conduta ímproba descrita no *caput* do art. 9º. da Lei 8.429/92, com esteio nos seguintes fatos:

*O Ministério Público do Estado do Maranhão, por meio das Promotorias de Justiça Especializadas na Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa de São Luís, instaurou Inquérito Civil, tombado sob o n. 001/2007, com o fito de investigar notícia publicada no jornal "O Estado do Maranhão", segundo o qual o ex-Governador do Estado do Maranhão, José Reinaldo Carneiro Tavares, reformara o apartamento em que residia*

# Superior Tribunal de Justiça

*com o uso de vultuosa quantia, em desproporção à sua renda (fls. 07).*

*Além da matéria ventilada, um CD-ROM encaminhado pela Procuradoria-Geral de Justiça aos subscritores, em cujos arquivos constam documentos e imagens referentes às obras e serviços feitos (fls. 05/06), reforça a motivação para instauração do procedimento investigatório.*

*A citada matéria jornalística, que circulou no dia 14 de junho de 2007, noticiava que o demandado efetuou reforma no valor de R\$ 850.000,00 (oitocentos e cinquenta mil reais) no apartamento situado no Edifício Cidade do Porto, na Rua Engenheiro Rui Mesquita, n 401, Calhau, nesta cidade.*

*(...)(fls. 29).*

9. O Juízo de primeiro grau *recebeu* a exordial sob os seguintes fundamentos: (i) as alegações do membro do *Parquet*, aliadas às provas documentais e testemunhais colhidas em Inquérito Civil, sinalizam que o recorrido realizou gastos em sua residência desproporcionais à sua renda; (ii) apesar de o ex-Governador afirmar que as despesas foram custeadas pelo proprietário do imóvel, este último afirmou jamais ter arcado com tais despesas; (iii) a declaração de imposto de renda referente ao ano de 2006 sugere que o patrimônio do recorrido é inferior ao montante supostamente gasto na reforma do imóvel.

10. Interposto Agravo de Instrumento contra a decisão que recebera a petição inicial da Ação Civil Pública, *o Tribunal de origem, por unanimidade*, após analisar as razões esposadas pelo ex-Político, *deu provimento* ao Agravo em comento, fundamentando o *trancamento da ACP*, eminentemente, no fato de *não restar minimamente comprovado o nexu causal entre os gastos realizados pelo ex-Governador com recursos advindos dos cofres públicos ou de corrupção*, evidenciando-se, dest'arte, que *o caso limita-se a um ato da vida privada do ex-Político, desatrelada do exercício do munus público*. A propósito, colaciona-se o seguinte trecho do voto prolatado pelo ilustre Desembargador Relator:

*Analisando os autos, vejo que merece razão o Agravante, tendo em vista que as provas documentais carreadas aos autos não têm correlação nenhuma com atos político-administrativos, decorrentes do mandato de governador do Estado do Maranhão que exercia entre 2003 a 2006.*

*Vejo que o libelo acusatório, de fls. 28/40, foi baseado em matérias jornalísticas, cujo objetivo era tão-somente desmoralizar o Agravante perante*



# Superior Tribunal de Justiça

*a opinião pública.*

*Além disso, não há qualquer elemento que represente o nexo de causalidade de que os recursos aplicados na reforma do apartamento, ocupado pelo Agravante, foram desviados dos cofres públicos.*

*Não existe nenhuma prova sequer que o dinheiro aplicado na propriedade particular foi desviado do Governo Estadual ou oriundo de ato de corrupção.*

*Entendo que deve o Ministério Público investigar mais detidamente os agentes públicos antes de levá-los às barras da Justiça, principalmente um Ex-Governador de Estado, sendo necessário que haja indícios reais de atos de corrupção, principalmente quando se trata de reforma de bens particulares.*

*Neste caso específico, o imóvel era emprestado do Sr. Mauro Fecury ao Agravante e a reforma que ali se fizera é ato particular até que haja prova do suficiente de desvio de recursos públicos.*

*Portanto, não existe uma só prova de que o dinheiro aplicado pelo Agravante na reforma do apartamento que residia decorreu de atos de improbidade quando era governador de estado, ou seja, meras notícias de jornal O matutino e de blogs não são suficientes para o ingresso de ação de improbidade administrativa.*

*Deve haver relação de causalidade entre o enriquecimento ilícito e os atos de governo, proferidos pelo acusado, ora Agravante.*

*Neste sentido, os pagamentos da reforma do apartamento não têm relação alguma com a gestão do Agravante frente ao Governo do Estado.*

*Não há, sequer, indícios de envolvimento de interposta pessoa, ou seja, de prestadores de serviço ao governo pagando conta pessoal do Agravante.*

*Deve ser registrado que as notícias envolvendo o Agravante se deram quando não era mais Governador de Estado.*

*Ademais, vejo que a Promotoria Pública se apega unicamente em fatos particulares envolvendo o Agravante e os arquitetos contratados para realizar a reforma no apartamento que residia.*

*Não há correlação entre os atos de gestão pública e os atos de gestão particular em relação à reforma do referido imóvel, razão pela qual afasto peremptoriamente o recebimento da inicial.*

# Superior Tribunal de Justiça

*É desmerecedora de crédito a prova produzida pela Promotoria Pública, pois, não chegou, sequer, a nenhum elemento que ligasse a reforma, levada a efeito pelos arquitetos, com os atos de governo, quando exercido pelo Agravante no período de 2003 a 2006.*

*Dizer os arquitetos que recebia dinheiro do Agravante para reformar o apartamento é algo extremamente normal, pois, diz respeito à vida privada do ex-governador, devendo ele prestar contas com a Receita Federal do Brasil e não com o Ministério Público.*

*Vejo que todos os fatos narrados pelos Promotores de Justiça não passaram de atos da vida privada do Agravante, ou seja, que ele se separou de sua esposa e pediu favores a um Senador, tendo recebido em cessão um apartamento e nele realizara uma reforma. E, na citada reforma, pagava os arquitetos em dinheiro.*

*Concluindo, não se vislumbra, pelo menos nesta fase processual, que os atos praticados pelo Agravante tenham ofendido a Lei de Improbidade administrativa, até mesmo porque foram proferidos quando ele já não exercia o mandato de governador, além de não haver relação nenhuma entre os fatos narrados e atos do Agravante, enquanto Governador de Estado.*

