

# *Superior Tribunal de Justiça*

## **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.430.750 - MS (2019/0011250-2)**

**RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**  
**AGRAVADO : TANIA GARCIA DE FREITAS BORGES**  
**ADVOGADOS : ANDRÉ LUIZ BORGES NETTO - MS005788**  
**LEONARDO SAAD COSTA - MS009717**  
**RAFAEL MEDEIROS DUARTE - MS013038**  
**LUCAS COSTA DA ROSA - MS014300**  
**LUCAS MEDEIROS DUARTE - MS018353**  
**ELISETE APARECIDADA OLIVEIRA - MS021853**

### **EMENTA**

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE CONDUTA ÍMPROBA COMPROVADA DE PLANO. JUÍZO FIRMADO NOS FATOS E PROVAS DOS AUTOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADOS. SÚMULA 283/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL PREJUDICADO. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.**

### **DECISÃO**

Trata-se de agravo em recurso especial manejado por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, em face de decisão que inadmitiu recurso especial interposto contra acórdão assim ementado (fls. 456/457 e-STJ):

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO - FUNDAMENTAÇÃO SUCINTA E COM ALGUMAS INCONSISTÊNCIAS – REJEITADA – MÉRITO – ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL ATUANTES EM PRIMEIRA INSTÂNCIA – NÃO CONFIGURAÇÃO – EXISTÊNCIA DE DELEGAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES, PELA PROCURADORIA DE JUSTIÇA, AO ÓRGÃO DE EXECUÇÃO - TESE DE NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE - USO DE RECURSOS MATERIAIS E HUMANOS NA SOLTURA DE PRESO – ATUAÇÃO EM CONFORMIDADE COM A NECESSIDADE DE SEGURANÇA, POR PARTE DA AGRAVANTE - INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE COMPROVADA DE PLANO – REJEIÇÃO DA INICIAL – POSSIBILIDADE - RECURSO PROVIDO.

Não há se falar em nulidade da decisão, por ausência de fundamentação, porque ela é sucinta ou apresenta alguma incoerência lógica parcial, que não afeta o conjunto do texto.

Constata-se a legitimidade ativa do Ministério Público Estadual, atuante em primeira instância, quando há, no âmbito da instituição, autorização para o ajuizamento de ação civil pública, por meio de portaria, que regula a delegação de atribuição para essa finalidade.

# Superior Tribunal de Justiça

Para que o juiz rejeite a inicial da ação civil pública por improbidade administrativa, deve o requerido comprovar, de plano, que as irregularidades apontadas pelo órgão ministerial não ocorreram, ou que o requerido não agiu com dolo ou culpa.

No caso dos autos, as provas colhidas até essa fase processual revelam que o uso de veículos e de servidor, para o transporte da agravante, estava autorizado pela autoridade competente, e que não houve busca de benefício pessoal, mas somente a proteção contra riscos à segurança pessoal da recorrente.

Embargos de declaração opostos e não conhecidos (fl. 505 e-STJ).

No recurso especial interposto por ambas as alíneas do permissivo constitucional, o recorrente sustenta violação do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92 alegando a presença de elementos probatórios mínimos suficientes a autorizar a continuidade da presente ação civil diante da configuração de improbidade administrativa pelo uso particular de bem público consistente na utilização de veículos públicos e outro automóvel acautelado, bem como de escolta policial, para busca e liberação de seu filho preso no Presídio de Três Lagoas, existindo um PAD em curso no CNJ. Alega dissídio jurisprudencial.

Contrarrazões a fls. 569-576 e-STJ.

Neste agravo afirma que seu recurso especial satisfaz os requisitos de admissibilidade e que não se encontram presentes os óbices apontados na decisão agravada.

Parecer do Ministério Público Federal, a fls. 611-618 e-STJ, pelo provimento do recurso especial.

É o relatório. Decido.

