



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1682021 - RJ (2020/0065789-3)

**RELATOR** : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**  
**AGRAVANTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AGRAVADO** : **ROGERIO MARTINS LISBOA**  
**ADVOGADO** : **ANDERSON DA SILVA MOREIRA - RJ124996**  
**AGRAVADO** : **ANTONIO ARAUJO FERREIRA**  
**ADVOGADOS** : **HUMBERTO BARBOSA DE MELLO - RJ060314**  
**LEANDRO DO NASCIMENTO LOYOLA - RJ149747**

### DECISÃO

Trata-se de agravo interposto contra a decisão que inadmitiu o recurso especial no qual o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO se insurgira, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea, da Constituição Federal, contra o acórdão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO assim ementado (fls. 442/450):

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DE DOIS EX-VEREADORES DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU. ALEGAÇÃO DE QUE OS PARLAMENTARES SE UTILIZARAM - EM SUAS ATIVIDADES PARTICULARES - DE APARELHOS CELULARES DE USO EXCLUSIVO DOS FUNCIONÁRIOS DA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE LIMPEZA PÚBLICA (ENLURB), DE CUJOS QUADROS JAMAIS FIZERAM PARTE. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INOCORRÊNCIA DE CERCEIO DE DEFESA, PORQUANTO A PROVA DOS AUTOS BASTOU PARA A FORMAÇÃO DO CONVENCIMENTO DO DESTINATÁRIO, SENDO DESPICIENDA A OTIVA TESTEMUNHAL. AUSÊNCIA DE JULGAMENTO EXTRA PETTTA QUANDO O JUIZ INCLUI NA CONDENAÇÃO IMPOSTA AO AGENTE SANÇÕES NÃO POSTULADAS NA INICIAL, NOTADAMENTE EM RAZÃO DA INCIDÊNCIA AO CASO DO PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO. PRESCRIÇÃO INOCORRENTE, EX VIDO ART. 23, I, DA LEI 8.429/92. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES E DA PREFACIAL. A ANÁLISE DE FUNDO DO CONFLITO DENOTA QUE A SENTENÇA MERECE REFORMA. PROVA DOS AUTOS A REVELAR QUE O USO DOS APARELHOS SE DEU POR CURTO ESPAÇO DE TEMPO (SEIS MESES) E GEROU UM CUSTO GLOBAL DE APENAS R\$ 4.238,69, DEVIDAMENTE RESSARCIDO PELOS DEMANDADOS. AS SANÇÕES DRÁSTICAS PREVISTAS PARA O ATO DE IMPROBIDADE NO ART. 12 DA LEI 8429/92 SÓ SE JUSTIFICAM DIANTE DE CONDUTAS DOTADAS DE UM MÍNIMO DE GRAVIDADE ADMINISTRATIVA, CONTEXTO EM QUE NÃO SE INSERE A HIPÓTESE DOS AUTOS. INCIDÊNCIA AO CASO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA OU BAGATELA, DE GRANDE VALIA NA ESFERA PENAL.

RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS, PARA AFASTAR  
A CONDENAÇÃO IMPOSTA AOS RÉUS. UNÂNIME.

Não foram opostos embargos de declaração.

Nas razões de seu recurso especial, a parte agravante alega que o Tribunal de Justiça negou vigência aos artigos 10, inciso I, 11 e 12 da Lei 8.429/1992, ao deixar de aplicar as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, sem a devida fundamentação legal, não se aplicando o princípio da insignificância.

Argumenta que a Lei de Improbidade Administrativa não estipula valor ao dano cometido pelos agentes públicos para a aplicação das sanções previstas, e que, quando afirmado ser ímproba a conduta praticada pelo agente, não é facultado abster-se de condenar às sanções previstas na lei, pois seria o mesmo que excluir os efeitos do artigo, fazendo dele letra morta.

Aduz que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) não admite a aplicação do princípio da insignificância na improbidade administrativa, e que o juiz de primeiro grau, ao aplicar a insignificância, ignorou os precedentes.

As partes adversas apresentaram contrarrazões (fls. 480/493 e 495/508).

O recurso não foi admitido, razão pela qual foi interposto o agravo em recurso especial ora em análise.

É o relatório.

Na origem, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs ação por ato de improbidade administrativa contra Rogério Martins Lisboa e Antônio Araújo Ferreira, ex-vereadores do Município de Nova Iguaçu, alegando que, durante o exercício de seus mandatos, eles utilizaram aparelhos celulares adquiridos pela EMLURB (Empresa Municipal de Limpeza Urbana) para fins pessoais, sem ter qualquer vínculo formal com a empresa, o que caracteriza improbidade administrativa.