*Não adianta também, neste caso específico, adotar o princípio do in dubio pro societate (em dúvida em favor da sociedade), já que operaram os promotores de forma atécnica e sem nenhum indício de relação de causalidade entre os atos privados do Agravante e os atos de seu mandato de governador.*

*A dúvida persiste, por se tratar de atos privados, em favor do Agravante e não da sociedade, razão pela qual se verifica, de plano, a inexistência de indícios de prática de atos de improbidade administrativa (fls. 544/545).*

11. Nesta instância especial, pugna o MP pela alteração do entendimento esposado pelo Tribunal *a quo*, arguindo, genericamente, que, para fins de recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade, *basta a presença de meros indícios da prática do ato, à luz do princípio in dubio pro societate*. Assegura haver indícios de participação do recorrido nos atos de improbidade administrativa a serem investigados na Ação Civil Pública. Não aponta, contudo elementos cuja valoração, nesta seara recursal, sejam suficientes para alterar o entendimento firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

12. Com efeito, conforme asseverado pelo Tribunal de Justiça

# Superior Tribunal de Justiça

Maranhense, a petição inicial da Ação de Improbidade imputa ao recorrido suposto ato ímprobo *praticado em momento posterior ao exercício da governança do Estado do Maranhão*, sem apontar o elo existente entre os gastos realizados pelo ex-Governador em sua residência com os atos de gestão por ele promovidos quando era Agente Político.

13. Nesse descortino, sabe-se que a primeira e mais urgente função preparatória da aceitação da petição inicial da Ação por Ato de Improbidade Administrativa é a de *analisar se a conduta investigada foi, efetivamente, praticada por Agente Público ou a ele equiparado, no exercício do munus público*, nos moldes delineados pelos arts. 1o. e 2o. da Lei 8.429/92, que dispõem o seguinte:

*Art. 1o. - Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.*

*Parágrafo único - Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.*

*Art. 2o. - Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.*

*Art. 3o. - As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.*

14. No caso em exame, sequer houve apontamentos mínimos nesse sentido, pois, conforme destacado pelo Tribunal de origem, *os atos praticados pelo ora agravado, até que se prove o contrário, foram praticados em sua seara privada*,

# Superior Tribunal de Justiça

de maneira absolutamente desatrelada das funções públicas anteriormente exercidas pelo ex-Governador, o que autoriza (e impõe) ao Poder Judiciário rejeitar a ACP de Improbidade, ante a ausência de justa causa para a referida Ação e, conseqüentemente, a inadequação da via eleita (art. 17, § 8o. da LIA).

15. Em caso semelhante, a egrégia 1a. Turma deste Superior Tribunal de Justiça já afastou condenação por ato de improbidade devido à ausência de comprovação da condição de Agente Público do acusado, a saber:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MÉDICO GINECOLOGISTA E OBSTETRA, CREDENCIADO EM HOSPITAL PRIVADO (INSTITUIÇÃO FILANTRÓPICA SEM FINS LUCRATIVOS) VINCULADO (O HOSPITAL) AO SUS. COBRANÇA PECUNIÁRIA PARA A REALIZAÇÃO DE PARTO, QUANDO O PROCEDIMENTO JÁ ESTAVA CUSTEADO PELO CONVÊNIO ASSISTENCIAL DE SAÚDE DA PARTURIENTE. SERVIÇO NÃO FINANCIADO PELO SUS. IMPOSSIBILIDADE DE AMOLDAMENTO DA CONDUTA NO ART. 11 DA LEI 8.429/92, POR NÃO COMPROVADA A CONDIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO DO RECORRENTE E NEM LESÃO A INTERESSES DO ERÁRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.*

1. *A tipificação de determinada conduta como ímproba, à luz da Lei 8.429/92, exige analisar se o ato investigado foi, efetivamente, praticado por Agente Público ou a ele equiparado, no exercício do munus público, nos moldes delineados pelo art. 2o. da LIA, bem como se houve lesão a bens e interesses das entidades relacionadas no art. 1o. da Lei de Improbidade.*

2. *In casu, observa-se que o recorrente - Médico Ginecologista e Obstetra, credenciado ao Hospital e Maternidade Gota de Leite - cobrou da paciente o valor de R\$ 980,00 pelo parto realizado, apesar deste procedimento já estar sendo pago pelo Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE), com o qual a vítima possui convênio.*

3. *O fato de o Hospital e Maternidade Gota de Leite possuir vínculo com o SUS não quer dizer que o referido Hospital somente presta serviços na qualidade de instituição pertencente à rede pública de saúde, pois o art. 199 da CF/88 possibilita a participação complementar da iniciativa privada na prestação dos serviços em comento, mediante contrato de direito público ou convênios, o que não impede a Instituição de prestar serviços particulares àqueles de demandam seus serviços nesta qualidade.*

4. *Neste caso, duas hipóteses de prestação de serviços podem ocorrer: (a) requerimento de atendimento médico-hospitalar com esteio no*

# Superior Tribunal de Justiça

*convênio/contrato de direito público (função pública delegada), caso em que as despesas com a prestação do serviço pleiteado serão arcadas pelo SUS, com o orçamento da Seguridade Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 199 da CF); e (b) requerimento de atendimento particular dos serviços em exame, quando a contraprestação ao Hospital será custeada pelo próprio paciente - seja mediante seu plano de saúde/convênio, ou seja mediante seus próprios rendimentos.*

5. *O Hospital e Maternidade Gota de Leite atua em parceria com o Poder Público na prestação de serviços de saúde à população, somente podendo ser qualificada no art. 1o. da Lei de Improbidade quando presta atendimento médico-hospitalar financiado pelo SUS.*

6. *Se o parto da vítima foi custeado pelo IAMSPE (e a Maternidade realizou tal intervenção cirúrgica à luz das diretrizes da iniciativa privada), não há como sustentar que o Médico recorrente prestou os serviços na qualidade de Agente Público, pois mencionada qualificação somente restaria configurada se o serviço tivesse sido custeado pelos cofres públicos, o que não ocorreu no caso concreto; ademais, não há comprovação de lesão ou ameaça de lesão a res pública.*

7. *Ausente a comprovação da qualidade de Agente Público do recorrente, bem como a de lesão a interesse de qualquer das entidades elencadas no art. 1o. da LIA, inviável se mostra a manutenção da condenação do Médico por ato de improbidade; se algo houver a punir, será o eventual resíduo disciplinar (CRM), por hipotética ofensa a particular.*

8. *Recurso Especial provido (REsp. 1.414.669/SP, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 27.03.2014).*

16. E nem se diga que o nexó entre os gastos realizados pelo agravado com o exercício da função pública devem ser objeto de instrução processual, pois a comprovação deste elo diz respeito à admissibilidade e ao próprio processamento da Ação de Improbidade, que não pode ser ajuizada contra particular que não tenha atuado no exercício do *munus* público ou em conluio com outro Agente Público.