Na espécie, a Corte de origem, assinalando que "o juízo prévio previsto no art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/92 pode ser favorável ao requerido (rejeição liminar) quando estiver cabalmente demonstrada a inexistência do fato ou a não concorrência para o dano, ou desfavorável, na hipótese da exposição de elementos mínimos de prova (recebimento da ação), pertinente ao ato de improbidade" (fl. 464), firmou conclusão de que o caso é de rejeição da ação, uma vez que os elementos coligidos aos autos comprovam justamente que a recorrente não incorreu em improbidade administrativa, consignando que o "uso de veículos públicos e do auxílio de servidores ocorreu dentro da legalidade, mediante autorização e sem nenhum abuso que possa configurar a busca de interesse pessoal" (fl. 465), estando a desembargadora inserida no sistema de proteção aos magistrados, e sujeita a riscos maiores ao ir ao Presídio Três Lagoas. Assinala ainda que a legalidade da conduta durante os fatos ficou apurada pelos depoimentos dados por autoridades policiais e autoridades administrativas, havendo parecer favorável da Procuradoria de Justiça para a reforma da decisão que recebeu a inicial.

Em fundamentação detalhada, o acórdão assim dispôs (fls. 463- 468):

Afirma a agravante que há provas, nos autos, as quais apontam para a inexistência ou não configuração de ato de improbidade, situação completamente oposta ao requisito para o recebimento da ação (existência de indícios da prática de atos de improbidade).

Consoante tenho decidido em diversos casos semelhantes ao presente feito, **o juízo prévio previsto no art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92 pode ser favorável ao requerido (rejeição liminar) quando estiver cabalmente demonstrada a inexistência do fato ou a não concorrência para o dano, ou desfavorável, na hipótese da exposição de elementos mínimos de prova (recebimento da ação), pertinente ao ato de improbidade.**

# Superior Tribunal de Justiça

Nesse sentido, ensina a doutrina:

[...]

Como visto, o juízo de admissibilidade previsto no art. 17, § 8º, da Lei da Improbidade Administrativa, cumpre a função de filtro das lides temerárias, evitando-se o desgaste do Poder Judiciário com demandas que não tenham a menor aptidão para serem objeto e apreciação, circunstância que deve estar demonstrada, de plano, na hipótese de "rejeição", e, no caso de não comprovação dessa inaptidão, a ação deve ser admitida e prosseguir até o julgamento final.

Se o juiz se depara com um **acervo probatório que diz o oposto do que consta na imputação formulada pelo órgão ministerial, é incompatível afirmar que há elementos mínimos contra a pessoa requerida**; assim, o magistrado não pode se furtar de rejeitar a ação, em razão da tarefa de examinar a documentação apresentada pelo Ministério Público e pela defesa.

Na hipótese dos autos, a imputação feita à agravante é resultante do Inquérito Civil nº 06.2017.00001684-7, que se refere ao fato de a agravante ter sido beneficiada pelo uso de escolta policial e de veículos públicos (um oficial e o outro acautelado em favor da Polícia Civil de Três Lagoas), para buscar e seu filho Breno.

Como visto, a despeito de toda a celeuma em torno da situação, o cerne da ação movida contra a agravante não abrange todo o histórico mencionado pelo Ministério Público, referente à tramitação dos Habeas Corpus perante o TJ/MS, ou ao modo de a recorrente proceder em relação à liberação do seu filho, mas apenas o uso de recurso humano e material de origem pública, para fins particulares, bem como a suposta violação dos princípios da administração, como decorrência do fato principal narrado na inicial, segundo previsão dos artigos 9º, IV e 11, da Lei nº 8.429/92 (f. 26-29).

Ocorre que os **documentos juntados aos autos até o momento confirmam que o uso de veículos públicos e do auxílio de servidores ocorreu dentro da legalidade, mediante autorização e sem nenhum abuso que possa configurar a busca do interesse pessoal.**

**A primeira observação diz respeito ao uso de veículo Oficial, no momento em que a agravante dirigiu-se ao Presídio de Três Lagoas, para os procedimentos de liberação do seu filho.**

**Consta dos autos que a recorrente foi inserida no sistema de proteção aos magistrados**, por esse e. Tribunal de Justiça, tendo em vista os seguintes fundamentos e condições:

