



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1367572 - MG (2018/0248202-9)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : STILLUS ALIMENTACAO LTDA
ADVOGADOS : ARÉSIO ANTÔNIO DE ALMEIDA DAMASO E SILVA -
MG008648
CHISTIANA RODARTE DE ALMEIDA E SILVA - MG067613
EDUARDO GOMES MARCACHINI DE CASTRO PINTO -
MG127423
AGRAVADO : ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORA : LUCIANA GUIMARAES LEAL SAD E OUTRO(S) - MG075455

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. APURAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ALEGADA IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. *BIS IN IDEM*. NÃO OCORRÊNCIA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS JUDICIAL E ADMINISTRATIVA.

1. A relação de independência das instâncias civil, penal e administrativa permite o ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade e a apuração, no âmbito administrativo, das irregularidades em licitações e contratos narradas na demanda coletiva, em especial porque distinta a natureza de cada uma das penalidades.

2. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 03 de abril de 2025.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1367572 - MG (2018/0248202-9)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : STILLUS ALIMENTACAO LTDA
ADVOGADOS : ARÉSIO ANTÔNIO DE ALMEIDA DAMASO E SILVA - MG008648
CHISTIANA RODARTE DE ALMEIDA E SILVA - MG067613
EDUARDO GOMES MARCACHINI DE CASTRO PINTO - MG127423
AGRAVADO : ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORA : LUCIANA GUIMARAES LEAL SAD E OUTRO(S) - MG075455

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. APURAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ALEGADA IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. *BIS IN IDEM*. NÃO OCORRÊNCIA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS JUDICIAL E ADMINISTRATIVA.

1. A relação de independência das instâncias civil, penal e administrativa permite o ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade e a apuração, no âmbito administrativo, das irregularidades em licitações e contratos narradas na demanda coletiva, em especial porque distinta a natureza de cada uma das penalidades.

2. Agravo interno não provido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno interposto por **Stillus Alimentação Ltda.** desafiando decisão que negou provimento ao agravo em recurso especial, sob o fundamento de que o acórdão recorrido está em consonância com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual são independentes as sanções impostas nas instâncias civil, penal e administrativa, exceto quando, na esfera penal, há reconhecimento inequívoco da inexistência do fato ou se verifique que o alegado agente não foi o causador. Assentou-se, também, que "[e]ste

fundamento, inclusive, autoriza a conclusão no sentido de que as penalidades aplicadas em sede de processo administrativo disciplinar e no âmbito da improbidade administrativa, embora possam incidir na restrição de um mesmo direito, são distintas entre si, tendo em vista que se assentam em distintos planos" (REsp n. 1.364.075/DF, rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 2/12/2015).

Inconformada, a parte agravante sustenta que os precedentes reportados no decisório agravado não guardam pertinência com a questão posta nos autos, porquanto dizem respeito a processo administrativo disciplinar instaurado contra servidor público. Ressalta que, no caso, questiona-se a "*cobrança de multa imposta a título de ressarcimento por valores supostamente recebidos indevidamente na execução do contrato de fornecimento de alimentação nas unidades prisionais do Estado*" (fl. 325). Aduz, por fim, que a multa perseguida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por meio de ação civil pública, decorre do mesmo fato que embasa a multa exigida no processo administrativo.

Conclui aduzindo que a prevalência do entendimento da independência das esferas administrativa e judicial ensejará violação ao princípio do *non bis in idem*.

Requer a reconsideração do *decisum* agravado ou a submissão do feito ao julgamento colegiado.

A parte agravada apresentou impugnação (fls. 336/340), na qual requer o não provimento do agravo interno.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): A insurgência não merece prosperar.

A empresa agravante impetrou mandado de segurança, pleiteando o arquivamento de procedimento administrativo punitivo instaurado pelo Estado de Minas Gerais com o fim de apurar e aplicar penalidades por alegada prática de irregularidades em certame licitatório. Argumentou que os mesmos fatos já são objeto de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, perante a Justiça estadual.

