

RECURSO ESPECIAL Nº 1.663.430 - AP (2017/0067306-5)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : CARLOS CAMILO GÓES CAPIBERIBE
ADVOGADOS : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S) -
DF025120
ANTÔNIO KLEBER DE SOUZA DOS SANTOS - AP000897
SIMONE SOUZA DOS SANTOS - AP001233
RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : DIEGO BONILLA AGUIAR DO NASCIMENTO E OUTRO(S) -
AP001533

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Trata-se de recurso especial interposto por Carlos Camilo Góes Capiberibe contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, assim ementado (fl. 1.229, e-STJ):

PROCESSO CIVIL - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AGRAVO DE INSTRUMENTO - GOVERNADOR DO ESTADO - DECISÃO FUNDAMENTADA - ILEGITIMIDADE PASSIVA.

- 1) Não há que se falar em ausência de fundamentação quando a juíza, analisando o conjunto probatório, discorre com precisão sobre as possíveis condutas, em tese, do recorrente que configuraria atos de improbidade administrativa previstos na Lei.
- 2) Para figurar no pólo passivo daquela ação, basta o agente se enquadrar no artigo 1º da Lei n* 8.429/92 Assim, a alegação de sua ilegitimidade ad causa, não merece acolhida.
- 3) Agravo de instrumento não provido.

Em suas razões (fls. 1.239-259, e-STJ), sustenta ofensa aos artigos 165, 267, VI e 458 do CPC/1973 e 17, §§ 8º e 11, da Lei n. 8.429/1992, aos argumentos de que inexistente fundamentação na decisão que recebeu a ação de improbidade administrativa, sendo este ilegitimado passivo, bem como que inexistem elementos nos autos aptos a caracterizar o cometimento de ato de improbidade.

Contrarrazões às fls. 1.271-1.275, e-STJ.

Decisão que admitiu o recurso especial às fls. 1.264-1.267, e-STJ.

Parecer do Ministério Público Federal pelo não provimento do recurso especial (fls. 1.287-1.293, e-STJ).

Superior Tribunal de Justiça

Na sessão do dia 11/9/2018, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, apresentou voto-vista dando provimento ao agravo interno para tornar nulo o acórdão recorrido por ausência de fundamentação na decisão que admitiu o processamento da ação de improbidade administrativa. Após os votos do Ministro Sérgio Kukina e da Ministra Regina Helena Costa, que reconheceram que a decisão de recebimento da exordial da presente ação de improbidade está devidamente fundamentada, divergindo do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, pediu vista o Ministro Gurgel de Faria.

O Ministro Gurgel de Faria trouxe ao Colegiado, na assentada do dia 23/10/2018, voto-vista reconhecendo que a decisão de recebimento a inicial está fundamentada e, no mérito, manifestou-se pelo provimento do agravo interno para, desde já, rejeitar a ação de improbidade por ausência de justa causa.

Desta forma, preliminarmente, a Turma, por maioria, reconheceu que a decisão de recebimento da inicial de Ação de Improbidade Administrativa está fundamentada (certidão de julgamento datada de 23/10/2018).

Ainda na mesma assentada (23/10/2018), o Colegiado deu provimento ao agravo interno para, afastando a incidência do óbice da Súmula 7/STJ, conhecer do recurso especial, ficando vencidos esta Relatoria e o Ministro Sérgio Kukina.

Os autos retornaram ao gabinete deste Relator a fim de que fosse apreciado o mérito do recurso especial.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.663.430 - AP (2017/0067306-5)

EMENTA

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, wque só se processa quando há viabilidade condenatória.
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.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada, pelo Estado do Amapá, contra o ex-governador de referido ente público, tendo vista o prejuízo causado ao erário em decorrência do inadimplemento da última parcela do contrato de financiamento n. 0397.070-36/12, firmado entre o estado do Amapá e a Caixa Econômica Federal.

O recurso especial interposto pelo requerido desafia acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, que negou provimento ao agravo de instrumento manejado contra a decisão do Juízo de primeiro grau, que recebeu a exordial da ação de improbidade e determinou a citação do réu.