"Em atenção ao r. Despacho de V. Exa., para que esta Coordenadoria-Geral de Segurança institucional preste informações acerca das medidas de segurança institucional disponibilizadas à Desembargadora Tânia Garcia de Freitas Borges, esclarecemos que após a prisão em flagrante de um dos filhos da magistrada, Sr. Breno Fernando Solon Borges, ocorrida em meados de abril deste ano, por estar transportando certa quantidade de maconha e munições para arma de fogo, e diante da notícia de envolvimento de Breno com agiotas e traficantes de drogas, que poderia resultar em perigo à integridade física da Desembargadora, **a Comissão Permanente de Segurança Institucional, através da Assessoria de Inteligência, iniciou trabalho de coleta de dados por meio de Apuração Preliminar – autos nº 006/2017, já que no dia seguinte à prisão mencionada,**

**houve relato de que um veículo suspeito estaria rondando a residência da Desembargadora Tânia.**

De imediato esta Coordenadoria-Geral de Segurança Institucional determinou e disponibilizou todo o aparato de segurança institucional necessário a garantir a integridade física da Desembargadora Tânia Garcia de Freitas Borges, sendo realizadas rondas constantes pela Assessoria Militar e ações de coleta de dados pela Assessoria de Inteligência, de modo a monitorar e reprimir eventual risco a pessoa da Desembargadora (ver registros em enexo de ações desenvolvidas pela Assessoria Militar). Necessário informar que as ações de segurança institucional desenvolvidas pela Comissão Permanente de Segurança Institucional estão alicerçadas no Provimento n. 205/2010/CSM/TJ/MS, e dentre suas atribuições, está a de tomar providências proativas e reativas nas situações que envolvam riscos à segurança do magistrado e de sua família, casos em que poder-se-ão adotar, entre outras medidas, o emprego de proteção policial, de equipamentos e veículos, planejamento de segurança pessoal nos deslocamentos, etc. (...)

Em face dessas circunstâncias, informo que esta Comissão Permanente de Segurança Institucional disponibilizou o uso de viatura blindada para eventuais deslocamentos da eminente desembargadora, sempre que solicitado e visando unicamente assegurar sua integridade física." (f. 400-401 dos autos originários).

Assim, o uso do veículo oficial do Tribunal de Justiça, bem como da pessoa responsável pela escolta e transporte, ao invés de caracterizar uso particular ou desrespeito aos princípios da administração pública, transparece como a medida adequada para a situação descrita pela Comissão Permanente de Segurança Institucional, sobre os riscos à agravada, os quais certamente seriam maiores, no encaminhamento ao Presídio de Três Lagoas.

Por outro lado, no momento em que a agravante chegou a Três Lagoas, a proteção que ela estava recebendo continuou, apenas com a diferença que houve troca de veículos (a recorrente saiu do automóvel do TJ/MS, com a sua escolta, e entrou na viatura da Polícia Civil local, pois essa providência foi requerida pelo Policial Alfredo, que acompanhava a desembargadora.

A regularidade da situação ora narrada fica bem demonstrada quando se lê as informações prestadas pelo Delegado de Polícia Civil, Ailton Pereira Freitas, especialmente na parte em que ele relata sua rotina em circunstâncias dessa natureza, e os exatos movimentos do dia 21 de julho de 2017, in verbis:

"(...) Ao chegar na rotatória que liga a BR 262 a BR-158, sentido a cidade de Brasilândia, logo avistei o policial Alfredo, o qual pediu para que eu encostasse e mais adiante se encontrava estacionado, meio afastado da rodovia, um veículo Hilux, cor preta. Rapidamente o policial Alfredo me disse que estava ali para apoiar a Desembargadora Dra. TANIA GARCIA DE FREITAS BORGES, tendo em vista que o filho dela, BRENO FERNANDO SOLON BORGES, que se encontrava preso no presídio de segurança média local, havia

# *Superior Tribunal de Justiça*

recebido alvará de soltura para internamento em uma clínica médica e, segundo Alfredo, eles tinham informações de que a integridade física da desembargadora estaria ameaçada, pelo fato do envolvimento do filho dela com criminosos e, por isso, necessitava que os acompanhasse até o presídio para, cumprimento do alvará de soltura e cumprimento da missão sem qualquer risco, no que atendi.

