



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1942285 - RJ (2021/0171855-8)

**RELATORA** : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**RECORRIDO** : **BRUNO LAVORATO MOREIRA LOPES**  
**ADVOGADOS** : **MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS - RJ057739**  
**GIBRAN MOYSÉS FILHO - RJ065026**  
**MÁRIO ORLANDO FERREIRA STOQUE - RJ140517**

### DECISÃO

#### Vistos.

Trata-se de Recurso Especial interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** contra acórdão prolatado, por maioria, pela 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no julgamento de Apelação, assim ementado (fls. 729/753e):

**APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. DESCABIMENTO. SENTENÇA MANTIDA.** *A rigor, a ação civil pública é a ação de objeto não penal, proposta pelo Ministério Público. A ação civil pública, sem dúvida, está vocacionada a servir de instrumento à aplicação dos diversos dispositivos legais de proteção do meio ambiente, patrimônio cultural e consumidor, dentre outros tantos direitos metaindividuais. Outorgou a Constituição da República ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como essencial à função jurisdicional do Estado, enumerando como função institucional a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Logo, a ação civil pública é o meio cabível para o pleito de reparação de danos causados ao erário decorrentes de ato de improbidade administrativa, conforme previsão do art.1o, da Lei 7347/85, do art.12, da Lei 8429/92 e art.37, §4o, da CR. De acordo com os artigos 9o, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, os atos de improbidade podem importar enriquecimento ilícito do sujeito ativo, danos ao erário ou violação de princípios da Administração Pública. Tal diploma legal estabelece, ainda, em capítulo próprio, normas e procedimentos, em sede administrativa ou judicial, para apuração das condutas de improbidade. Decerto, compete ao Ministério Público ajuizar a ação de improbidade administrativa bem como investigar a prática dos referidos atos. Sobre o recebimento da inicial da ação civil pública, que versa sobre improbidade administrativa, cumpre ao juiz examinar a plausibilidade das alegações, quanto à prática de ato de improbidade administrativa, para formar seu juízo de admissibilidade da ação. O reconhecimento da inexistência do ato de improbidade, em juízo preliminar, somente é cabível quando a defesa prévia demonstrar de forma cabal e inequívoca a inoccorrência do ilícito. Nesse passo, o recebimento da exordial*

da ação de improbidade supõe a presença de indícios suficientes da existência do ato ímprobo, sendo certo que, pela dicção do § 8o do art. 17, somente será possível sua prematura rejeição caso o juiz resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. No caso dos autos, o juízo a quo indeferiu a inicial, considerando que as alegações do réu eram suficientes a demonstrar, de plano, a inexistência de atos de improbidade, tendo em vista não ter ocorrido dolo ou culpa grave. Muito embora reprovável, entendo que a atuação do ora réu não configura atos de improbidade. É bem verdade que, a lesão a princípios administrativos, contida no art. 11, da Lei n.o 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Contudo, a reprimenda existente para a prática de atos de improbidade é deveras severa, de forma que deve haver certeza de sua realização, cabendo ao julgador analisar, com parcimônia, as provas produzidas. No caso dos autos, o réu não atuou com o objetivo de frustrar a operação policial, a qual, inclusive, foi levada a efeito. As notícias veiculadas, de per se, não são capazes de configurar ato ímprobo, não sendo possível deduzir que, da divulgação da ordem judicial de prisão e busca e apreensão, houve a intenção de prejudicar os resultados almejados pela operação policial, até mesmo se considerarmos que os mandados para cumprimento da ordem já haviam sido retirados, quando da divulgação da notícia. Ademais, a comunidade em questão, Cidade de Deus, já estava, há tempos, ocupada pela Polícia Militar, de forma que operações policiais eram mais comuns à época. Como bem destacou o apelado, a entrevista posteriormente concedida, apenas foi consequência da divulgação das notícias pelas assessorias de imprensa do MP e do TJERJ. Em verdade, a entrevista demonstra que o réu pretendeu divulgar que medidas estavam sendo tomadas para solucionar a situação caótica que vivia a comunidade Cidade de Deus. Destaca-se, ainda, que, apesar de haver independência entre as instâncias penal, civil e administrativa, o réu foi absolvido sumariamente na esfera criminal, exatamente em razão da inexistência de dolo de violar sigilo que não havia. Ora, o ato de improbidade administrativa exige para sua consumação um desvio de conduta do agente público, que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, o que não se verifica in casu. No caso concreto, porém, o dolo não se encontra devidamente caracterizado, não se comprovando o prejuízo ao erário, nem tampouco a intenção do réu em violar os princípios que regem a Administração Pública, sendo certo que eventual erro cometido, tal como ocorrido no caso dos autos, deve ser analisado e, eventualmente, censurado pelo próprio Ministério Público, a título institucional, e não sob o enfoque da improbidade. Destarte, não provou o órgão ministerial, autor da ação civil pública, os atos de improbidade, que importassem em prejuízo ao erário público, dolo, culpa ou má-fé e ferimento aos princípios da Administração Pública, também compreendida a lesão à moralidade pública. Sendo assim, diante do conjunto probatório carreado aos autos e dos elementos da defesa, não merece qualquer reparo a sentença recorrida, que analisou, de forma fundamentada, todos os elementos fático-jurídicos alegados pelas partes, indeferindo a petição inicial. **Desprovimento do recurso.**