Está-se, portanto, na fase preliminar de recebimento da ação de improbidade, sendo que, nos termos do 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992, o juiz, em decisão fundamentada, poderá rejeitá-la nas seguintes hipóteses: (a) se convencido da inexistência do ato de improbidade; (b) se manifesta a

improcedência da ação; e (c) se inadequada a via eleita.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assentou que: "na fase preliminar de recebimento da inicial em ação de improbidade administrativa, vige o princípio do *in dubio pro societate*, i. e., apenas ações evidentemente temerárias devem ser rechaçadas, sendo suficiente simples indícios (e não prova robusta, a qual se formará no decorrer da instrução processual) da conduta ímproba" (AgRg no Ag 1.154.659/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/9/2010).

Assim, ao final desta fase preliminar, a demonstração da existência de indícios de autoria e da prática de ato passível de configurar a improbidade administrativa é condição suficiente para o recebimento da exordial pelo Juízo, em decorrência do princípio do *in dubio pro societate*.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 17, § 8º, DA LEI Nº 8.429/1992. INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATOS DE IMPROBIDADE. 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, Relª. 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. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt no AREsp 952.487/MS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 18/9/2018).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LIA. DEMONSTRAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO OU DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado 2).

2. De acordo com a posição dominante no âmbito do STJ, presentes indícios suficientes 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.

3. No caso concreto, a Corte de origem afastou o entendimento sufragado no primeiro grau de jurisdição, no sentido de que, à míngua de prova de dano ao erário, a ação decorrente do ato ímprobo previsto no art. 11 não poderia ser processada.

[...]

5. Agravo interno desprovido (AgInt no AREsp 295.527/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 20/9/2017).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. SUPOSTO ESQUEMA DE CORRUPÇÃO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL EM DESFAVOR DE EX-DEPUTADO DISTRITAL. PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS MÍNIMOS DO ATO ÍMPROBO A JUSTIFICAR O PROCESSAMENTO DA AÇÃO. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA.

1. Em observância ao princípio do *in dubio pro societate*, a petição inicial somente será rejeitada quando constatada a "inexistência do ato de improbidade, a improcedência da ação ou a inadequação da via eleita" (Lei 8.492/92 - art. 17, § 8º).

2. Hipótese em que a instância ordinária - soberana na apreciação da matéria fático-probatória - concluiu pela existência de indícios mínimos de autoria e materialidade, a justificar o processamento da ação de improbidade.

3. Presença de elementos de prova constantes dos autos, consubstanciados nas declarações qualificadas e em escuta produzida sob o controle judicial, com indicação de indícios suficientes para o recebimento da petição inicial e processamento da ação. A comprovação (ou não) dos fatos nelas mencionados deve ser diferida para o momento processual oportuno.

[...]

5. Agravo regimental desprovido (AgRg no AREsp 243.966/DF, Rel. Ministro Olindo Menezes (desembargador convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, DJe 4/8/2015).

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 DISPENSOSA 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^a. 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 (AgRg no REsp 1.428.945/MA, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 5/12/2014).

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 DÚBIO 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 improcedência 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 E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. PRECEDENTES. PRESENÇA DE INDÍCIOS. REVISÃO. SÚMULA 7 DO STJ.

[...]

3. 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 improcedência 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, uma vez que, nessa fase, impera o princípio do *in dubio pro societate*. Nesse sentido: AgRg no AREsp 531.550/RJ, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 15/9/2015, DJe 25/9/2015; AgRg no REsp 1.433.861/PE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 3/9/2015, DJe 17/9/2015; AgRg no REsp 1.520.167/SE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1º/9/2015, DJe 16/9/2015.

4. No caso específico, a Corte local entendeu pela existência de indícios da prática de atos de improbidade administrativa e recebeu a petição inicial. Desconstituir o entendimento da Corte local implica o reexame das provas dos autos, o que não pode ser realizado na via eleita devido ao estabelecido pela Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

5. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt no AREsp 1.213.358/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 31/10/2018).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO AFIRMADOS A PARTIR DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. ELEMENTO SUBJETIVO. NECESSIDADE DE REGULAR INSTRUÇÃO PROBATÓRIA.

1. A presença de indícios de cometimento de atos de improbidade autoriza o recebimento da petição inicial da ação civil pública destinada à apuração de condutas que se enquadrem à Lei nº 8.429/92. Deve, assim, prevalecer o princípio do *in dubio pro societate*. Precedentes do STJ.