Ato contínuo, a Dra. Tânia ingressou no veículo em que eu dirigia, juntamente com o policial Alfredo, e nos dirigimos até o presídio, sendo que no caminho ela ainda fez uma ligação para o Dr. Gustavo, advogado do filho dela, para saber onde o mesmo se encontrava e, pelo que percebi, tal advogado já a aguardava ali no presídio, o que foi confirmado com a nossa chegada naquele estabelecimento prisional.

A caminho do presídio, o policial Alfredo pediu que ficasse em alerta para o caso de aproximação de veículos ou pessoas estranhas e, caso necessário, acionasse reforço.

Desta feita, estacionei o veículo que dirigia nas proximidades do portão de entrada do presídio e ali permaneci, enquanto que a desembargadora; o advogado, Dr. Gustavo Gottardi; e o policial Alfredo, adentraram ao portão de entrada do presídio e saíram cerca de vinte minutos ou meia hora depois, quando então a desembargadora, seu filho, e o policial Alfredo embarcaram no veículo que era por mim conduzido.

A seguir, conforme orientação de policial Alfredo, ingressamos na BR 158, sentido a esta cidade, onde nas proximidades do trevo, um veículo Hilux, cuja placa não foi por mim anotada, mas posso dizer que era idêntico ao que estava próximo ao local onde nos encontramos anteriormente, estacionou próximo ao local onde nos encontramos anteriormente, estacionou próximo ao nosso veículo e os três, ou seja, a desembargadora Tania, seu filho Breno, e o policial Alfredo, embarcaram e foram embora, sentido Campo Grande, sendo que posso dizer que foi sentido a referida capital, porque antes disso Alfredo pediu para que verificasse se algum veículo suspeito os seguiria, o que não foi constatado até onde pude observar.

Gostaria de salientar que **até o momento em que cheguei ao local onde se encontrava o policial Alfredo, a meu ver se tratava de um serviço de inteligência, ou seja, levantamento de alvos/investigados etc., sendo que é costume nossa unidade prestar tal apoio, porque o Núcleo da Inteligência da delegacia Regional de Polícia está sob a responsabilidade deste subscritor e, anteriormente, por várias vezes, realizamos tais serviços, quando não em conjunto com outros Núcleos de Inteligências deste estado, outras vezes sozinhos, a pedido de outros Núcleos. Inclusive, outras vezes, o próprio policial Alfredo, que fazia parte do Departamento de Inteligência Policial de campo Grande, solicitou apoio desta unidade policial e, somente fiquei sabendo que o mesmo estava prestando serviços no Tribunal de Justiça deste estado, quando me encontrei com ele, naquele dia."**

**Portanto, a presença da agravante no presídio não teve como**

# *Superior Tribunal de Justiça*

**finalidade pressionar ou abusar de algum direito ou poder, em relação aos servidores daquela instalação**, mas sim porque somente ela, na condição de curadora, poderia levar o seu filho para a clínica, imediatamente após a liberação.

Trago à lume o teor do **parecer da Procuradoria de Justiça**, a respeito da ausência de dolo, na atuação da agravante, no momento em que foi buscar seu filho:

"(...) Por outro lado, verifica-se do 'Habeas Corpus' n. 1407852- 90.8.12.0000 (f. 206-216 dos autos de origem), que Breno Fernando Solon Borges, filho da Agravante, foi preso e autuado em flagrante pela suposta prática dos crimes de tráfico interestadual de entorpecentes, associação ao tráfico de entorpecentes e posse ou porte ilegal de arma de uso restrito.

No remédio constitucional foi concedido liminarmente o pedido de substituição da prisão preventiva por internação provisória do paciente a ser cumprida em clínica apropriada, uma vez comprovada mediante laudo médico a sua semi-inimputabilidade.

