



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 458.411 - RS (2014/0000988-5)**

**RELATOR** : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**  
**AGRAVANTE** : **ROGÉRIO VIEIRA DO AMARAL**  
**ADVOGADO** : **GUSTAVO FERNANDO PAIM E OUTRO(S) - RS051277**  
**AGRAVADO** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO NO DISPOSITIVO INDICADO. SÚMULA 284/STF. MULTA CIVIL. DOSIMETRIA. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. INVIABILIDADE, NO CASO. SÚMULA 7/STJ.

1. É inviável o conhecimento do recurso especial que apresenta suposta violação ao art. 11 da Lei 8.429/1992, pois o dispositivo indicado como malferido não contém comando normativo capaz de sustentar as teses deduzidas – (i) não cabimento de multa civil quando não caracterizado dano ao erário e (ii) desproporcionalidade e irrazoabilidade da referida sanção. Incidência da Súmula 284/STF.

2. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que a revisão das penalidades aplicadas em ações de improbidade administrativa também implica o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na já mencionada Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso dos autos. Precedente: **AgRg no AREsp 341.211/PR**, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 17/06/2015.

3. Agravo interno não provido.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente), Gurgel de Faria e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 30 de novembro de 2017(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 458.411 - RS (2014/0000988-5)**

**RELATOR** : MINISTRO SÉRGIO KUKINA  
**AGRAVANTE** : ROGÉRIO VIEIRA DO AMARAL  
**ADVOGADO** : GUSTAVO FERNANDO PAIM E OUTRO(S) - RS051277  
**AGRAVADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

### RELATÓRIO

**MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):** Trata-se de agravo interno, interposto por Rogério Vieira do Amaral, de decisão de minha lavra, que negou provimento ao seu agravo em recurso especial.

Sustenta a parte agravante que a prática de improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992 somente daria ensejo à aplicação da sanção de multa civil, sob pena de enriquecimento ilícito da municipalidade, se restasse demonstrada a existência de dano ao erário, o que não ocorreu no caso concreto.

Outrossim, aduz que a multa civil aplicada pelo Tribunal de origem seria desproporcional e não razoável. Nesse sentido, argumenta que (fls. 614/615):

*12. Veja-se que o agravante está sendo compelido ao pagamento de “multa civil de 20 (vinte) vezes o valor da maior remuneração mensal recebida pelo requerido no ano de 2003, mais correções e juros”.*

*13. Ocorre que, a demanda foi proposta com base em apontamentos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul relativos a análise/auditoria do exercício de 2003, ou seja: decorrente da análise de um período de 12 (doze) meses. Portanto, as acusadas irregularidades administrativas que deram azo a propositura da presente demanda teriam ocorrido ao longo do ano de 2003, em um período de 12 (doze) meses. Isto está perfeitamente claro na própria petição inicial.*

*14. Assim, resta indubitável a desproporcionalidade entre as irregularidades imputadas ao agravante, em comparação/contraste com a sanção que lhe está sendo imposta, já que, considerada a correção monetária e os juros, a penalidade imposta perfaz mais do que o dobro do valor de todas as remunerações percebidas pelo agravante durante todo o período em questão. Tal situação, por si só, independentemente de quaisquer outros elementos fático-probatórios, é capaz de demonstrar a desproporcionalidade e não razoabilidade da questionada multa civil.*

*15. Aliado ao fator acima exposto, necessário se faz salientar que a própria decisão agravada é clara ao destacar que o agravante está*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*sendo penalizado com base/fundamento na caracterização de “dolo genérico”, sem que tenha ficado assinalado no processo a existência de má-fé, dano ao erário público ou enriquecimento ilícito por parte do agravante ou de terceiros, fundando-se apenas em meras irregularidades administrativas. Tal situação também é capaz de demonstrar a desproporcionalidade e não razoabilidade da questionada penalidade, cuja aplicação é baseada, tão somente, como já foi dito, na acusada prática de condutas e/ou irregularidades administrativas atentatórias aos princípios da Administração Pública, com fundamento apenas no “dolo genérico”, sem que, contudo, esteja presente a caracterização de dolo específico, má-fé, dano ao erário público ou enriquecimento ilícito por parte do agravante ou de terceiros.*

Por fim, requer a reconsideração ou a reforma da decisão agrava, a fim de que seja conhecido e provido o recurso especial.

Impugnação às fls. 627/631.

É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 458.411 - RS (2014/0000988-5)**

### VOTO

**MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):** Registre-se, de logo, que o acórdão recorrido foi publicado na vigência do CPC/73; por isso, no exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, será observada a diretriz contida no Enunciado Administrativo n. 2/STJ, aprovado pelo Plenário do STJ na Sessão de 9 de março de 2016 (*Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/73 - 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*).