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 856/868e).

Com amparo no art. 105, III, a, da Constituição da República, aponta-se

ofensa aos dispositivos a seguir relacionados, alegando-se, em síntese, que:

(I) Arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, II, do Código de Processo Civil de 2015 – omissão do acórdão recorrido, não suprida com a oposição de embargos de declaração, acerca da aplicação do princípio *in dubio pro societate* no momento do recebimento da inicial da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, considerando, no caso, a presença de indícios para o prosseguimento da demanda e a inviabilidade de se aferir o elemento subjetivo antes da instrução do feito; e

(II) Art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992 – equívoco do acórdão recorrido, ao ignorar a presença de indícios do ato de improbidade, adentrando no mérito da demanda para rejeitar a petição inicial da presente lide por inexistência de dolo na conduta do Recorrido, em afronta ao princípio *in dubio pro societate*, bem como à jurisprudência pacificada no âmbito deste Tribunal Superior.

Com contrarrazões (fls. 929/946e) recurso foi admitido (fl. 950/953e).

O Ministério Público Federal, na qualidade de *custos iuris*, manifestou-se às fls. 990/995e.

#### **Feito breve relato, decidido.**

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Nos termos do art. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015, combinado com os arts. 34, XVIII, c, e 255, III, do Regimento Interno desta Corte, o Relator está autorizado, por meio de decisão monocrática, a dar provimento a recurso se o acórdão recorrido for contrário à tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral (arts. 1.036 a 1.041), a entendimento firmado em incidente de assunção de competência (art. 947), à súmula do Supremo Tribunal Federal ou desta Corte ou, ainda, à jurisprudência dominante acerca do tema, consoante Enunciado da Súmula n. 568/STJ:

*O Relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema.*

De pronto, verifico que assiste razão ao *Parquet* no que tange à violação aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, porquanto, de fato, a decisão recorrida padece de omissão quanto à incidência do princípio *in dubio pro*

*societate* para efeito de recebimento da inicial, em ação civil pública por improbidade administrativa na qual, diante dos indícios apresentados, a verificação da presença do elemento subjetivo dependa da regular instrução do feito.

Observo tratar-se de questão relevante, oportunamente suscitada e que, se acolhida, poderia levar o julgamento a resultado diverso do proclamado. Ademais, a não apreciação das teses, à luz dos dispositivos constitucional e infraconstitucional indicados a tempo e modo, impede o acesso à instância extraordinária.

Caracterizada, portanto, a omissão, como o demonstram os seguintes arestos:

**PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RECONHECIMENTO DE OMISSÃO NO JULGADO EMBARGADO.**

1. De acordo com a norma prevista no art. 1.022 do CPC/2015, são cabíveis embargos de declaração nas hipóteses de obscuridade, contradição, omissão ou erro material na decisão embargada.