17. Frise-se, nessa seara, que a própria Exposição de Motivos do Projeto de Lei 1.446/91, que culminou na edição da Lei 8.429/92, consignou que esta proposta legislativa almejou *combater a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos*, por meio da imposição de repressão *legítima*, tudo com estrita observância ao devido processo legal e sem que houvesse a supressão das garantias constitucionais *pertinentes* e

# Superior Tribunal de Justiça

caracterizadoras do Estado de Direito Democrático.

18. Destaca-se, nesse descortino, que a mera alegação, pelo douto Ministério Público, ao ajuizar a Ação de Improbidade, de que os gastos realizados pelo agravado (e tidos como desproporcionais às rendas por ele auferidas) decorreram do exercício da função de governança não passa de mera conjectura do ente ministerial, quando desatrelada, conforme asseverado pelo Tribunal de origem, de qualquer comprovação de indícios denexo causal de tal natureza.

19. A alegação de desproporção entre as despesas realizadas – que não foram objeto de perícia – e os ganhos pessoais do ex-Governador deveria ter sido objeto de averiguação pela Receita Federal e/ou pelo Banco Central, para identificar o seu volume e a sua possível origem; a Ação de Improbidade, por ser do tipo sancionador não se presta para esse tipo de apuração.

20. O poder estatal de sancionar não se confunde com o poder estatal de averiguar ou investigar, de sorte que se deve, nesses casos, primeiro coletar elementos confiáveis e sólidos para, depois, deflagrar a ação punitiva, e não – ao meu ver – iniciar-se a pretensão judicial sancionadora para, no seu curso, tentar-se produzir o elenco de indícios ou provas dos fatos que a motivaram; este tema diz respeito à justa causa da ação sancionadora, *que deve ser apurada antes do ajuizamento da ação respectiva*.

21. Peço vêniam para acrescentar o seguinte, quanto ao tema da justa causa na Ação de Improbidade, partindo da sua construção doutrinária no domínio do Direito Processual Penal, que tenho como aplicável a qualquer ação sancionadora: para mim, a Ação Penal é a mais característica e típica das *ações sancionatórias*, porque viabiliza a mais áspera das sanções jurídicas, qual seja a *privação da liberdade pessoal*, daí a doutrina mais moderna condicionar a sua promoção à existência de *justa causa*, pois, como bem observa o Professor AFRÂNIO SILVA JARDIM, *a simples instauração do processo penal já atinge o chamado status dignitatis do imputado* (Direito Processual Penal, Rio de Janeiro, Forense, 1995, p. 32).

22. Porém, releva frisar que as ações sancionatórias em geral têm como elemento de identificação o requisito da *justa causa*, cujo berço é o Direito Processual Penal Comum, do mesmo modo que outros institutos de proteção da pessoa, *quais a presunção de inocência e o justo processo*; no domínio do Direito

# Superior Tribunal de Justiça

Processual Penal Comum *a justa causa atua como relevante fator de controle e de ponderação do direito de demandar, titulado pelo Ministério Público (exercício do direito de ação, por meio da denúncia) ou pelo ofendido (exercício do direito de ação, por meio da queixa privada), em razão da proteção devida à pessoa do acionado e, sobretudo, em razão do seu status libertatis.*

23. Com efeito, no importante território do Processo Penal Comum, *é somente a presença da justa causa (e por certo nenhuma outra razão) o que afasta (ou mesmo elimina) a ilegalidade do inevitável constrangimento da Ação Penal sobre o acionado, assim tornando legítima, do ponto de vista moral, a submissão da pessoa ao sempre inevitável e desgastante estrépito do juízo penal condenatório,* qual se dá nas outras ações sancionatórias; ainda na seara do Direito Processual Penal Comum, é importante rever a lição do Professor AFRÂNIO SILVA JARDIM, reconhecendo a *justa causa* como uma *quarta condição autônoma da Ação Penal* (op. cit., p. 80), com o credenciador abono doutrinário do Professor JÚLIO FABBRINI MIRABETE (Processo Penal, São Paulo, Atlas, 2000, p. 106).

24. Reitere-se que a razão da exigência da *justa causa* na Ação Penal é decorrência direta da proteção que se assegura ao estado de liberdade - *status libertatis* - da pessoa, sem dúvida alguma o mais precioso dos bens que o Direito Positivo protege, *depois, obviamente, da vida humana, que esse bem (a vida humana) é de valor inestimável, de cuja eficiente salvaguarda depende a fruição de todos os demais;* no Direito Processual Penal Comum, ainda se acha em aberto a discussão sobre a natureza jurídica da *justa causa*, para se definir se será uma *quarta condição da Ação Penal* (ao lado do interesse, da legitimidade e da possibilidade jurídica) ou se será apenas uma *dimensão da legitimidade;* para o Professor JOSÉ FREDERICO MARQUES, de reconhecida autoridade na matéria, a *justa causa* da Ação Penal está inserta no *interesse de agir*, como se vê nesta sua precisa e conhecida lição:

*O interesse de agir é a relação entre a situação antijurídica denunciada e a tutela jurisdicional requerida. Disto resulta que somente há interesse quando se pede uma providência jurisdicional adequada à situação concreta a ser decidida. É preciso que se examine em que termos é formulada a exigência que se contém na pretensão, para que se verifique da existência do interesse de agir. Ausente o interesse de agir, falta justa causa para a propositura da Ação Penal* (op. cit., p. 294).