Extrai-se, nas razões do apelo nobre, que a parte ora agravante aponta, além de dissídio jurisprudencial, violação ao art. 11 da Lei 8.429/1992, asseverando, em apertadíssima síntese, que (a) a multa civil somente seria cabível, quanto aos atos de improbidade previstos no referido dispositivo legal, quando comprovado a existência de dano ao erário, o que não teria ocorrido na espécie e, subsidiariamente, (b) que a multa civil teria sido arbitrada de forma desproporcional e irrazoável.

Ocorre que não é possível conhecer do recurso especial, pois o dispositivo indicado como malferido não contém comando normativo capaz de sustentar a tese deduzida e infirmar a validade dos fundamentos do acórdão recorrido.

Com efeito, o art. 11 da Lei 8.429/1992 limita-se a descrever a hipótese de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, sendo certo que as sanções cabíveis, em tal situação, são definidas no art. 12, III, da Lei 8.429/1992.

Assim, incide na espécie o óbice da Súmula 284/STF, por analogia.

De toda sorte, como consignado na decisão agravada, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a revisão das penalidades aplicadas em ações de improbidade administrativa também implica o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que, como visto, esbarra na já mencionada Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso dos autos.

Nessa sentido, confira-se o seguinte julgado:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRADO*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. CONFIGURAÇÃO DO PERICULUM IN MORA. ENTENDIMENTO FIRMADO NO RECURSO ESPECIAL REPETITIVO N. 1.366.721/BA. CONSTRIÇÃO. PROPORCIONALIDADE. PRETENSÃO RECURSAL QUE ENCONTRA ÓBICE NA SÚMULA N. 7 DO STJ.

1. A Primeira Seção desta Corte, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo n. 1.366.721/BA, Relator p/ acórdão Min. Og Fernandes, publicado em 19.09.2014, firmou o entendimento de que há periculum in mora nos casos de decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens, não estando condicionado à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio ou na iminência de fazê-lo, sendo possível a sua decretação quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

2. A revisão da conclusão a que chegou o Tribunal de origem acerca da proporcionalidade da constrição, bem como da participação de cada um dos recorrentes na prática do ato ímprobo e a sua contribuição para o dano provocado ao erário, demanda o reexame dos fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula n. 7 do STJ.

3. Não se conhece do recurso especial interposto com base na alínea "c" do permissivo constitucional, quando a divergência não é demonstrada nos termos em que exigido pela legislação processual de regência (art. 541, parágrafo único, do CPC, c/c art. 255 do RISTJ). No caso, o recorrente não realizou o devido cotejo analítico, nem demonstrou a existência de similitude fática e jurídica entre os arestos confrontados.

4. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 341.211/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 17/06/2015)

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo interno.

É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 458.411 - RS (2014/0000988-5)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA  
AGRAVANTE : ROGÉRIO VIEIRA DO AMARAL  
ADVOGADO : GUSTAVO FERNANDO PAIM E OUTRO(S) - RS051277  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

### VOTO-VENCIDO

(MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

1. Senhor Presidente, trata-se de Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial, em que é agravante ROGÉRIO VIEIRA DO AMARAL e parte agravada o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

2. A questão que se coloca, Excelência, é que a insurgência recursal no Recurso Especial de ROGÉRIO VIEIRA DO AMARAL é contra a incidência do art. 11 em sua conduta. Então Diretor do Serviço de Rádio e Difusão do Município de Bom Jesus, no Estado do Rio Grande do Sul, foi condenado às sanções da Lei 8.429 por ter contratado Agentes para cargos em comissão sem concurso público.

3. Foram a ele aplicadas as seguintes reprimendas: multa civil de vinte vezes o valor de sua maior remuneração - já são quase dois anos de remuneração -, vinte vezes a maior remuneração por ele percebida, porque ele contratou, sem licitação, pessoas para cargo em comissão, e a proibição de contratar com o Poder Público por três anos. Ele entende que não cometeu ato de improbidade e, portanto, não o tendo cometido, evidentemente, não se aplicaria o art. 12, incisos I, II e III.

4. O Tribunal gaúcho confirmou a sentença condenatória, arrimando-se na seguinte afirmação advinda do parecer do Ministério Público Federal:

*Pois bem, a irregular nomeação de servidores para cargos em comissão no Serviço de Radiodifusão Aparados da Serra, administrado pelo apelante, vinha sendo objeto de apontamentos pelo Tribunal de Contas do Estado desde o ano de 1993, como se vê da auditoria relativa ao exercício de 2003 (fi. 68). Logo, ao dar continuidade a essa prática, o apelante agiu dolosamente, pois já conhecia a ilicitude dessas nomeações.*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*Desse modo, cai por terra a alegação de que havia amparo legal para essas contratações, pois a inconstitucionalidade da Lei Municipal 1.685/94, que autorizava a livre nomeação de servidores para cargos em comissão com atribuições típicas de cargos de provimento efetivo, era já evidente.*

*Não há a como negar, portanto, que o apelante elevou a cabo investidura em cargo público que sabia totalmente ilegal, praticando dolosamente ato atentatório aos princípios da Administração Pública, especialmente aos da legalidade, da impessoalidade e da moralidade. (fls. 470/471)*

5. O Gestor teria de ter uma refinadíssima formação jurídica para entender que essa Lei Municipal, portanto, muito antes de ele ser investido no cargo, era inconstitucional, quando a presunção é o oposto. A presunção é de que a Lei é constitucional e só deixa de sê-lo quando é assim declarada pelo Poder Judiciário. E essa, pelo que verifiquei, ainda não o foi.