2. No caso em concreto, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos que o Tribunal de origem entendeu pela presença de indícios de prática de improbidade administrativa pela parte ora Recorrente, a autorizar o recebimento da petição inicial. A propósito, está consignado no acórdão recorrido que havendo, destarte, inúmeros indícios do cometimento de atos de improbidade administrativa e ausente prova hábil a evidenciar, de plano, a inadequação da via eleita, a inexistência de ato de improbidade ou a improcedência da ação, é de rigor manter o recebimento da petição inicial (fl. 1048 e-STJ). A revisão de tais fundamentos é inviável na via recursal eleita, a teor do que dispõe a Súmula 7/STJ.

[...]

4. Agravo interno não provido (AgInt no REsp 1.677.792/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 21/9/2018).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CABIMENTO. REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL. ART. 17, §§ 6º E 7º, DA LEI 8.429/1992.

Superior Tribunal de Justiça

[...]

3. O patrimônio público é bem difuso por excelência. Sua proteção é simultaneamente dever e direito de todos e, por isso, apresenta-se como um dos pilares da ordem republicana instituída pela Constituição de 1988.
4. Na Ação Civil Pública é indiferente a natureza do ato ilícito imputado ao réu (no caso, improbidade administrativa) e a tipologia dos remédios judiciais pretendidos (preventivos, reparatórios ou sancionatórios).
5. Condutas ímprobas podem ser deduzidas em juízo por meio de Ação Civil Pública, havendo perfeita harmonia entre a Lei 7.347/1985 e a Lei 8.429/1992, respeitados os requisitos específicos desta última (como as exigências do art. 17, § 6º). Precedentes do STJ.
6. Não é inepta a petição inicial que contém a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa, hábil para propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa.
7. É descabido pretender que, na Ação Civil Pública, a petição inicial seja uma versão antecipada da sentença, uma espécie de bula de remédio que, de tão precisa e minuciosa, prescindir da instrução, tendo em vista que já antecipa tudo o que, em outras modalidades de ação, caberia descobrir e provar em juízo.
8. A Lei da Improbidade Administrativa exige que a ação seja instruída com, alternativamente, "documentos" ou "justificação" que "contenham indícios suficientes do ato de improbidade" (art. 17, § 6º). Trata-se, como o próprio dispositivo legal expressamente afirma, de prova indiciária, isto é, indicação pelo autor de elementos genéricos de vinculação do réu aos fatos tidos por caracterizadores de improbidade.
9. Tão grande foi a preocupação do legislador com a efetiva repressão aos atos de improbidade e com a valorização da instrução judicial que até mesmo esta prova indiciária é dispensada quando o autor, na petição inicial, trazer "razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas" (art. 17, § 6º).
10. O objetivo da decisão judicial prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 é tão-só evitar o trâmite de ações clara e inequivocamente temerárias, não se prestando para, em definitivo, resolver no preâmbulo do processo e sem observância do princípio *in dubio pro societate* aplicável na rejeição da ação de improbidade administrativa tudo o que, sob a autoridade, poder de requisição de informações protegidas (como as bancárias e tributárias) e imparcialidade do juiz, haveria de ser apurado na instrução.
11. Recurso Especial não provido (REsp 1.108.010/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 21/8/2009).

No entanto, a força do princípio do *in dubio pro societate* é temperada pela hipóteses previstas para indeferimento da inicial, no já citado art. § 8º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa. Ou seja, nos casos em que a via eleita é inadequada; ou quando o ato praticado não se subsume às hipóteses de improbidade administrativa previstas nos arts. 9º, 10, 10-A e 11 da LIA; ou, ainda, se não houver indícios mínimos de autoria e materialidade aptos a demonstrar a possibilidade de procedência da pretensão, deve-se rejeitar em seu nascedouro a ação de

improbidade administrativa.

Nesse passo, ombreando os julgados do STJ quanto à aplicabilidade do princípio do *in dubio pro societate*, tem-se, também, uma prestigiosa jurisprudência e doutrina que exigem a presença de justa causa para o recebimento da ação de improbidade.

O conceito de justa causa, como diversos outros utilizados na seara das ações de improbidade, é emprestado do mundo penal.