2. No caso, omisso o julgado embargado que não se atentou para a existência de repercussão geral sobre a matéria de fundo trazida nos autos, relativa ao alcance do art. 155, § 2º, III, da CF, que prevê a aplicação do princípio da seletividade ao ICMS, Tema 745, RE 714.139/SC.

3. Existência de decisão nos autos, proferida pela Vice-Presidência do Tribunal a quo, sobrestando o RE de fls. 444/477, pelo mesmo tema afetado à repercussão geral.

4. Em recursos versando sobre temas afetados à repercussão geral, o STF tem determinado o retorno dos processos para os Tribunais de origem, para aguardar o julgamento do recurso extraordinário representativo da controvérsia. Precedentes.

5. Embargos de declaração acolhidos para tornar sem efeitos os julgados de fls. 729/730 e 763/768, e determinar a devolução dos autos ao Tribunal de origem, com a respectiva baixa.

(EDcl no AgInt no AREsp 1.614.823/CE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/02/2021, DJe 26/02/2021).

**PROCESSO CIVIL. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ART. 85, §§ 2º E 3º, DO CPC/2015. PROVEITO ECONÔMICO OBTIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO RELEVANTE CONSTATADA E NÃO SUPRIDA. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. OCORRÊNCIA. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM.**

I - Trata-se de recurso especial interposto contra o acórdão que reformou a sentença proferida nos autos, julgando procedente a pretensão deduzida na petição inicial da ação anulatória de débito fiscal ajuizada, bem como condenando a parte sucumbente ao pagamento de honorários advocatícios fixados nos percentuais mínimos previstos no art. 85, § 3º, I a V, do CPC/2015, sobre o valor do proveito econômico obtido, assim considerado o valor monetariamente atualizado do débito anulado.

II - A parte recorrente apresentou questão fática e jurídica relevante ao deslinde da controvérsia, relativa ao fato de que o proveito econômico obtido na demanda, sobre o qual foram arbitrados os honorários advocatícios, compreende não apenas valor principal do débito anulado, monetariamente corrigido, mas também as multas e juros moratórios que seriam cobrados caso a anulação não ocorresse, contudo a referida

*questão não foi objeto de pronunciamento por parte do Tribunal de origem.  
III - Não obstante a oportuna provocação, realizada por meio da oposição de embargos declaratórios, o acórdão recorrido permaneceu omissa, logo carente de adequada fundamentação, posto que o Tribunal de origem seguiu não se manifestando sobre a questão relevante ao deslinde da controvérsia suscitada pela parte.*

*IV - Conforme a pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, uma vez constatada relevante omissão no acórdão impugnado, irregularidade oportunamente suscitada, mas que não foi sanada no julgamento dos embargos de declaração contra ele opostos, fica caracterizada a violação do art. 1.022 do CPC/2015. Por sua vez, reconhecida a mencionada ofensa (ao art. 1.022 do CPC/2015), impõe-se a anulação da decisão proferida pelo Tribunal de origem no julgamento dos embargos declaratórios, com a devolução do feito ao Órgão Prolator, para que a apreciação dos referidos embargos de declaração seja renovada. Precedentes: REsp n. 1.828.306/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/11/2019, DJe 19/11/2019; e EDcl no AgInt no AREsp n. 1.322.338/ES, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 20/4/2020, DJe 24/4/2020.*

*V - Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido para anular o acórdão integrativo, bem como para determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que este se manifeste, especificamente, sobre a questão articulada nos embargos declaratórios.*

*(REsp 1.889.046/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/05/2021, DJe 10/05/2021).*

Nesse sentido: REsp 1.529.187/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 01.06.2015; REsp 1.444.331/ES, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 18.05.2015; REsp 1.502.033/MG, DJe de 05.06.2015; dentre outros.

Posto isso, com fundamento nos arts. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015 e 34, XVIII, c, e 255, III, ambos do RISTJ, **DOU PROVIMENTO** ao Recurso Especial, para determinar, nos termos da fundamentação acima, o retorno dos autos para julgamento na origem.

Prejudicada, portanto, a análise das demais questões recursais.

Publique-se e intimem-se.

Brasília, 28 de junho de 2021.

**REGINA HELENA COSTA**

Relatora