O juízo de primeiro grau julgou procedentes os pedidos, considerando que a utilização dos aparelhos celulares de propriedade da EMLURB caracteriza ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10, I, da LIA. Condenou os réus à suspensão dos direitos políticos por cinco anos, multa equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público pelo prazo de cinco anos.

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro deu provimento ao recurso de

apelação por entender que, apesar de as condutas dos apelantes serem censuráveis, não possuem relevância administrativa capaz de justificar a aplicação das penalidades da Lei de Improbidade Administrativa. Foi aplicado o princípio da insignificância ou da bagatela, considerando que o uso dos aparelhos celulares por um período curto (seis meses) e o baixo custo do prejuízo (R\$ 4.238,69) não justificam a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

O recurso especial do Ministério Público sustenta, em síntese, que o princípio da insignificância não se aplica a atos de improbidade administrativa e que, reconhecida a existência de ato causado de dano ao erário, viola a lei a absolvição dos réus.

Razão assiste ao recorrente.

Acerca do fatos, assim estampou o acórdão recorrido (fls. 448/449):

No caso dos autos, os réus utilizaram dois aparelhos da marca nextel de uso exclusivo dos funcionários da empresa pública municipal (ENLURB) durante curto espaço de tempo (seis meses), o que gerou um custo global de R\$ 4.238,69.

Registre-se, ademais, que os valores foram ressarcidos pelas partes tão logo se instaurou a celeuma, conforme nos denota a leitura dos documentos de fls. 43/44 (anexo 00037).

Tais condutas, não obstante sejam censuráveis pelo prisma do dever de boa administração, não possuem relevância administrativa capaz de justificar a aplicação de penalidades tão drásticas como as que derivam do art. 12 da LIA.

Segundo entendimento consolidado na jurisprudência do STJ, aplica-se ao caso o princípio da insignificância ou da bagatela, de grande valia na esfera penal, in verbis:

Apesar de confirmar os fatos narrados na inicial e reconhecidos como ímprobos na sentença, o acórdão recorrido concluiu pela aplicação do princípio da insignificância à hipótese dos autos, o que, entendo, está em direto confronto com a jurisprudência desta Corte Superior.

O juízo sentenciante reconheceu a tipificação do art. 10, I, da LIA, tendo em vista o prejuízo ao patrimônio de empresa pública municipal, consubstanciado na utilização por vereadores do Município de Nova Iguaçu, para fins pessoais e pelo período de 6 meses, de aparelhos de telefone celular de propriedade da EMLURB - Empresa Municipal de Limpeza Urbana, que remanesceu pagando as contas telefônicas a eles vinculadas.

Segundo o autor, o dano compreenderia o valor das faturas referentes a cada uma das contas, cujas despesas totais somaram, segundo o relatório conclusivo da comissão de sindicância, o valor de R\$ 4.238,69, e que foi adimplido pela empresa pública.

O fato de o valor ter sido ressarcido pelos réus não afasta a ilicitude da conduta.

O princípio da insignificância cuja matriz está no Direito Penal está ligado à lesividade da conduta e a gravidade das penas que poderão decorrer da sentença condenatória, muitas delas a incidir sobre a liberdade do processado.

Quando do julgamento do Habeas Corpus 84.412/SP, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu que o princípio da insignificância afasta a tipicidade penal, tendo em vista a mínima ofensividade da conduta do agente, a ausência de periculosidade social da ação, o reduzido grau de reprovabilidade da conduta, e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Na hipótese dos autos, o dano existiu e foi causado por autoridade municipal ao patrimônio de pessoa jurídica com a qual o exercício da vereança sequer está ligado.

Não se pode dizer insignificante dano no valor de mais de R\$ 4.000,00 e sequer se pode dizer insignificante a conduta de, utilizando bens que não estão ligados ao patrimônio afetado à Câmara de Vereadores, implementar as despesas de empresa pública cujas receitas devem estar vinculadas à boa prestação dos serviços de limpeza urbana municipal e não ao pagamento de contas de celular de vereadores do Município.

Ao que se pode concluir dos autos, o valor do dano ao erário apenas ficou no mencionado patamar porque foi instaurada sindicância que apurou a indevida utilização dos aparelhos celulares pelos réus.