Afrânio Silva Jardim coloca a justa causa como uma quarta condição da ação penal (em acréscimo às três condições clássicas da ação: possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade *ad causam*). Segundo ele, a justa causa consiste na existência de "um suporte probatório mínimo em que se deve lastrear a acusação, tendo em vista que a simples instauração do processo penal já atinge o chamado *status dignitatis* do imputado" (JARDIM, Afrânio Silva; AMORIM, Pierre Souto Marior Coutinho de. *Direito Processual Penal*. 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, pp. 60-61).

Na mesma linha, a Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura, em obra dedicada a prescrutar o que seja justa causa na ação penal, ensina que:

[...] a justa causa para o recebimento da acusação não sobressai apenas de seus elementos formais, mas, mormente, da sua fidelidade à prova que demonstre a legitimidade da imputação. Segue-se que a necessidade de existência de justa causa funciona como mecanismo para impedir, em hipótese, a ocorrência de imputação infundada, temerária, leviana, caluniosa e profundamente imoral. (MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. *Justa Causa para a Ação Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pp. 247).

No âmbito da improbidade administrativa, "em razão do perigo de sanções tão severas, exige-se a justa causa para toda e qualquer ação de improbidade administrativa, consubstanciada em documentos ou justificações que contenham indícios suficientes ao ato ímprobo (§ 6º do art. 17 da Lei n. 8.429/92" (MATOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da Improbidade Administrativa**: Comentários à Lei n. 8.429/92. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 565).

Hely Lopes Meirelles, analisando o procedimento da ação de improbidade administrativa, ensina que:

Superior Tribunal de Justiça

O § 7º do art. 17 cria uma fase de defesa prévia dos réus, com a possibilidade de juntada de razões escritas e documentos, após o que o juiz pode rejeitar a ação de plano, na forma do § 8º. Somente após a defesa prévia é que o juiz receberá a ação e manda efetivamente citar o réu (§ 9º) – decisão, esta, impugnável por agravo de instrumento (§ 10). O objetivo do procedimento, que a princípio pode parecer repetitivo, é o de filtrar as ações que não tenham base sólida e segura, obrigando o juiz – com possibilidade de recurso ao tribunal – examinar efetivamente, desde logo, com atenção e cuidado, as alegações e os documentos da inicial, somente dando prosseguimento àquelas ações que tiverem alguma possibilidade de êxito e bloqueando aquelas que não passem de alegações especulativas, sem provas ou indícios concretos. (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pp. 346-347)

Assim, após a defesa preliminar do réu na ação de improbidade, caberá ao julgador inquirir e decidir sobre a existência de justa causa para a ação de improbidade, ou seja, de justificativa para o prosseguimento da ação, que estará presente quando houver plausibilidade da pretensão deduzida pelo autor, consistente na presença de indícios suficientes da existência do ato de improbidade administrativa, nos termos da dicção do § 6º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992.

É imperioso perquirir o que são "indícios suficientes da existência do ato de improbidade". A resposta é encontrada da leitura sistemática da própria lei de improbidade administrativa e da jurisprudência consolidada ao longo dos 25 anos de existência de referido diploma normativo.

O § 6º do art. 17 fala em documentos e justificações que evidenciem a prática do ato de improbidade. Assim, a exordial deve apresentar a devida justificação para o ajuizamento da ação civil pública, ou seja, a clara e necessária descrição dos seguintes elementos, essenciais à caracterização do ato de improbidade administrativa: (a) a conduta típica (que pode ser comissiva ou omissiva) que se amolde às hipóteses dos arts. 9º, 10, 10-A e 11 da Lei n. 8.429/1992, com a demonstração de que em decorrência dela (nexo de causalidade) houve enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública; (b) o elemento volitivo doloso (para as hipóteses dos art. 9º e 11 da LIA) ou pelo menos culposo (para a hipótese do art. 10 da LIA); (c) a indicação, em concreto, da autoria do ato alegadamente ímprobo. Além disso, a petição inicial deve vir acompanhada de um mínimo de lastro probatório que demonstre a existência de indícios suficientes do alegado ato de improbidade descrito na peça acusatória, salvo nos casos em que há a impossibilidade de produção da prova naquele momento processual, o que deve ser devidamente explicitado e fundamentado na exordial. em conclusão: a justa causa consiste, pois, na presença

Superior Tribunal de Justiça

concomitante na petição inicial de justificação e elementos probatórios do ato de improbidade, nos termos acima detalhado.

