



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2107398 - RJ (2023/0386648-7)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADOS : JOSÉ ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747
ANA TEREZA BASILIO - RJ074802
FELIPE DE OLIVEIRA GONÇALVES - RJ208187
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LEI ANTICORRUPÇÃO. UTILIZAÇÃO CONJUNTA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO *NON BIS IN IDEM*. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, fundamenta adequadamente sua decisão, enfrentando as questões essenciais ao deslinde da causa, sendo certo que o mero descontentamento da parte com o julgamento desfavorável não caracteriza ausência de prestação jurisdicional.
2. A utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do *non bis in idem*.
3. É possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Caso, ao final da demanda, sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, aí, sim, é que deverá ficar prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito.
4. A preocupação com a não sobreposição de penalidades deve ser devidamente examinada no momento da sentença, quando se analisará o mérito e a natureza das infrações, e não na fase preliminar da ação.
5. O art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 reforça a

compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade.

6. Recurso Especial desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 19 de fevereiro de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2107398 - RJ (2023/0386648-7)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADOS : JOSÉ ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747
ANA TEREZA BASILIO - RJ074802
FELIPE DE OLIVEIRA GONÇALVES - RJ208187
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LEI ANTICORRUPÇÃO. UTILIZAÇÃO CONJUNTA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO *NON BIS IN IDEM*. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, fundamenta adequadamente sua decisão, enfrentando as questões essenciais ao deslinde da causa, sendo certo que o mero descontentamento da parte com o julgamento desfavorável não caracteriza ausência de prestação jurisdicional.
2. A utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do *non bis in idem*.
3. É possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Caso, ao final da demanda, sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, aí, sim, é que deverá ficar prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito.
4. A preocupação com a não sobreposição de penalidades deve ser devidamente examinada no momento da sentença, quando se analisará o mérito e a natureza das infrações, e não na fase preliminar da ação.
5. O art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 reforça a

compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade.

6. Recurso Especial desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro - FETRANSPOR, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, assim ementado (e-STJ fls. 79/80):

Agravo de Instrumento. Ação de responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública (Lei nº 12.846/2013) cumulada com pretensão persecutória por atos de improbidade administrativa praticados por pessoas físicas e jurídicas (Lei nº 8.429/92) proposta pelo Ministério Público Estadual em face da ora Agravante (Fetranspor) e outros. Decisão agravada que rejeitou as preliminares de ilegitimidade passiva e de ausência de interesse processual, assim como indeferiu os requerimentos de produção de prova pericial contábil e prova pericial de engenharia de sistemas. Intempestiva irresignação quanto à rejeição da ilegitimidade passiva, a qual foi decidida em pronunciamento judicial anterior (id. 7.805) e não foi objeto de impugnação no momento oportuno. Mesmo as matérias de ordem pública, a exemplo da (i)legitimidade, sujeitam-se à preclusão, quando, uma vez decididas, não tenham sido objeto de impugnação recursal no momento próprio. Não se deve cogitar de carência acionária, visto que a ação proposta pelo Ministério Público Estadual se mostra necessária, útil e adequada à tutela da probidade administrativa e à responsabilização dos que adotaram conduta ilegal e imoral voltada à corrupção, a qual não poderia ser imposta sem o devido processo legal. A aplicação desta ou daquela sanção é matéria pertinente ao mérito, o que torna incipiente a alegação de bis in idem, no que tange à cumulação de sanções. Caso houvesse a exclusão da aplicação da Lei n. 12.846/13, como quer o agravante, haveria indevida opção por um dos regimes jurídicos, o que deixaria o microsistema de combate à corrupção desfalcado no que tange à possibilidade de responsabilização objetiva da pessoa jurídica pela prática de atos contra a administração pública, o que, aparentemente, não tem amparo legal. Aliás, o disposto no inciso I do art. 30 da Lei n. 12.846/13 induz à conclusão de que os mecanismos de combate à corrupção são complementares, não cabendo ao intérprete, de forma contra legem, enfraquecer tal regime, visto que a integração e utilização conjunta dos diplomas legais para o combate da corrupção, cujos efeitos são nefastos à sociedade, se trata de verdadeiro imperativo. Quanto à prova pericial requerida, o agravante não logrou justificar a sua pertinência diante dos fatos controvertidos fixados na decisão de saneamento, os quais não envolvem os “supostos benefícios” indicados pelo Ministério Público como prova de favorecimento indevido à Fetranspor, mas sim o pagamento de vantagens indevidas. Incidência da Súmula n. 156 do TJRJ. Questão sobre a retroatividade da Lei n. 14.230/2021 que ainda será apreciada pelo juiz da causa, não cabendo a sua análise em sede deste Agravo de Instrumento, sob pena de supressão de instância. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, DESPROVIDO

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (e-STJ fls.

138/139).