6. Contudo, a conclusão do Tribunal de origem está em discordância com a diretriz dessa Corte Superior quanto ao tema, que, em situações semelhantes, entende ser difícil - eu entendo até que impossível - identificar a presença do dolo na conduta do demandado se a sua conduta estava amparada em Lei Municipal, ainda que de constitucionalidade duvidosa.

7. Essa jurisprudência está espelhada nos julgamentos que indico: AREsp. 277.706/RS, em que fui Relator para o acórdão; REsp. 1.231.150/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, e ainda o REsp. 1.191.095/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS.

8. A meu ver, concluo, não é aceitável a fundamentação de que a contratação de Agentes Públicos, sem prévio certame, era ilegal, dada a circunstância de ser inconstitucional a Lei do Município, a Lei autorizadora, votada pela Câmara Municipal, sancionada pelo Prefeito e vigente no Município.

9. Quanto ao outro ponto do libelo, venda direta de espaço publicitário sem prévio processo licitatório, considero a conduta ilegal, que não deve ser



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

abonada, pelo contrário, deve ser reprimida, mas que não se alça, a meu ver, ao plano das improbidades.

10. Por conseguinte, Ministro SÉRGIO KUKINA, o meu voto, respeitosamente divergindo de Vossa Excelência, é pelo conhecimento do Agravo Interno e pelo provimento do Agravo em Recurso Especial, pois havia uma Lei municipal autorizando a conduta que o Agente Público adotou. Essa lei pode até ser inconstitucional, mas será que cabia a ele não aplicá-la, sob a alegação de que era inconstitucional? Será que um Fiscal da Receita Federal, por exemplo, pode deixar de autuar um contribuinte dizendo que uma Lei Tributária é inconstitucional? Ou será só os Agentes Públicos dos Municípios estão sujeitos a esse rigor?

11. Tenho a impressão de que não. Tenho a impressão de que um Agente Público não pode deixar de aplicar uma Lei sob o fundamento de que aquela Lei é inconstitucional. O que ele pode é suscitar uma declaração de inconstitucionalidade. Mas não aplicá-la porque é inconstitucional? Pode um Fiscal deixar de autuar, um médico deixar de atender um paciente, porque a lei que manda que ele preste atendimento à meia noite é inconstitucional? Enfim, penso que se abre uma brecha no sistema jurídico absolutamente impossível de ser controlada.

12. Com todo respeito a Vossa Excelência, Ministro SÉRGIO KUKINA, vou divergir para dar provimento ao Agravo Interno, conhecer do Agravo em Recurso Especial e a ele dar provimento, porque havia uma Lei Municipal vigente que amparava a conduta do Diretor do Serviço de Rádio e Difusão do Município de Bom Jesus.

13. Quanto ao outro ponto, a liberação ou venda do espaço publicitário sem licitação, realmente é um ato ilegal. Entendo que não é improbidade porque não há proveito manifesto para ele e nem lesão ao interesse público, tendo em vista que ninguém pode assegurar previamente que uma licitação levará a resultado melhor do que aquele que se obteve sem licitação. A infração, a só infração à exigência de licitação, é uma infração formal que não tem repercussão empírica, material ou naturalística.

14. Pelo exposto, dou provimento ao Agravo Interno. É assim que voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0000988-5      **PROCESSO ELETRÔNICO**      **AgInt no AREsp 458.411 / RS**

Números Origem: 1158617320138217000 01158617320138217000 05623088820128217000 08310700003908  
1158617320138217000 200442120098217000 5623088820128217000 56800200042  
70029426301 70052557097 70053912341 70054720867 8310700003908

PAUTA: 28/11/2017

JULGADO: 30/11/2017

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOEL ALMEIDA BELO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

#### **AUTUAÇÃO**

AGRAVANTE : ROGÉRIO VIEIRA DO AMARAL  
ADVOGADO : GUSTAVO FERNANDO PAIM E OUTRO(S) - RS051277  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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

#### **AGRAVO INTERNO**

AGRAVANTE : ROGÉRIO VIEIRA DO AMARAL  
ADVOGADO : GUSTAVO FERNANDO PAIM E OUTRO(S) - RS051277  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

#### **CERTIDÃO**

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

A Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente), Gurgel de Faria e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.