Quanto ao ponto, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (em sua obra **Improbidade Administrativa**: breves estudos sobre a justa causa e outro temas relevantes de direito sancionador. Fortaleza: Editora Curumim, 2014, p. 61) adverte que:

Deve-se, porém, deixar logo bem esclarecido que os elementos indicadores da justa causa não podem ser confundidos com suposições, alvitre ou mesmo meras possibilidades, pois somente se configuram (esses elementos) quando a sua presença é inequívoca e apontam ocorrências concretas, não ocorrências que podem ser legitimamente imaginadas, mas aí, nesse caso, a imaginação do autor poderá servir, sem dúvida, para produção de peça literária, não para a produção de peça acusatória.

No campo jurisprudencial, diversos são os julgados desta Corte Superior de Justiça que exigem a presença da justa causa nas ações de improbidade administrativa.

O julgamento que mais detidamente tratou da questão foi o REsp 1.259.350/MS, da relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, no qual esta Primeira turma assentou que:

O recebimento da peça inicial da Ação de Improbidade Administrativa requer, além da constatação dos requisitos constantes no art. 282 do CPC, a comprovação da justa causa para a sua propositura, consubstanciada na averiguação de elementos concretos que atestem haver indícios suficientes acerca da materialidade da conduta desonesta (materialidade) e da responsabilidade do agente público (autoria).

No entanto, diversos são os julgados que, sem adentrar em grandes considerações sobre o tema, consignam a necessidade da justa causa para o recebimento da ação de improbidade administrativa.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA ASSENTADA PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM COM BASE NO CONJUNTO FÁTICO PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ, DAS AS PARTICULARIDADES DO CASO.

1. No particularizado caso dos autos, as instâncias de origem, com base no conjunto fático-probatório dos autos, assentaram a ausência de justa causa para recebimento da exordial da subjacente ação civil por ato de improbidade

administrativa.

2. Nesse contexto, a alteração desse entendimento encontra óbice na Súmula 7/STJ.

3. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt no AREsp 923.782/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 5/4/2018).

DIREITOS SANCIONADOR E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM ESTEIO EM SUPOSTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO COM BASE NOS ARTS. 10 (DANO AO ERÁRIO) E 11 (OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/92. ALEGAÇÃO DE QUE GERENTE DE RELACIONAMENTO DA CEF REALIZOU OPERAÇÃO DE FINANCIAMENTO DA LINHA CONSTRUCARD SEM A REALIZAÇÃO DE PESQUISA MANUAL E SEM APURAÇÃO DE RENDA DOS CLIENTES CONTRATANTES. REFORMA, PELO TRF DA 2a. REGIÃO, DA DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU QUE RECEBEU A PETIÇÃO INICIAL. ARGUMENTAÇÃO DO ÓRGÃO ACUSADOR DE QUE BASTA A DESCRIÇÃO GENÉRICA DOS FATOS E IMPUTAÇÕES DOS RÉUS PARA O RECEBIMENTO DA INICIAL. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS MÍNIMOS PARA A ADMISSIBILIDADE DO FEITO EM DESFAVOR DA ORA RECORRIDA, CONFORME PROCLAMADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, QUE ATESTOU A IMPRECIÇÃO NA DELIMITAÇÃO DE CONDUTA CONCRETA DA IMPUTADA QUANTO A SUA PARTICIPAÇÃO DIRETA NA SUPOSTA FRAUDE. AGRAVO INTERNO DO ÓRGÃO ACUSADOR DESPROVIDO.

1. 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).

2. Na presente demanda, o TRF da 2a. Região, com base nos fatos e provas constantes dos autos - impermeáveis a modificações e insindicáveis em sede de recorribilidade extraordinária -, verificou que a conduta da acusada não foi suficientemente filigranada na petição inicial, apontado-se a insuficiência, para os efeitos de processamento de ação de improbidade, da simples referência de que a implicada ocupava o cargo de gerente de relacionamento da CEF e de que era dela a responsabilidade pela concessão dos dois empréstimos alegadamente irregulares (fls. 206).