25. O Professor FERNANDO DA COSTA TOURINHO FILHO

# Superior Tribunal de Justiça

também assinala que para a propositura da Ação Penal *não basta a simples denúncia ou a simples queixa narrando o fato criminoso e dizendo quem foi o seu autor*, sendo necessário, ao ver desse insigne processualista penal, que *haja elementos de convicção, suporte probatório à acusação, a fim de que o pedido cristalizado na peça acusatória possa ser digno de apreciação* (Processo Penal, vol. 1, São Paulo, Saraiva, 1993, p. 489); para esse doutrinador, o *interesse de agir*, na Ação Penal, é qualificado pelo adjetivo *legítimo* (legítimo interesse de agir), o que permite afirmar que o seu ponto de vista *coincide* com o do Mestre JOSÉ FREDERICO MARQUES.

26. Nas lições dos mais acatados doutrinadores, a *justa causa* se expressa no complexo de indícios formadores da *base mínima* da plausibilidade da Ação Penal, *mas esse raciocínio é aplicável a qualquer ação sancionadora*, sendo essa, sem dúvida, a função primária da *justa causa*, no Processo Penal; porém, cabem-lhe outras funções jurídicas até mais estratégicas (ou mais nobres) no contexto das ações sancionatórias, quais a de *aguardar a dignidade humana da pessoa do acionado e, sobretudo, pôr-lhe o direito à vida, à intimidade, à boa fama, à reputação e à imagem a salvo da inexorável oxidação que a exposição à ação punitiva, seja penal ou não, invariavelmente provoca*.

27. No Estado Democrático de Direito, onde o respeito a esses valores é o eixo, a *justa causa* concretiza, ademais, no processo punitivo, o respeito à superior dignidade da pessoa humana, *realizando, no ambiente das ações sancionadoras, o critério jurídico da razoabilidade e da proporcionalidade, que justifica a coação contra o indivíduo, retirando de tal iniciativa estatal coatora a mácula da injuridicidade*.

28. A *justa causa* é, portanto, uma cláusula que não se fecha num enunciado lógico, mesmo com o emprego de palavras de largo sentido e amplos significados, pois a sua amplitude é a inerente aos institutos que *não podem ser aprisionados dentro dos traçozeiros lindes de uma fórmula*, como disse o Ministro FÉLIX FRANKFURTER, da Suprema Corte dos Estados Unidos, a propósito do *due process of law*.

29. Migrante do Direito Processual Penal Comum, onde é associada ao estado de liberdade, a exigência da *justa causa* (e do critério de ponderação que ela representa) se acha legitimada *em todas as ações próprias do Direito Sancionador*, tendo em vista que o surgimento da proteção constitucional à dignidade da pessoa humana *toca todos os valores substanciais a ela inerentes, abrangendo a liberdade e (também) os demais*.



# Superior Tribunal de Justiça

30. Quanto a esse aspecto, será pertinente assinalar que não se deve tratar o problema da *justa causa*, nas ações cíveis sancionatórias, como se fora um simples problema de *causa petendi*, próprio das ações cíveis em geral: *nas ações cíveis, por não envolverem, em regra, ameaça de ferimento a valores máximos da ordem jurídica, resumidos no valor dignidade da pessoa humana, basta que o autor exponha a sua pretensão à tutela estatal e os seus fundamentos jurídicos, não se lhe impondo que traga, já com a inicial da ação, os elementos indicadores da plausibilidade do seu pleito.*

31. Nas ações sancionatórias, pelo contrário, se exige que a exposição do autor, na inicial, contenha mais razões para se crer, do que para se descrever, na versão posta na inicial, ou seja, essa peça *deverá induzir, no espírito do Juiz, mais do que um simples juízo possibilístico (quanto ao êxito da demanda), mas um juízo de verossimilhança tão elevado, que se aproxime mesmo da quase-convicção do sucesso do pleito.*

32. Ao exercer o *juízo de admissibilidade* das ações de natureza sancionatória, o Julgador *tem obrigatoriamente de incursionar nos aspectos de mérito do pedido*, pois se assim não agir estará conferindo ao pedido inicial de tutela sancionatória o mesmo valor que confere à petição inicial de qualquer ação cível, à qual basta a exposição da pretensão, como se sabe; se o Julgador não realizar a avaliação de plausibilidade da ação, com a necessária profundidade, estará se *associando* à narrativa do promovente, atribuindo-lhe a nota de máxima veracidade.

33. Atentando para as conseqüências *sempre gravosas* que as ações sancionatórias carregam à pessoa do promovido, com repercussão imediata sobre o seu *status dignitatis*, foi que o legislador instituiu a sua prévia ouvida (arts. 17, parág. 7o. da Lei 8.429/92 e 513 e 514 do CPP), *não devendo o Juiz ser tolerante com o desrespeito a essa garantia do acionado, a ser entendida não como diligência superficial e de rotina, mas como oportunidade de defesa, daí a atenção criteriosa que deve merecer, da parte do Julgador, a resposta do promovido.*

34. É da maior importância assinalar que o ato judicial que recebe a inicial da Ação de Improbidade Administrativa se faz *preceder* da prévia ouvida do acionado, como previsto no art. 17, parág. 7o. da Lei 8.429/92, *instalando um autêntico contraditório preliminar, o que basta para deixar evidente que não se trata de decisão comum, que se assemelhe às que se proferem nos recebimentos das iniciais de ações cíveis ordinárias.*

35. E a relevância dessa decisão judicial mais avulta, quando se tem em conta que se trata de provimento que tem de examinar a consistência do

# Superior Tribunal de Justiça

mérito do pedido do autor, *para tanto podendo (e devendo) o Juiz rejeitar de logo a ação em exame*, se convencido da falta de justa causa, ou seja, se restar convencido da *inexistência* do ao ímprobo, da *improcedência* da ação ou da *inadequação* da via eleita.

36. Observa-se que ainda não se disseminou por inteiro, na Jurisprudência dos Tribunais do País, o valor estratégico processual que tem esse *contraditório preliminar*, na Ação de Improbidade Administrativa, o qual, como frisou o Professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATOS, *é de suma importância, pois o requerido, ao tomar conhecimento da ação de improbidade administrativa, poderá, de plano, demonstrar ao Magistrado que não cometeu ato tipificado na lei em voga* (O Limite da Improbidade Administrativa, Rio de Janeiro, América Jurídica, 2005, p. 617).

