

**PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA Nº 2.657 - RJ (2020/0077679-5)**

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
REQUERENTE : CRISTIANO BOUSQUET BARRETO  
ADVOGADOS : EDUARDO CAVALCANTE GAUCHE - DF018739  
LARYSSA DE ANDRADE E MORAIS - DF031376  
ARTHUR MELO DE FREITAS - DF057682  
REQUERIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**DECISÃO**

**DEFERIMENTO DE TUTELA PROVISÓRIA  
PARA CONFERIR EFEITO SUSPENSIVO A RESP  
JÁ ADMITIDO NO TRF DE ORIGEM**

*I. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO SANCIONADOR. PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA PARA CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ESPECIAL JÁ SUBMETIDO A EXAME ADMISSIONAL PERANTE A PRESIDÊNCIA DO EGRÉGIO TRF2, COM SOLUÇÃO POSITIVA.*

*II. AÇÃO DE IMPROBIDADE AJUIZADA PELO MPF EM DESFAVOR DO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS/RJ, DE AGENTES PÚBLICOS E PARTICULARES, COM A ACUSAÇÃO DE QUE OS ACIONADOS TERIAM PRATICADO SUPOSTOS ATOS ILEGAIS EM LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA NA URBE FLUMINENSE, CONDUTAS ESTAS QUE TERIAM ALEGADAMENTE FAVORECIDO EMPRESAS DISPOSTAS A CONTRIBUIR COM PROPINAS E TAMBÉM EM SUPOSTO BENEFÍCIO DE FINANCIADORES OCULTOS EM CAMPANHA ELEITORAL PARA A PREFEITURA DE TERESÓPOLIS/RJ NO PLEITO DE 2008.*

*III. PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA FORMULADO POR UM DOS PARTICULARES CONTRATADOS, QUE HAVIA SIDO EXCLUÍDO DA LIDE SANCIONADORA EM PRIMEIRO GRAU, COM A ULTERIOR DETERMINAÇÃO DE SUA REINserÇÃO PELA CORTE REGIONAL, EM SEDE DE AGRAVO DE INSTRUMENTO.*

*IV. CONTUDO, O EGRÉGIO TRF DA 2a. REGIÃO, PARA DETERMINAR A REINserÇÃO REFERENCIADA, UTILIZOU-SE SÓ E SOMENTE DO AMBÍGUO FUNDAMENTO IN DUBIO PRO SOCIETATE, ALICERCE ESTE QUE TEM SIDO FORTEMENTE CRITICADO POR DECISÕES JUDICIAIS, POR NÃO CONTER ESTATURA ALGUMA DE PRINCÍPIO E ESTRIBAR-SE EM MERA SUPOSIÇÃO OU POSSIBILIDADE.*

*V. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ANOTADO NO RESP, COMO ORA SE CONSTATA. AO CONTRÁRIO DA DECISÃO DE*

*PRIMEIRO GRAU, QUE LANÇOU APROFUNDADA E VERTICAL ANÁLISE ACERCA DA AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA NA ACP DE IMPROBIDADE, O ACÓRDÃO SUBMETIDO A RESP LIMITOU-SE A APLICAR O SEMPRE SUSPEITOSO PRECEITO IN DUBIO PRO SOCIETATE, DE QUESTIONÁVEL LEGITIMIDADE NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, AQUI RESIDINDO A PRECIOSA APARÊNCIA DE BOM DIREITO.*

*VI. O PERIGO DA DEMORA ACHA-SE CARACTERIZADO NA EVIDÊNCIA DE QUE O DESFECHO DO RECURSO ESPECIAL SE SUBMETE A TEMPO PROLONGADO E A REFLEXÕES TAMBÉM DILATADAS NO TEMPO, ALÉM DO REGULAR CURSO DA LIDE SANCIONADORA NA SUA ORIGEM.*

*VII. PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA FORMULADO PELO IMPLICADO DEFERIDO, DE MODO A SUSPENDER O ACÓRDÃO RECORRIDO EM TODOS OS SEUS EFEITOS JURÍDICOS, ATÉ A DECISÃO DO RESP, MAS SEM QUALQUER INDICAÇÃO DO ÊXITO FELIZ OU INFELIZ DO APELO NOBRE, QUE SOMENTE SERÁ APRECIADO NO MOMENTO OPORTUNO, PELA 1a. TURMA DO STJ QUE, COMO SEMPRE, MELHOR DIRÁ.*