3. Portanto, ausente a descrição do fato típico que teria sido praticado pela implicada, não há falar-se em conduta ímproba, contrariamente, portanto, ao que pretende a parte agravante na insurgência em testilha, uma vez que alega a suficiência de descrição genérica dos fatos. Rejeita-se, portanto, a alegação da parte recorrente de violação aos arts. 9o., 10 e 11 da Lei 8.429/92, porquanto o que se exige de uma promoção judicial, sobretudo em matéria de sanções, é a individualização do suposto malfeito do réu, com a pormenorização dos fatos, até mesmo para que a defesa do acionado tenha a mínima viabilidade; providência não atendida na demanda em espeque.

4. Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido (AgInt no REsp 1.485.027/RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 31/8/2017).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO, POR MEIO DE CONTRATO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

[...]

3. A contratação de servidores sem prévia aprovação em concurso público somente causa prejuízo ao erário se o serviço não é prestado. Assim, havendo efetiva prestação do serviço, não há justa causa para o recebimento da ação de improbidade administrativa com o fim exclusivo de ressarcimento.

4. Agravo regimental desprovido (AgRg no AREsp 488.608/RN, Rel. Ministra Marga Tessler (juíza federal convocada do TRF 4ª Tegião), Primeira Turma, DJe 19/12/2014).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. O Tribunal a quo origem consignou: "por todos os ângulos que a questão é posta, não vislumbro indícios de improbidade e, por conseguinte, justa causa para o processamento da presente ação civil pública, que não apresenta como causa de pedir qualquer conduta ímproba".

2. Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7/STJ.

3. Recurso Especial não conhecido (REsp 1.551.420/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/9/2016).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. RECEBIMENTO DA INICIAL DE AÇÃO DE IMPROBIDADE. ACÓRDÃO FUNDADO NA AUSÊNCIA EFETIVA EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS PARA O RECEBIMENTO DA INICIAL. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. O acórdão impugnado, apesar de reconhecer que na fase de recebimento da ação de improbidade administrativa prevalece o princípio in dubio pro societate, concluiu pela "inexistência de suporte probatório mínimo nos autos apto a justificar o recebimento da petição inicial" em relação à empresa agravada.

2. Modificar tal entendimento, como requer o agravante, seria imprescindível exceder os fundamentos colacionados no acórdão recorrido, por demandar incursão no contexto fático-probatório dos autos, defeso em recurso especial, a teor da Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido (AgRg no REsp 1.374.520/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 5/8/2015).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. ASSINATURA DE CONVÊNIO. MINISTÉRIO DA SAÚDE. ATO DE DELEGAÇÃO. RESPONSABILIDADE. DELEGATÁRIO. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA.

Superior Tribunal de Justiça

- Não caracterizada a justa causa para a ação de improbidade ajuizada contra agente público que não assinou o termo do convênio cuja higidez é questionada, impõe-se a sua exclusão do polo passivo da demanda.

Recurso especial conhecido e provido (REsp 1.294.281/RJ, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 2/8/2012).

Confira-se ainda os seguintes julgados: AgInt no REsp 1.512.785/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 3/10/2018; AgInt no AREsp 932.810/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 3/10/2018; AgInt no REsp 1.471.776/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 19/2/2018.

No caso dos autos, a petição inicial do Estado do Amapá, quanto ao ora recorrente, afirma que:

Pela leitura dos artigos 1º e 2º da Lei federal n. 8429/1992 e da jurisprudência do STJ acima mencionada, o réu, enquanto gestor, Ex-Governador do Estado, apesar de conhecedor da imperatividade dos repasses, de ter assinado acordos de pagamentos, não os honrou causando vultoso dano ao erário, de modo culposo na modalidade omissão, além de em dolo genérico, má-fé.

Urge-se mencionar que a conduta dos Réus se encaixa como mão a luva na previsão do Art. 10, inciso X, da Lei de Improbidade ao agir negligentemente, de maneira dolosa, ou mesmo culposa, na conservação do patrimônio público impondo ao Estado o pagamento de multas vultuosas sem qualquer justificativa plausível, em clara má-fé quanto ao tratamento de bens público. (fl. 64, e-STJ)

No presente caso, ficaram explicitados os comportamentos ímprobos e deliberados dos réus que eram cientes de que tinham a obrigação legal de realizar os repasses e honrar o pagamento dos acordos por estes assinados, compromisso de gestão assinado pessoalmente por eles.