No apelo especial, a parte recorrente indica violação ao art. 1.022, II, do CPC. Nesse ponto, afirma, em resumo, que: a) não houve manifestação sobre o caráter preliminar da decisão e sobre a jurisprudência que reconhece a possibilidade de discutir a legitimidade passiva em qualquer fase processual; b) não houve análise do impacto de tratado supralegal (artigo 8º, item 4, do Pacto de São José da Costa Rica) no caso, nem sobre a impossibilidade de dupla sanção por um mesmo ato ilícito; c) o Tribunal não considerou o princípio da especialidade e a interpretação teleológica da Lei Anticorrupção, nem sequer justificou a aplicação simultânea das sanções previstas nas duas legislações; e d) o Tribunal não analisou, detalhadamente, a relevância das provas requeridas, e rejeitou os embargos de declaração com fundamentação genérica.

Argumenta, ainda, que houve violação ao art. 8º, item 4, do Pacto de São José da Costa Rica (tratado internacional recepcionado com *status* supralegal no Brasil), e ao art. 30, I, da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013).

Afirma que a aplicação simultânea da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992 - LIA) e da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) viola o princípio do *non bis in idem*. Segundo a entidade, ambas as legislações possuem sanções similares, como multas e restrições de direitos, e tutelam o mesmo bem jurídico — a probidade administrativa e o combate à corrupção. Dessa forma, a duplicidade de punições implicaria sobreposição de sanções para uma única conduta.

A defesa sustenta, também, que a Lei Anticorrupção foi criada para complementar lacunas deixadas pela Lei de Improbidade, especialmente em situações que envolvem atos ilícitos de pessoas jurídicas sem participação de agentes públicos. Assim, não haveria justificativa para aplicar as duas leis cumulativamente em casos em que os mesmos atos ilícitos já se encontram subsumidos nas sanções previstas por uma das legislações. Para a FETRANSPOR, essa cumulação configura uma violação ao princípio da segurança jurídica e ao equilíbrio das sanções previstas pelo ordenamento jurídico.

Contrarrazões (e-STJ fls. 201/225).

Parecer do MPF pelo não provimento do recurso especial (e-STJ fls. 523/528).

É o relatório.

VOTO

Antecipo que o recurso não será provido.

Início salientando que não há violação do art. 1.022, II, do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, externa fundamentação adequada e suficiente à conclusão do acórdão embargado.

No caso, constata-se que o Tribunal de origem foi expresso ao enfrentar (e rejeitar) os pontos tidos por omitidos pela recorrente.

Em primeiro lugar, observo que o Tribunal local fundamentou que a preliminar de ilegitimidade passiva já havia sido decidida anteriormente, entendendo preclusa a questão por ausência de impugnação no momento oportuno. A decisão original assinalou que, mesmo questões de ordem pública, como a legitimidade, submetem-se à preclusão quando não recorridas adequadamente.

Verifico, ainda, que o argumento de que a aplicação conjunta das Leis n.12.846/2013 e n. 8.429/1992 configura *bis in idem* foi devidamente analisado. O acórdão da origem, inclusive, destacou que o artigo 30, inciso I, da Lei Anticorrupção estabelece que suas sanções não afetam as penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa, permitindo sua aplicação complementar. A fundamentação também reforça que ambas as leis possuem fundamentos e finalidades distintas, não caracterizando sobreposição de punições.

Finalmente, a respeito da produção de provas, o Tribunal fluminense manteve a rejeição dos pedidos de prova pericial contábil e de engenharia por falta de relação direta com os pontos controvertidos fixados, compreendendo que não envolvem demonstração de benefícios econômicos para a FETRANSPOR, mas, sim, o pagamento de vantagens indevidas. A decisão enfatizou que as provas não seriam determinantes para o deslinde do mérito, tratando expressa e motivadamente do tema.

Inexistia, portanto, ponto omissis, mas apenas a tentativa da recorrente de rediscutir o mérito da decisão por meio de embargos de declaração, o que não se mostra possível. Não se pode confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

Além do mais, consoante entendimento jurisprudencial pacífico, o órgão julgador não está obrigado a se manifestar sobre todos os argumentos levantados pelas partes para expressar a sua convicção, notadamente quando encontrar motivação suficiente ao deslinde da causa.

No mérito propriamente dito, os argumentos da FETRANSPOR, embora bem apresentados, não podem ser acolhidos.

Desde já, preciso estabelecer um recorte/limite do debate que foi devolvido a esta Corte. A controvérsia consiste em saber se é possível a utilização conjunta da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) e da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) como fundamento (causa de pedir e pedidos) de uma única ação civil pública.

Alega a parte recorrente, em breve síntese, que admitir essa possibilidade violaria o princípio do *non bis in idem*, previsto no Pacto de San José da Costa Rica, uma vez que resultaria em dupla persecução e punição pelos mesmos fatos.

Entendo, porém, que esse fundamento não se sustenta.