1. Trata-se de Pedido de Tutela Provisória formulado por CRISTIANO BOUSQUET BARRETO, empresário contratado pelo Município de Teresópolis/RJ, mediante procedimento licitatório, a partir do qual objetiva a concessão de **efeito suspensivo** ao Recurso Especial por ele interposto nos autos de Ação de Improbidade Administrativa, na qual sobreveio acórdão que determinou a sua reinserção no polo passivo da lide. Eis a ementa desse acórdão:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATO ADMINISTRATIVO CUSTEADO COM VERBAS NÃO FEDERAIS. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRESCRIÇÃO PARCIAL RECONHECIDA. PRETENSÃO DE REPARAÇÃO AO ERÁRIO IMPRESCRITÍVEL. REJEIÇÃO DA INICIAL QUANTO A ALGUNS LITISCONSORTES. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO IN DÚBIO PRO SOCIETATE.*

1. Cuida-se de agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público Federal objetivando a reforma da decisão proferida pelo Juiz da 1a. Vara Federal de Teresópolis/RJ que julgou extinto o processo sem o exame do mérito em relação a um dos contratos administrativos firmados, acolheu em

*parte a prescrição mantendo-se a demanda quanto à reparação ao erário; e, por fim, rejeitou a petição inicial em relação a dois litisconsortes.*

*2. Petição inicial deve ser recebida em relação aos contratos custeados por verbas públicas federais, afastando o recebimento, portanto, em relação ao contrato administrativo que detém outra fonte de custeio, que não a federal, mas em virtude de convênio celebrado entre o Município de Teresópolis e o Estado do Rio de Janeiro.*

*3. Mantido o reconhecimento da prescrição parcial, para afastar a aplicação das sanções previstas no artigo 12 da Lei 8.429/92, excetuando-se a pretensão ressarcitória do dano causado ao erário, pois o mesmo é imprescritível.*

*4. A rejeição da inicial, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, é permitida, nos termos do artigo 17, § 8º, da Lei 8.429/92. Quando o magistrado se convence da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, esta rejeição deve ser realizada com cautela, pois se está no início da instrução processual, em juízo meramente preliminar, antes, por conseguinte, da instauração de um lastro probatório consistente, por parte do Ministério Público, assegurado o contraditório e a ampla defesa. Sendo assim, não se pode retirar a oportunidade do Parquet de produzir, no curso do processo, provas que evidenciem a prática de atos de improbidade em relação aos ora agravados.*

*5. Agravo de instrumento conhecido e parcialmente provido (fls. 41).*

2. Nas suas razões, alega que os recursos ao colendo STJ e ao excelso STF **exprimem forte prejudicialidade ao prosseguimento da ação**, sendo certo que o Recurso Especial, se provido, importará na reforma do acórdão recorrido e, assim, no reconhecimento de que: (i) inexistente ato de improbidade pela narrativa do MPF; (ii) inexistente indícios da prática de ato de improbidade; (iii) inexistente decisão fundamentada para determinar a permanência do Requerente no polo passivo da ação; e (iv) a ação de improbidade em desfavor do Requerente é inapta por não haver exposição da configuração do elemento subjetivo dolo.

3. Em sua pretensão a uma **tutela de urgência**, o postulante sustenta que o prosseguimento da ação de improbidade, na pendência dos recursos prejudiciais, acarreta grande risco de dano ao Requerente, uma vez que (i) passará a ser réu em uma ação de improbidade, atraindo a necessidade de exercer

contraditório e ampla defesa previamente prejudicados, o que significa apresentar exaustivamente todas as suas teses e provas de defesa, enquanto ainda não verificada a viabilidade jurídica de sua permanência no polo passivo da ação; e (ii) correrá o risco de sofrer uma condenação em pronunciamento judicial de caráter definitivo, enquanto pendente a verificação da viabilidade jurídica de sua permanência na polaridade passiva, ou seja, análise judicial realizada em caráter preliminar, na primeira fase do procedimento da ação de improbidade.

4. Em síntese, é o relatório.

5. Inicialmente, registre-se que é da competência desta Corte Superior a apreciação da presente TP, uma vez que o requerente comprova que o Apelo Raro por ele interposto já foi submetido a juízo de admissibilidade pelo egrégio Tribunal Regional, tendo recebido manifestação positiva.