A sentença de piso denegou a segurança, tendo sido confirmada, pelo Tribunal local, no julgamento da apelação.

Nas razões do apelo nobre, a parte ora recorrente sustentou que a existência de ação civil pública proposta pelo *Parquet* estadual, concomitantemente ao procedimento administrativo, redundaria em *bis in idem*, por terem ambos origem no mesmo fato, qual seja, o descumprimento de cláusulas editalícias e contratuais estabelecidas pela Administração.

A decisão ora agravada negou provimento ao agravo em recurso especial, com base no firme entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual são independentes as instâncias civil, penal e administrativa – e, ainda, por serem distintas as penalidades aplicadas em cada esfera de atuação do Poder Público.

A insurgente, nas razões do agravo interno, insiste no argumento de que a aplicação de penalidade pecuniária nas instâncias judicial e administrativa viola o princípio do *non bis in idem*. Sustenta que o decisório ora agravado se ancorou em precedentes relacionados a processo disciplinar de servidor público, os quais entende não serem aplicáveis à hipótese, que cuida de alegada prática de irregularidade em licitação pública.

Pois bem, na hipótese, temos, de um lado, ação civil pública por ato de improbidade administrativa (**Processo n. 0024.14.054.443-9**), em que o Ministério Público apresenta investigação que aponta para a prática de atos criminosos e ímprobos em diversos municípios de Minas Gerais, indicando a prática de formação de cartel, crimes contra a Administração Pública e lavagem de ativos e de atos de improbidade administrativa que ensejaram o enriquecimento ilícito de agentes públicos, causaram lesão ao erário e violaram os princípios regentes da atividade administrativa. De outro, o ato apontado como coator no presente *mandamus*, que determinou a abertura de processo administrativo punitivo, com o fito de apurar as irregularidades apontadas na mencionada demanda coletiva.

Como indicado no *decisum* atacado, o artigo 12 da Lei n. 8.429/92 estabelece de forma clara que as penalidades impostas a agentes públicos por atos de improbidade são independentes das sanções que possam ser aplicadas nas esferas penal, civil ou administrativa.

Por oportuno, trago a redação do dispositivo legal em questão:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato [...]

Assim, com a disposição normativa, esta Corte afasta a presença de *bis in idem* quando do mesmo fato decorre mais de uma sanção, por compreender a relação de independência das instâncias civil, penal e administrativa, exceto quando, na esfera criminal, há o reconhecimento inequívoco da inexistência do fato ou se verifica que o alegado agente não foi o causador do ilícito.

Tal entendimento resulta da circunstância de que as sanções aplicadas em cada âmbito de atuação do Poder Público possuem naturezas distintas, sendo também distintos os agentes sancionadores, como ocorre no caso que ora se analisa.

Ilustrativamente, este Tribunal já se pronunciou no sentido de que *"a conclusão do TCU quanto ao não superfaturamento ou sobrepreço na execução do contrato não retira a competência federal para julgamento, na esfera criminal, dos crimes que foram atribuídos na denúncia aos gestores do contrato, especialmente porque as instâncias administrativa e penal não se comunicam"* (AgRg no REsp n. 2.000.925/RS, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 15/4/2024, DJe de 25/4/2024).

Esse raciocínio também permite concluir que a sanção aplicada no processo administrativo disciplinar não impede a aplicação de pena também em ação de improbidade. Isso porque *"a infração disciplinar que configura ato de improbidade acarreta demissão, independentemente de ação judicial prévia, consequência direta da independência das esferas administrativa, civil e penal"* (MS n. 14.968/DF, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 12/3/2014, DJe de 25/3/2014).