37. Ora, para que o Magistrado possa formar a sua convicção sobre a *pertinência da ação*, terá, obviamente, de examinar em profundidade todo o material probatório trazido pela parte autora e todo o elenco defensivo trazido pelo acionado, *pois que se assim não for, de nada valerá esse contraditório preliminar, ou será um engodo, uma simulação de respeito à presunção de inocência do promovido, nada tendo da conotação democrática que lhe estima o citado Professor GOMES DE MATOS* (op. cit., p. 617).

38. Portanto, a descrição pormenorizada do ato ímprobo, na inicial da Ação de Improbidade Administrativa, bem como a juntada de *seguros elementos probatórios da sua existência e indiciários da sua autoria*, qual se dá como previsto no art. 16, parág. 6o. da Lei 8.429/92, assemelha-se à exigência da *exposição do fato criminoso*, denotador da *justa causa* para a Ação Penal (art. 43 do CPP), *cujá função é a de legitimar a coação processual contra a pessoa apontada como praticante da infração sancionável*.

39. Assim, ante a inexistência, ao menos, da comprovação de indícios de que os gastos foram promovidos pelo recorrido na qualidade de Agente Público, ou de que as despesas foram arcadas com recursos advindos dos cofres públicos ou por corrupção, irretocável se mostra o acórdão proferido pelo Tribunal *a quo*, que rejeitou a Ação, ante a manifesta inadequação da via eleita (art. 17, § 8o. da Lei 8.429/92).

40. Diante do exposto, nega-se provimento ao Agravo Regimental. É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0004100-7 **AgRg no**  
**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.428.945 / MA**

Números Origem: 00035670620118100000 0174522011 174522011 35670620118100000 504592013

EM MESA

JULGADO: 02/09/2014

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

RECORRIDO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA

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

**AGRAVO REGIMENTAL**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF

AGRAVADO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA 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 regimental, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Sérgio Kukina. Aguardam os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa e Ari Pargendler.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0004100-7 **AgRg no**  
**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.428.945 / MA**

Números Origem: 00035670620118100000 0174522011 174522011 35670620118100000 504592013

EM MESA

JULGADO: 09/09/2014

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

RECORRIDO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA

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

**AGRAVO REGIMENTAL**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF

AGRAVADO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

**CERTIDÃO**

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Sérgio Kukina."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0004100-7 **AgRg no**  
**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.428.945 / MA**

Números Origem: 00035670620118100000 0174522011 174522011 35670620118100000 504592013

EM MESA

JULGADO: 16/09/2014

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **DILTON CARLOS EDUARDO FRANÇA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

RECORRIDO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA

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

**AGRAVO REGIMENTAL**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF

AGRAVADO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

**CERTIDÃO**

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Sérgio Kukina."

**AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.428.945 - MA (2014/0004100-7)**

**RELATOR** : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**  
**AGRAVANTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF**  
**AGRAVADO** : **JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES**  
**ADVOGADO** : **JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA**  
**INTERES.** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO**

**VOTO-VENCEDOR**

**O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA:** Cuida-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público do Estado do Maranhão em face de **José Reinaldo Carneiro Tavares** (ex-governador do Estado do Maranhão), sob a alegação de prática de atos de improbidade previstos no art. 9º, **caput** da Lei nº 8.429/92, consubstanciados na reforma e decoração da residência do então governador, com dispêndio de quantia desproporcional à sua renda, cuja origem não conseguiu comprovar.

Para melhor compreensão da controvérsia, reproduzo o seguinte trecho da exordial da ação (fls. 29-35):

*Mas o que restou apurado é que o demandado contratara os serviços de Ricardo de Lelis Bogéa de Oliveira e Patrícia Soledad, profissionais liberais de arquitetura e ambientação, para elaboração do projeto e administração da reforma do imóvel.*

*Ficou acertado entre as partes que pela execução do projeto foi acertado o valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e, pela sua administração, R\$ 10.000,00 (dez mil reais), ficando responsáveis pela aquisição de todo o mobiliário adquirido.*

*Dessa forma, o pagamento da obra era feito pelos arquitetos e as notas fiscais e recibos emitidos em nome do Sr. Ricardo Lélis, segundo comprovam por extensa documentação que juntam aos autos (fls. 155/282).*

[...]

*Restou também comprovado que o imóvel objeto da reforma, ora investigada, pertencia ao Centro de Ensino Unificado do Maranhão Ltda. - CEUMA, conforme se verifica no registro de imóveis de fls. 337.*

*Segundo o demandado José Reinaldo Carneiro Tavares o imóvel de fato fora colocado à sua disposição pelo atual Senador Mauro Fecury, já que se encontrava em difícil situação financeira, em razão de ter-se separado judicialmente recentemente, conforme declara às fls. 299/302.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*Informou ainda que obtivera autorização do citado parlamentar para efetivar a reforma e que seu custeio seria arcado pelo mesmo, mas que faria pessoalmente o acompanhamento dos serviços, por isso, contratou os arquitetos Ricardo Boga e Patrícia Soledad.*

*[...]*

*José Reinaldo Carneiro Tavares, tentando justificar com que recurso financeiro efetuou a reforma do imóvel, afirma que quem patrocinou foi o Senador Mauro Fecury.*

*No entanto, o Senador Mauro Fecury desmente peremptoriamente, ao negar que tenha efetuado o pagamento da reforma do imóvel em tela, assim como também nega que o Centro de Ensino Unificado do Maranhão Ltda. - CEUMA o tenha feito.*

*Assim, não há dúvidas de que os gastos na reforma do imóvel foram efetuados com dinheiro de origem duvidosa, na medida em que a justificativa do então ex-governador caiu por terra, ou seja, não fora confirmada por quem atribuiu efetuá-la.*

*A origem duvidosa dos recursos que ampararam a reforma do imóvel também encontra reforço na forma como eram destinados aos executores dos serviços contratados.*

*A arquiteta Patrícia Soledad declarou que por várias vezes receberam dinheiro em espécie, dentro de pacotes, de diversas pessoas para executar os serviços de reforma do apartamento em questão.*

*O outro arquiteto, Ricardo Boga também afirma que recebia os valores pertinentes a execução da reforma do apartamento por meio de "mensageiro".*

*[...]*

*Esses fatos ocorreram quando o demandado exercia o cargo de Governador do Estado do Maranhão, portanto agente público em exercício de mandato eletivo.*

Às fls. 486-489, o douto juiz de primeiro grau recebeu a inicial e determinou a citação do requerido, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92.