6. O Recurso Especial, bem assim como os seus afluentes, não dispõe de efeito suspensivo, admitindo-se, portanto, a execução provisória do Acórdão impugnado; lado outro, nos termos do art. 1.026, § 1o. do Código Fux, poderá o Relator atribuir efeito suspensivo à insurgência especial ao deferir requerimento formulado nos próprios autos, desde que repute satisfeitos os requisitos *alta plausibilidade do direito alegado e perigo da demora*.

7. Frise-se, ainda, que, nessas situações, a apreciação das condições da Tutela Provisória, isto é, a plausibilidade do direito invocado e da consequente viabilidade da medida de urgência, está intrinsecamente vinculada à possibilidade de êxito do recurso, de modo que cabe ao Relator do feito proceder a um juízo prévio e perfunctório a respeito da perspectiva de seu sucesso.

8. No particular, o *perigo da demora* se evidencia, pois o requerente informa, no presente requerimento, que, com a determinação emanada pela Corte Regional, foi reinserido no polo passivo da demanda, razão pela qual o normal curso da lide poderá redundar em desfecho condenatório, antes mesmo que tenha solução final o Apelo Raro. Se não houver solução expedita nesta Tutela Provisória, o requerente

poderá sofrer ou não condenação, contingentemente, enquanto ainda se discute a sua pertinência subjetiva como acionado na demanda de improbidade.

9. Assim, frente à informação de que há *normal trâmite da lide originária*, é imperiosa a imediata manifestação desta Corte Superior para assecuração de direitos, não se podendo aguardar o desfecho do julgamento principal, na medida em que a apreciação está naturalmente sujeita ao decurso do tempo, conforme é natural das posturas reflexivas tendentes à entrega da jurisdição.

10. No pertinente à alta plausibilidade do direito alegado, as razões constantes dos autos transmitem a aparência de que a pretensão do requerente está revestida do bom direito.

11. De fato, esta Corte Superior tem julgado ilustrativo de que *a acusação, no seio do Estado Democrático de Direito, deve ser edificada em bases sólidas, corporificando a justa causa, sendo abominável a concepção de um chamado princípio in dubio pro societate* (HC 84.579/PI, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe 31.05.2010). O aludido *in dubio pro societate*, como se vê, não é reputado unanimidade pelos julgadores, embora se reconheça seu largo uso em decisões de admissibilidade das ações de improbidade. Não se sabe sequer a origem dessa prática que tem sido chamada de *princípio*.

12. De fato, a responsabilidade em matéria sancionadora é eminentemente subjetiva, por vincular-se a conduta ilegal qualificada pelo intuito do Agente em obter proveito pessoal ilícito para si ou para terceiros e em promover o malbaratamento do patrimônio público. Sempre é necessário evidenciar-se conduta específica, direcionada e malevolente do autor do fato para ofender a *probidade administrativa*, esta que, por si só, já é um conceito plástico. Bem por isso, se há um princípio a vigorar neste meio sancionador, é o *in dubio pro reo*, de milenar tradição jurídica romana, mas não o seu antagonista.

13. Numa análise superficial, **mas não desatenta**, impressiona sobremaneira a diferença entre a extensa fundamentação utilizada pelo Magistrado de

# Superior Tribunal de Justiça

Primeiro Grau (para trancar a ação em favor do ora requerente) e a rala fundamentação de que se valeu o egrégio TRF da 2a. Região para reinserir o requerente no polo passivo da demanda. Notem-se, primeiramente, os fundamentos do douto Juízo de origem, citados pelo próprio acórdão recorrido:

*O primeiro motivo para a não admissão quanto a esses demandados decorre da extinção do processo sem o exame do mérito em relação ao Contrato 046.05.2010, o que prejudica a argumentação do parquet quanto à combinação de resultados. Ademais, o mero exame do edital de licitação (que é público por determinação da Lei 8.666/93) **não consiste prática de improbidade administrativa nem presume que houve combinação de resultados**. O segundo argumento consiste no fato de que os contratos objeto da presente demanda terem sido celebrados com a RW de Teresópolis Construtora c Consultoria Ltda ME. A petição inicial denota confundir Vital Engenharia Ambiental S/A com a Terrapleno Terraplanagem Ltda. **O mero fato do primeiro demandado (então candidato a Prefeito) ter jantado ou almoçado com os sexto e sétimo demandados não incorre os últimos cm prática de improbidade administrativa.***