Nesse passo, há de considerar que todos os citados representados contribuíram diretamente no exercício de suas funções para a prática do ato de improbidade. E não se interessa perquirir o grau de participação na conduta, a ponto de se apontar co-autoria, já que pela sistemática dos fatos é notório que TODOS participaram do ato de improbidade, beneficiando-se diretamente do ato ímprobo. (fl. 65, e-STJ)

A simples leitura dos fatos articulados nesta peça exordial e nos documentos em anexo é suficiente para explicitar que os réus causaram danos ao erário e violaram diversos princípios da administração pública como o da moralidade, da legalidade e da eficiência, não sendo meras irregularidades administrativas ou erros toleráveis, mas sim condutas que trouxeram danos vultuosos com o pagamento de juros e multas que deixou o Estado do Amapá impossibilitado de receber repasses voluntários da União, contrair empréstimos e realizar convênios. (fls. 66-67, e-STJ)

Superior Tribunal de Justiça

No que diz respeito ao Governador do Estado na época dos fatos, Sr. CARLOS CAMILO GÓES CAPIBERIBE, este por ser a autoridade máxima do Estado com poder de direção e chefia maior, tinha conhecimento sobre a situação caótica das contas do Estado e de que não teria caixa para adimplir o pagamento.

Não se pode entender crível que tal autoridade por deter a chefia e controle das finanças do ESTADO não tenha contribuído efetivamente para o aludido não repasse, pois latente é o dolo, manifesto pela consciência e capacidade de entender o caráter ilícito de suas ações e omissões, tanto que assinou o acordo. (fl. 68, e-STJ)

No acórdão recorrido consignou-se quanto ao referido réu (fls. 1.233-1.234, e-STJ):

Assim, não há que se falar em inexistência de ato comissivo ou omissivo, pois neste momento sumário de avaliação realizada pela juíza, que deixou consignado ser o momento inoportuno para mensurar com precisão a responsabilidade de cada um dos agentes políticos indiciados, fato que será apurado no decorrer da instrução processual.

No que diz respeito à ilegitimidade passiva do agravante que, em suas razões sustenta que era apenas Governador do Estado e, por conseqüência, não detinha responsabilidade sobre o pagamento da parcela do contrato firmado para sanear as dívidas da Companhia de Eletricidade do Amapá, também deve ser afastada, na medida em que sua inclusão no pólo passivo decorre da aplicação do artigo 1º, da Lei n.º 8.429/92. Ademais, como Chefe do Poder Executivo tem a responsabilidade de fiscalizar os compromissos assumidos na sua gestão.

De mais a mais, o simples fato do agravante não ser, como sustenta, responsável direto pelo pagamento, não afasta a aplicação da LIA, cumprindo ressaltar que, à época dos fatos, ele era ocupante do cargo de Governador do Estado, e teria praticado as condutas improbas descritas na petição inicial, razão pela qual foi incluído no pólo passivo.

Verifica-se dos excertos acima que, tanto a exordial quanto o acórdão recorrido, as imputações ao recorrido deram-se de forma abstrata, não se evidenciando a justa causa para a ação de improbidade. Isso porque não há a necessária descrição em concreto de sua conduta,. Tampouco se buscou demonstrar, com base nos fatos, a existência do elemento subjetivo e do nexo de causalidade, isto é, a parte autora não indicou como seria possível extrair a presença de dolo ou culpa do fato de ter o ora recorrente assinado um acordo de pagamentos e do subsequente inadimplemento de uma de suas parcelas. Ao contrário. A denúncia está calcada tão só no argumento singelo e frágil segundo o qual "por ser a autoridade máxima do Estado com poder de direção e chefia maior, tinha conhecimento sobre a situação caótica das contas do Estado e de que não teria caixa para adimplir o pagamento". Ou, como constou do acórdão combatido: "como Chefe do Poder Executivo tem a responsabilidade de fiscalizar os compromissos assumidos na sua gestão".

Superior Tribunal de Justiça

Portanto, deflui-se da inicial a ausência de viabilidade condenatória, de modo que falta justa causa capaz de autorizar o recebimento da demanda de improbidade administrativa.

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso especial de Carlos Camilo Góes Capiberibe para, desde logo, **rejeitar a ação de improbidade administrativa**.

É o voto.