Na sequência, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão deu provimento ao agravo de instrumento interposto pelo ora recorrido, em acórdão assim ementado (fl. 539):

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CARACTERIZADA. ATOS DE REFORMA DE IMÓVEL PARTICULAR QUE NÃO TEM RELAÇÃO NENHUMA COM OS ATOS DE GOVERNO DO EX-GOVERNADOR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. RECURSO PROVIDO.**

**1. Para o recebimento da inicial da ação de improbidade administrativa, com base no art. 17, § 11, da Lei nº 8.429, de 1992,**

# *Superior Tribunal de Justiça*

*deve haver prova suficiente de que os atos particulares do acusado têm relação com os atos de governo, gerando desvio de recursos públicos e enriquecimento sem causa do agente público ou de terceiro.*

*II. Não havendo a prova e sendo os atos meramente particulares fica evidente a inadequação da via eleita.*

*III. Agravo provido.*

Contra o referido acórdão, o **Parquet** maranhense manejou recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, sustentando, em síntese, que, na "*fase primária, deve ser priorizado o interesse público no desenvolvimento do próprio processo, para a detida apuração dos fatos e aplicação da lei, pela simples presença de meros indícios de atos de improbidade administrativa*" (fl. 566).

Não foram apresentadas contrarrazões (certidão à fl. 586).

A seu turno, o Ministério Público Federal, em parecer ofertado pela Subprocuradora-Geral da República Maria Caetana Cintra Santos, opina pelo conhecimento e provimento do apelo (fls. 602-608).

Ato contínuo, o eminente Relator negou provimento ao recurso especial, em decisão monocrática assim sumariada (fl. 610):

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE REJEITA AÇÃO DE IMPROBIDADE, ANTE A AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE AS DESPESAS REALIZADAS PELO EX-GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO EM SUA RESIDÊNCIA COM O EXERCÍCIO DO MUNUS PÚBLICO, CORRUPÇÃO OU VALORES ADVINDOS DOS COFRES PÚBLICOS. ATO PRIVADO INAMOLDÁVEL EM QUAISQUER DAS CONDUTAS TÍPICAS PREVISTAS NA LEI 8.429/92. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.*

Daí o presente agravo regimental (fls. 624-632), no qual o Ministério Público Federal alega que "*a Lei de Improbidade Administrativa exige apenas que a ação seja instruída com documentos que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade*", bem como que "*a prova do 'elo existente entre os gastos realizados pelo ex-governador em sua residência com os atos de gestão por ele promovidos como agente político' diz respeito ao próprio ato de improbidade em si, cuja comprovação da ocorrência*



# Superior Tribunal de Justiça

igualmente deverá ser objeto de prova no bojo da instrução " (fl. 630).

É o relatório.

## Segue o voto-vista.

A compreensão do eminente Relator sobre o caso em exame foi a de que "ante a inexistência, ao menos, da comprovação de indícios de que os gastos foram promovidos pelo recorrido na qualidade de Agente Público, ou de que as despesas foram arcadas com recursos advindos dos cofres públicos ou por corrupção, irretocável se mostra o acórdão proferido pelo Tribunal a quo, que rejeitou a Ação, ante a manifesta inadequação da via eleita (art. 17, § 8o. da Lei 8.429/92)".

Ouso, entretanto, divergir do entendimento de Sua Excelência.

No que interessa à questão posta nos autos, a jurisprudência desta Corte tem asseverado que "é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria, para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público" (REsp 1.197.406/MS, Rel<sup>a</sup>. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013).

Nessa mesma linha de raciocínio:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGOS 9º E 10 DA LEI N. 8.429/1992. SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE CONTRATADOS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RECEBIMENTO DA INICIAL. ART. 17, § 8º, DA LEI N. 8.429/1992. IN DUBIO PRO SOCIETATE. NECESSIDADE DE NOVA INCLUSÃO DE PROCESSO NA PAUTA DE JULGAMENTO. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. ÓRGÃO COLEGIADO COMPOSTO POR JUÍZES CONVOCADOS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL.

1. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992, a ação de improbidade administrativa só deve ser rejeitada de plano se o órgão julgador se convencer da inexistência do ato de improbidade, da impropriedade da ação ou da inadequação da via eleita, de tal sorte que a presença de indícios da prática de atos ímprobos é suficiente ao recebimento e processamento da ação.

[...]

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.186.672/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves,

Primeira Turma, DJe 13/9/2013)

*ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FASE PRELIMINAR DA AÇÃO JUDICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. PREJUÍZO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE.*

[...]

5. *Quanto ao mérito, deixe-se consignado que esta Corte Superior tem posicionamento no sentido de que, existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92 (fase em que a presente demanda foi interrompida), vale o princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.*

6. *Isto porque, durante a instrução probatória plena, poderá ser possível identificar elementos objetivos e subjetivos da tipologia da Lei n. 8.429/92, especialmente a caracterização de eventual dano ao erário ou enriquecimento ilícito e o dolo dos agentes envolvidos.*

7. *No mais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que, para o enquadramento de condutas no art. 11 da Lei n. 8.429/92 (tipo em tese cabível à presente hipótese concreta), é despicienda a caracterização do dano ao erário e do enriquecimento ilícito, razão pela qual a presente demanda é abstratamente viável. Precedentes.*

8. *Recurso especial parcialmente conhecido, e nesta parte provido.*

**(REsp 1.220.256/MT, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27/4/2011 – sem destaque no original)**

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO NA INSTÂNCIA ORDINÁRIA DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO E DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE JUÍZO QUANTO AOS REQUISITOS OBJETIVOS DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA.*

*IMPOSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO ANTECIPADA. RETORNO DOS AUTOS PARA PROSEGUIMENTO DO FEITO. PRECEDENTES.*

[...]