Com essa mesma compreensão, destaca-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. REQUISITOS PARA CONFIGURAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. SÚMULAS 284/STF E 7/STJ. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, A DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. ESCRIVÃO DE POLÍCIA. EXIGÊNCIA DE VANTAGEM FINANCEIRA PARA NÃO DAR INÍCIO A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. REVISÃO. SÚMULA 7 /STJ. ABSOLVIÇÃO EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PENA NO PROCESSO PENAL. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO E IMPROVIDO.

[...]

V. De acordo com o art. 12 da Lei 8.429/92 e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, *"a apuração de falta disciplinar realizada no PAD não se confunde com a ação de improbidade administrativa, esta sabidamente processada perante o Poder Judiciário, a quem cabe a imposição das sanções previstas nos incisos do art. 12 da Lei n.º 8.429/92"*, de modo que *"há reconhecida independência das instâncias civil, penal e administrativa, que é afastada quando a esfera penal taxativamente afirmar que não houve o fato, e /ou, acaso existente, houver demonstrações inequívocas de que o agente não foi o seu causador. Este fundamento, inclusive, autoriza a conclusão no sentido de que as penalidades aplicadas em sede de processo administrativo disciplinar e no âmbito da improbidade administrativa, embora possam incidir na restrição de um mesmo direito, são distintas entre si, tendo em vista que se assentam em distintos planos"* (STJ, REsp 1.364.075/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/12/2015). Nesse

sentido: STJ, RMS 48.361/MT, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/09/2015; AgRg no AREsp 587.848/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, DJe de 15/12/2014; REsp 1.186.787/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/05/2014.

VI. Agravo interno parcialmente conhecido, e, nessa extensão, improvido.

(AgInt no REsp n. 1.550.034/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 3/5/2018, DJe de 9/5/2018.)

Na espécie, como bem salientado pelo Tribunal estadual, "[à] Administração Pública incumbe a apuração do ilícito administrativo e a aplicação das sanções diante da constatação de irregularidades de caráter licitatório, no âmbito de sua atuação, por meio de procedimento administrativo que garanta a efetiva oportunidade de defesa e o devido processo legal" (fls. 198/199). Outra é a finalidade da ação civil pública intentada pelo *Parquet*, que, de modo geral, busca o ressarcimento dos danos causados à coletividade, ainda que o pleito se funde em fatos para os quais haja previsão de penalização em cláusula contratual ou editalícia. Não há falar, pois, em *bis in idem*.

Assim, não há razão para a reforma da decisão agravada, a qual deve ser confirmada pelo colegiado.

ANTE O EXPOSTO, nega-se provimento ao agravo interno.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2018/0248202-9 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no
AREsp 1.367.572 /
MG

Números Origem: 0024140544339 0052014 10024142501709001 10024142501709002
10024142501709003 10024142501709004 10024142501709005
10024142501709006 10024142501709007 10024142501709008
10024142501709009 10024142501709010 2018000021519
25017097920148130024

PAUTA: 01/04/2025

JULGADO: 01/04/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

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

AGRAVANTE : STILLUS ALIMENTACAO LTDA
ADVOGADOS : ARÉSIO ANTÔNIO DE ALMEIDA DAMASO E SILVA - MG008648
CHISTIANA RODARTE DE ALMEIDA E SILVA - MG067613
EDUARDO GOMES MARCACHINI DE CASTRO PINTO - MG127423
AGRAVADO : ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORA : LUCIANA GUIMARAES LEAL SAD E OUTRO(S) - MG075455

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Licitações - Sanções Administrativas

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : STILLUS ALIMENTACAO LTDA
ADVOGADOS : ARÉSIO ANTÔNIO DE ALMEIDA DAMASO E SILVA - MG008648
CHISTIANA RODARTE DE ALMEIDA E SILVA - MG067613
EDUARDO GOMES MARCACHINI DE CASTRO PINTO - MG127423
AGRAVADO : ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORA : LUCIANA GUIMARAES LEAL SAD E OUTRO(S) - MG075455

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 agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

C5425635122154265165@ 2018/0248202-9 - AREsp 1367572 Petição : 2019/0001414-2 (AgInt)