*Ademais, nos autos há, apenas, menção indireta quanto ao cardápio e cozinheiro (o que, por óbvio, não é hábil para caracterizar improbidade administrativa). Da mesma forma, **não há nos autos demonstração de que o sexto demandado (ou empresas de que fora sócio ou administrador) foi financiador da campanha do primeiro demandado**. Mesmo que essa informação venha a ser confirmada, trata-se de ato lícito e por si só não constitui improbidade administrativa, mormente que não há nos autos contexto mínimo para demonstrar a participação em esquema de desvio de verba (fls. 29, grifos meus).*

14. Por sua vez, o acórdão do egrégio TRF da 2a. Região, para reformar essa decisão que detectou a ausência de justa causa, valeu-se do mero fundamento do *in dubio pro societate*. Confira-se:

*16. Deve **prevalecer o princípio in dubio pro societate**, como bem reconhecido em vários precedentes do Superior Tribunal de Justiça (fls. 36).*

2 2 2

*17. Ao fixar teses jurídicas sobre o tema da improbidade administrativa, o E. Superior Tribunal de Justiça, assim consignou:*

*A presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do artigo 17, parágrafos 7o., 8o. e 9o. da Lei 8.429/92, **devendo***

*prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do in dubio pro societate* (fls. 39).

2 2 2

21. Em virtude da existência de indícios que **podem configurar** a prática de atos de improbidade administrativa, em **atendimento ao princípio in dubio pro societate**, imperioso o provimento do recurso, nesse item, para determinar a reinserção no polo passivo da relação jurídica processual, dos ora agravados. Cristiano Bousquet Barreto e Espólio de Alfredo Crisóstomo de Moura. Registre-se que, este último, responderá nos termos do artigo 8º. da Lei 8.429/92 (fls. 39/40).

15. Muito embora tenha o aresto regional mencionado que o *Ministério Público Federal*, cuida de detalhar as atividades dos Srs. Cristiano Bousquet Barreto e Alfredo Crisóstomo de Moura (fls. 39), **não há mínima explicitação das razões que poderiam suplantar a proclamação do douto Magistrado de Primeiro Grau acerca da contundente ausência de justa causa da lide sancionadora**, isto é, de que o ora requerente não teria tomado parte em atos de pagamento ilegal a então Prefeito em troca de vantagens em processos licitatórios. Embora isso seja uma coisa **possível**, não basta, porém, para se estabelecer um juízo de admissão de culpa, mesmo provisório. Nada é mais distante da certeza, dizia o filósofo francês René Descartes, *do que uma coisa que é apenas possível*.

16. Conforme se pode haurir dessas perfunctórias dicções, afigura-se prudente se suspenda a tramitação da lide na origem, na medida em que é capaz de redundar em decreto condenatório antes que se resolva a questão da pertinência passiva subjetiva. O reconhecimento de participação do requerente nas condutas apontadas parece estar criticamente abalado – *oportunamente se dirá na apreciação principal*.

17. Posto isto, num célere e provisório – mas não incompleto ou descuidado – juízo cognitivo sumário, vislumbra-se a eminência da argumentação expendida no recurso e no presente requerimento de suspensão processual desatada na origem.

# Superior Tribunal de Justiça

18. Na hipótese, portanto, reveste-se de *plausibilidade a tese anotada na insurgência*, ou seja, há mais motivos para descrever do que para acreditar que o desfecho do Apelo Raro se dará na forma pretendida.

19. Pelo exposto, presentes os requisitos da Tutela Provisória, defere-se, por ora e por esta decisão, o pedido almejado pelo então Alcaide de Teresópolis/RJ, para suspender o acórdão regional e, por consequência, sustar a tramitação da lide na origem (TRF2 - 1a. Vara Federal de Teresópolis/RJ, ACP 0155606-48-2016.4.02.5115), mas sem qualquer indicação do êxito feliz ou infeliz do Apelo Nobre, que somente será apreciado no momento oportuno, pela 1a. Turma do STJ que, como sempre, melhor dirá.

20. Após, intime-se o requerido para apresentar manifestação acerca da Tutela Provisória, no prazo de 10 dias; após, vista dos autos ao MPF para parecer.

21. Publique-se.

22. Intimações necessárias. Urgência.

Brasília (DF), 1º de abril de 2020.

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
MINISTRO RELATOR