6. *Do acórdão recorrido, se infere que o Tribunal de origem também não especificou a presença, ou não, desses requisitos para a dispensa de licitação. Dessa forma, o acórdão recorrido contrasta com o*

*entendimento reinante no STJ de que, na fase prevista no art. 17, § 8º, da LIA, o magistrado deve limitar-se a um juízo preliminar sobre a inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, apenas com o fim de evitar a ocorrência de lides temerárias.*

*7. Mutatis mutandis, se a petição contiver a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa, não se configura inépcia da inicial, sob pena de esvaziar-se a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa. Precedentes: AgRg no REsp 1204965/MT; REsp 1008568/PR e REsp 1002628/MT.*

*8. In casu, há, em tese, a realização de conduta violadora de princípios da administração pública a ser apurada no âmago do processo, não tendo a sentença afastado um dos requisitos que caracteriza o ato como ilegal, pelo que, esse ponto, deve ser objeto de análise por ocasião do julgamento do mérito.*

*9. Agravo regimental não provido.*

**(AgRg no REsp 1.168.551/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28/10/2011 - sem destaques no original)**

A fim de que, no caso ora examinado, não parem dúvidas acerca da existência de **indícios** da prática de atos ímprobos, ressalto que não há, até aqui, controvérsia acerca dos fatos narrados na proemial, quais sejam: (I) o apartamento em que residia o recorrido, que lhe fora cedido pelo então Senador Mauro Fecury, foi integralmente reformado e decorado sem que tenha havido comprovação da origem do dinheiro empregado para fazer frente ao elevado custo da obra, haja vista que, contrariamente ao afirmado pelo ex-Governador, o nominado Senador também nega tenha sido o responsável pelo pagamento das despesas efetuadas no imóvel em questão; (II) a existência, nos autos, de diversos recibos emitidos em nome do arquiteto Ricardo de Lélis Borgea de Oliveira (contratado pelo ora recorrido) e com indicação para entrega das aquisições no endereço do imóvel em comento, vários desses recibos emitidos no ano de 2006, período em que o recorrido ainda ocupava o posto de chefe do Executivo estadual.

Veja-se, outrossim, que o Tribunal de origem, ao reformar a interlocutória agravada e extinguir prematuramente o feito, fundou-se, essencialmente, em juízo depreciativo e definitivo sobre as provas apresentadas pelo **Parquet** autor, obviando-lhe, **ab initio**, a produção de outros possíveis elementos de prova, como solicitado na inicial. A tanto, reproduzo o seguinte excerto do acórdão local, **verbis** (fl. 543):

# Superior Tribunal de Justiça

*Analisando os autos, vejo que merece razão o Agravante, tendo em vista que as provas documentais carreadas aos autos não têm correlação nenhuma com atos político-administrativos, decorrentes do mandato de governador do Estado do Maranhão que exercia entre 2003 a 2006.*

*Vejo que o libelo acusatório, de fls. 28/40, foi baseado em matérias jornalísticas, cujo objetivo era tão-somente desmoralizar o Agravante perante a opinião pública.*

*Além disso, não há qualquer elemento que represente o nexo de causalidade de que os recursos aplicados na reforma do apartamento, ocupado pelo Agravante, foram desviados dos cofres públicos.*

*Não existe nenhuma prova sequer que o dinheiro aplicado na propriedade particular foi desviado do Governo Estadual ou oriundo de ato de corrupção.*

*Entendo que deve o Ministério Público investigar mais detidamente os agentes públicos antes de levá-los às barras da Justiça, principalmente um Ex-Governador de Estado, sendo necessário que haja indícios reais de atos de corrupção, principalmente quando se trata de reforma de bens particulares.*

*Neste caso específico, o imóvel era emprestado do Sr. Mauro Fecury ao Agravante e a reforma que ali se fizera é ato particular até que haja prova do suficiente de desvio de recursos públicos.*

*Portanto, não existe uma só prova de que o dinheiro aplicado pelo Agravante na reforma do apartamento que residia decorreu de atos de improbidade quando era governador de estado, ou seja, meras notícias de jornal O matutino e de blogs não são suficientes para o ingresso de ação de improbidade administrativa.*

*[...]*

*É desmerecedora de crédito a prova produzida pela Promotoria Pública, pois, não chegou, sequer, a nenhum elemento que ligasse a reforma, levada a efeito pelos arquitetos, com os atos de governo, quando exercido pelo Agravante no período de 2003 a 2006.*

Em tal cenário, e já em ordem a concluir a presente fundamentação, tenho que, como deflui da expressa dicção do § 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, somente será possível a pronta rejeição da ação, pelo magistrado, caso resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação, ou da inadequação da via eleita. No caso em exame, porém, como se pode extrair do acórdão estadual, o que nele mais se enalteceu foi a **insuficiência** de provas acerca das condutas ímprobadas descritas na petição inicial, sem que, em contrário, se tivesse apontado a **existência** de provas hábeis e robustas a evidenciar, de plano, a inoccorrência dessas mesmas condutas ímprobadas.

Ressalte-se: uma coisa é afirmar-se a **existência** de provas cabais e

# Superior Tribunal de Justiça

irretorquíveis, capazes de arredar, prontamente, a tese da ocorrência do ato ímprobo. Presente esta hipótese, não há discutir, deve o juiz rejeitar de plano a ação, como preceitua o referido § 8º. Outra coisa, bem diferente, é se proclamar a **inexistência** de provas da materialização do ato ímprobo, contexto em que o encaminhamento judicial deverá operar em favor do prosseguimento da demanda, exatamente para se oportunizar a ampla produção probatória, tão necessária ao pleno e efetivo convencimento do julgador.

Na espécie, o Relator do agravo de instrumento, na origem, diz: "*Concluindo, não se vislumbra, ao menos nesta fase processual, que os atos praticados pelo Agravante tenham ofendido a Lei de Improbidade Administrativa*" (fl. 544).

Com a devida licença, o que o digno Relator estadual afirma não vislumbrar agora, não será vislumbrado em nenhuma outra fase, porque o processo, com tal desate, estaria sendo extinto de plano, sem oportunidade outra para a comprovação do alegado pela parte autora.

Em suma, descrevendo a exordial da ação conduta enquadrável, em tese, no art. 9º da Lei nº 8.429/92, exsurge apressada e inoportuna a rejeição da inicial, máxime, vale insistir, à falta de elementos probatórios que, de plano, pudessem elidir a própria existência do assacado comportamento ímprobo.