Inicialmente, é necessário esclarecer que, sobre os direitos consagrados no Pacto de San José da Costa Rica, embora tenham sido recepcionados no ordenamento jurídico brasileiro com *status* supralegal, não se aplicam às pessoas jurídicas. Nesse sentido:

34. A Corte considera que o principal problema jurídico levantado na solicitação de opinião consultiva é se as pessoas jurídicas podem ser consideradas titulares dos direitos consagrados na Convenção Americana e, portanto, ter acesso direto ao sistema interamericano como supostas vítimas. [...] 70. **Utilizando simultânea e conjuntamente os diversos critérios hermenêuticos estabelecidos nos artigos 31 e 32 da Convenção de Viena, a Corte conclui** que uma interpretação do artigo 1.2 da Convenção Americana, de boa-fé, de acordo com o significado natural dos termos utilizados na Convenção [...] e levando em conta o contexto [...] e seu objeto e finalidade [...], **é claro que as pessoas jurídicas não são titulares de direitos convencionais**, de modo que não podem ser consideradas supostas vítimas no contexto de processos contenciosos perante o sistema interamericano. [Corte IDH. OC-22/2016. Opinião Consultiva. Titularidade dos direitos das pessoas jurídicas no sistema interamericano de direitos humanos (interpretação e alcance do artigo 1.2, em relação aos artigos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 21, 25, 29, 30, 44, 46 e 62.3 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como o artigo 8.1.a e b do Protocolo de São Salvador), de 26-2-2016, solicitada pela República do Panamá. Tradução livre.]

(Brasil. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos [recurso eletrônico]: anotada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos** / Supremo Tribunal Federal. -- 2. ed. -- Brasília : STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022. eBook) (grifos acrescidos)

Ainda que o Pacto fosse aplicável às pessoas jurídicas, o argumento também não prospera.

O artigo 8º, parte 4, do Pacto assegura que uma pessoa absolvida por sentença passada em julgado não pode ser submetida a novo processo pelos mesmos fatos. Isso significa que o princípio do *non bis in idem* ali disciplinado protege o sujeito de direito contra a repetição de processos (sucessivos) ou de punições de mesma natureza pelos mesmos fatos, mas não impede que diferentes legislações, com propósitos e com sanções distintas, sejam utilizadas conjuntamente para fundamentar uma ação judicial.

É perfeitamente admissível que a mesma conduta seja analisada sob a ótica da improbidade administrativa e da responsabilidade da pessoa jurídica por atos lesivos à administração pública, previstas nas Leis n. 8.429/1992 e n. 12.846/2013, respectivamente, desde que, ao final, as duas leis não sejam empregadas para empregar punições de mesma natureza e pelos mesmos fatos.

Na realidade, a questão levantada pela parte demandada, que aponta a impossibilidade de aplicação simultânea das sanções previstas nas referidas legislações, é relevante, mas somente deve ser apreciada quando do exame do mérito propriamente dito da lide.

Apenas na sentença é que caberá ao julgador impedir que as sanções eventualmente impostas não impliquem duplicação indevida. Até lá, não há nenhum óbice para que as duas legislações embasem a mesma demanda. Essa abordagem não apenas respeita os limites da legislação vigente, como também assegura a integridade do microssistema jurídico de combate à corrupção.

A própria redação do artigo 3º, §2º, da Lei n. 8.429/1992, alterada recentemente, esclarece que as sanções previstas nessa lei não se aplicarão à pessoa jurídica caso o ato de improbidade seja também sancionado como ato lesivo, nos termos da Lei n. 12.846/2013. Essa previsão tem como objetivo evitar a aplicação cumulativa ou sucessiva de sanções idênticas, mas não inviabiliza a *tramitação* de ações que se fundamentem simultaneamente nas duas leis. Dessa forma, a compatibilidade entre as legislações está garantida desde que, ao final do processo, sejam observados os limites impostos pela legislação para evitar que a mesma parte amargue sanções de mesma natureza pelo mesmo ato ilícito.

Dito de outra maneira: é possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos. O que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no

mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Nesse sentido, caso ao final da demanda sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, ficará prejudicada a imposição das sanções estabelecidas na Lei de Improbidade em relação ao mesmo ilícito.

A propósito, o art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 não tem como ter sido violado na espécie, pois o comando normativo nele inserido reforça que os mecanismos previstos na Lei Anticorrupção são complementares e não substituem aqueles estabelecidos em outras legislações, como a Lei de Improbidade Administrativa.

Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO ao recurso especial.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0386648-7

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.107.398 / RJ

Números Origem: 00810692020218190000 03259751620188190001 202325114594
3259751620188190001 810692020218190000

PAUTA: 18/02/2025

JULGADO: 18/02/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADO : JOSÉ ROBERTO DE ALBUQUERQUE SAMPAIO - RJ069747

ADVOGADOS : ANA TEREZA BASILIO - RJ074802

FELIPE DE OLIVEIRA GONÇALVES - RJ208187

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. FELIPE DE OLIVEIRA GONÇALVES, pela parte RECORRENTE: FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CERTIDÃO

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

A Primeira Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

 2023/0386648-7 - REsp 2107398