Constou na decisão a determinação de expedição do mandado de autorização e remoção para internação provisória para a clínica a ser indicada pela representante legal do paciente, com a comprovação da internação no juízo processante.

Durante o plantão do dia 21.7.2017 foi impetrado novo 'Habeas Corpus' n. 1408265-06.2017.8.12.0000 em favor de Breno Fernando Solon Borges (f. 235-237), sob a alegação de obstáculos quanto ao cumprimento da medida liminar no 'Habeas Corpus' n. 1407852-90.8.12.0000.

Submetido à análise o Desembargador de Plantão concedeu liminarmente ordem para que fosse cumprida a medida liminar no 'Habeas Corpus' n.

1407852-90.8.12.0000 em seus exatos e estritos termos, sem a imposição de qualquer outra condicionante.

No mesmo dia o Diretor do Presídio de Três Lagoas, Raul Augusto Aparecido Sá Ramalho, recebeu o ofício com a decisão proferida no 'Habeas Corpus' n. 1408265-06.2017.8.12.0000 autorizando a entrega de Breno Fernando Solon Borges à sua curadora e genitora, a ora Agravante, para fins de internação em estabelecimento médico (f. 240-242 dos autos de origem). **Conforme audiência realizada com o Juiz de Direito Corregedor dos Presídios (arquivo de áudio e vídeo constante nos autos de origem), o Diretor do Presídio informou que em momento algum houve pressão ou influência para a liberação do custodiado, bem como todo o procedimento foi realizado dentro da legalidade para preservar a integridade física da Desembargadora Tânia Garcia de Freitas Borges, ora agravante.**

Assim, apesar da documentação produzida durante a fase de investigação e que instruiu a petição inicial, não há elementos capazes de fundamentar a propositura de uma ação civil pública por ato de improbidade, o que **afasta a aplicação o princípio in dubio pro societate, verificando-se a inexistência de indícios da ocorrência de atos de improbidade aptos a ensejar o recebimento da ação civil**

# Superior Tribunal de Justiça

**pública, nos termos do artigo 17, § 7º da LIA.**

**Perante a ausência dos referidos indícios, tem o Magistrado a obrigação legal de rejeitar a inicial da ação civil pública, sem invocar a aplicação, nesse momento processual, do princípio in dubio pro societate acima referido.**

**Desse modo, com razão a Agravante no sentido de que não praticou conduta ímproba, haja vista que, consoante demonstrado, não há nos autos vestígios de atos de improbidade consistentes no seu deslocamento até a cidade de Três Lagoas acompanhada de escolta policial para acompanhar a transferência de seu filho que se encontrava custodiado no presídio daquela cidade, em cumprimento de ordem judicial concedida em habeas-corpus.**

Logo, merece reforma a respeitável decisão recorrida, que recebeu a inicial da ação civil de improbidade administrativa proposta contra a recorrente."

Assim, uma vez demonstrado nos autos que **a agravante não praticou ato de improbidade, é hipótese de rejeição da ação, e não de recebimento da inicial, razão pela qual o recurso deve ser provido, nos termos do parecer da Procuradoria de Justiça.**

Por um lado inviável, pois, a revisão da conclusão firmada pela Corte de origem, sem o reexame do extenso suporte fático-probatório referenciado, o que, no âmbito do recurso especial, é vedado por força da Súmula 7/STJ.

Por outro lado, o recorrente não contradita especificamente os fundamentos adotados no acórdão relativamente à existência de autorização legal para uso dos equipamentos públicos e o recebimento da proteção, por estar a agravada inserida no programa de proteção dos magistrados, razões de decidir essas que se mantêm incólumes, tornando inadmissível o recurso que não as devidamente impugnou. Incidência da Súmula 283/STF.

Na forma da jurisprudência, "prejudicada a análise da divergência jurisprudencial se a tese sustentada esbarra em óbice sumular quando do exame do recurso especial pela alínea *a* do permissivo constitucional" (EDcl nos EDcl no REsp 1.065.691/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 18/6/2015).

Ante o exposto, conheço do agravo e não conheço do recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 08 de outubro de 2019.

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

Relator