Sendo assim, somente após a regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência, ou não, de enriquecimento ilícito do réu; a análise pormenorizada das ações narradas na peça vestibular, em tal contexto, desborda para o âmbito meritório e apenas poderá ser objeto de decisão conclusiva após a competente dilação probatória.

Então, tendo em mira o princípio **in dubio pro societate**, prevalescente neste momento limiar das ações de improbidade, impõe-se, a meu sentir, a reforma do acórdão recorrido, para que a ação tenha regular trâmite.

Ante o exposto, com o máximo e sempre devido respeito ao Relator, **dou provimento** ao agravo regimental do Ministério Público Federal, em ordem a **prover o recurso especial**, ensejando o regular prosseguimento da ação movida pelo **Parquet** do Estado do Maranhão.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0004100-7 **AgRg no**  
**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.428.945 / MA**

Números Origem: 00035670620118100000 0174522011 174522011 35670620118100000 504592013

EM MESA

JULGADO: 18/09/2014

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

RECORRIDO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA

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

**AGRAVO REGIMENTAL**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF

AGRAVADO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

**CERTIDÃO**

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Sérgio Kukina dando provimento ao agravo regimental para prover o recurso especial, divergindo do voto do Sr. Ministro Relator, pediu vista o Sr. Ministro Benedito Gonçalves. Aguarda a Sra. Ministra Regina Helena Costa.

**AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.428.945 - MA (2014/0004100-7)**

**RELATOR** : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**  
**AGRAVANTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF**  
**AGRAVADO** : **JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES**  
**ADVOGADO** : **JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA**  
**INTERES.** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO**

**EMENTA**

**ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FASE DE RECEBIMENTO DA AÇÃO. INDÍCIOS DA OCORRÊNCIA DE ATOS ÍMPROBOS. SUFICIÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL, ACOMPANHANDO A DIVERGÊNCIA INAUGURADA PELO MIN. SÉRGIO KUKINA.**

**VOTO-VISTA**

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES:** Como bem relatado nos votos que me antecederam, a questão central desses autos diz respeito ao recebimento da inicial da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Maranhão em desfavor de José Reinaldo Carneiro, objetivando a imposição das penalidades contidas no art. 12, I, da Lei 8.429/92, ao argumento de que o recorrido, então governador do Estado do Maranhão, realizou reforma no imóvel emprestado em que residia, com dispêndio de quantia desproporcional à sua renda e cuja origem não conseguiu comprovar, o que configuraria ato de improbidade previsto no art. 9º, caput, da Lei 8.429/92.

Após o voto do eminente Relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, que negou provimento ao agravo regimental para manter decisão monocrática que negou provimento ao recurso especial, pediu vista o eminente Min. Sérgio Kukina, que, inaugurando a divergência, julgou pelo provimento ao agravo regimental para dar provimento ao recurso especial.

Pedi vista.

Do exame dos autos, verifica-se que o Tribunal de origem entendeu por bem dar provimento ao recurso de apelação, para indeferir o recebimento da inicial da presente ação de improbidade administrativa, ao fundamento de que não existem provas suficientes de que os atos particulares do acusado têm relação com os atos de governo, gerando desvio de recursos

# *Superior Tribunal de Justiça*

públicos e enriquecimento sem causa do agente público ou de terceiro.

Ocorre que, como bem assentado pelo Min. Sérgio Kukina, em seu voto divergente, não restam dúvidas acerca dos seguintes fatos apontados na exordial, senão vejamos:

- "i) o apartamento em que residia o recorrido, que lhe fora cedido pelo então Senador Mauro Fecury, foi integralmente reformado e decorado, sem que tenha havido comprovação da origem do dinheiro empregado para fazer frente ao elevado custo da obra, haja vista que, contrariamente ao afirmado pelo ex-Governador, o nominado Senador também nega tenha sido o responsável pelo pagamento das despesas efetuadas no imóvel em questão;
- (ii) a existência, nos autos, de diversos recibos emitidos em nome do arquiteto Ricardo de Lélis Borgea de Oliveira (contratado pelo ora recorrido) e com indicação para entrega das aquisições no endereço do imóvel em comento, vários desses recibos emitidos no ano de 2006, período em que o recorrido ainda ocupava o posto de chefe do Executivo estadual".

Nessa esteira, considerando que os fatos imputados aos recorrido denotam, em tese, a possibilidade de subsunção ao tipo ímprobo previsto no art. 9º da Lei 8.429/92, não há como se afastar da conclusão de que a exigência de prova robusta para o processamento da ação de improbidade evidencia que o acórdão recorrido contrariou a jurisprudência desta Corte Superior, no sentido de que a interpretação do art. 17, §§ 6º e 8º, da Lei 8.429/92 conduz ao entendimento de que a ação de improbidade administrativa só deve ser rejeitada de plano se o órgão julgador se convencer da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, de sorte que a presença de indícios da prática de atos ímprobos é suficiente ao recebimento e processamento da ação.

Nesse sentido: AgRg no REsp 1.384.970/RN, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/9/2014; REsp 1.357.838/GO, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/9/2014; REsp 1.405.346/SP, Rel. p/ acórdão Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 19/8/2014; AgRg no AREsp 318.511/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 17/9/2013; AgRg no REsp 1.186.672/DF, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 13/09/2013.

Ante o exposto, peço vênias ao eminente Relator para acompanhar a divergência inaugurada pelo eminente Ministro Sérgio Kukina e dar provimento ao agravo regimental para o fim de dar provimento ao recurso especial.



# *Superior Tribunal de Justiça*

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0004100-7 **AgRg no**  
**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.428.945 / MA**

Números Origem: 00035670620118100000 0174522011 174522011 35670620118100000 504592013

EM MESA

JULGADO: 23/10/2014

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

**Relator para Acórdão**

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO  
RECORRIDO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES  
ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA

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

**AGRAVO REGIMENTAL**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF  
AGRAVADO : JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES  
ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

**CERTIDÃO**

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, a Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, deu provimento ao agravo regimental para prover o recurso especial, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Sérgio Kukina, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Sérgio Kukina (voto-vista) os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (voto-vista), Regina Helena Costa e Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) (RISTJ, art. 162, §2º, segunda parte).