Há tipicidade material, pois presente o dano efetivo à probidade administrativa, além do dano ao patrimônio da pessoa jurídica (mesmo que posteriormente ressarcido), impondo-se, diante da tipificação do art. 10, I, da LIA, aplicar as penalidades prescritas no inciso II do art. 12 do mesmo édito, adequando-as à gravidade dos fatos e não afastar todas as penalidades, como se improbidade não houvesse.

A propósito, *mutatis mutandis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. SANÇÕES IMPOSTAS COM RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA CONHECER DO AGRAVO E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL, ROGANDO VENIA AO MINISTRO RELATOR. (AgInt no AREsp n. 1.140.901/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator para acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/11/2020, DJe de 3/12/2020.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 11 E 12 DA LEI N. 8.429/92. ANÁLISE QUANTO À EXISTÊNCIA OU NÃO DE ELEMENTO ANÍMICO. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA N. 7 DO STJ. SUFICIENTE A DEMONSTRAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRECEDENTES DO STJ. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. INEXISTÊNCIA DE MANIFESTA DESPROPORCIONALIDADE. INVIABILIDADE QUANTO À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais objetivando a condenação da parte ré nas sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Na sentença, julgou-se parcialmente procedente o pedido, para condenar o réu em parte das sanções requeridas. No Tribunal de origem, a sentença foi parcialmente reformada apenas para afastar a multa por litigância de má-fé aplicada aos procuradores. Nesta Corte, o recurso especial foi parcialmente conhecido e improvido.

[...]

**IX - Por fim, no tocante à aplicação do princípio da insignificância, uma vez constatada a utilização de cargo público para o impulso da campanha de reeleição, o que configura ato ímprobo de elevada gravidade, inviável a aplicação do referido princípio. Não há absolutamente nada de insignificante na conduta não republicana consistente em utilizar recursos públicos para fins de projeção pessoal, de sorte que a proteção do bem jurídico violado justifica a incidência das regras da Lei n. 8.429/92. Aliás, é pertinente, nesse aspecto, rememorar o trecho do voto do desembargador do Tribunal de origem (fl. 2.259), vejamos: "O número de exames autorizados nas proximidades do pleito, principalmente por cabos eleitorais, demonstra cabalmente o desvio da finalidade da prestação do serviço público médico-hospitalar para eleger o requerido, que se aproveitou de recurso público para promover sua imagem de médico competente, inclusive em periódico local".**

X - Agravo interno improvido. (AgInt no REsp n. 1.774.729/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/12/2019, DJe de 13/12/2019 - destaque ausente no original)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DISTINÇÃO ENTRE JUÍZO DE IMPROBIDADE DA CONDUTA E JUÍZO DE DOSIMETRIA DA SANÇÃO.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Chefe de Gabinete do Município de Vacaria/RS, por ter utilizado veículo de propriedade municipal e força de trabalho de três membros da Guarda Municipal para transportar utensílios e bens particulares.

2. Não se deve trivializar a Lei da Improbidade Administrativa, seja porque a severidade das punições nela previstas recomenda cautela e equilíbrio na sua aplicação, seja porque os remédios jurídicos para as desconformidades entre o ideal e o real da Administração brasileira não se resumem às sanções impostas ao administrador, tanto mais quando nosso ordenamento atribui ao juiz, pela ferramenta da Ação Civil Pública, amplos e genéricos poderes de editar provimentos mandamentais de regularização do funcionamento das atividades do Estado.

3. A implementação judicial da Lei da Improbidade Administrativa segue uma espécie de silogismo - concretizado em dois momentos, distintos e consecutivos, da sentença ou acórdão - que deságua no dispositivo final de condenação: o juízo de improbidade da conduta (= premissa maior) e o juízo de dosimetria da sanção (= premissa menor).

4. Para que o defeito de uma conduta seja considerado mera irregularidade administrativa, exige-se valoração nos planos quantitativo e qualitativo, com atenção especial para os bens jurídicos tutelados pela Constituição, pela Lei da Improbidade Administrativa, pela Lei das Licitações, pela Lei da Responsabilidade Fiscal e por outras normas aplicáveis à espécie.

Trata-se de exame que deve ser minucioso, sob pena de transmudar-se a irregularidade administrativa banal ou trivial, noção que legitimamente suaviza a severidade da Lei da Improbidade Administrativa, em senha para a impunidade, business as usual.

5. Nem toda irregularidade administrativa caracteriza improbidade, nem se confunde o administrador inábil com o administrador ímprobo. Contudo, se o juiz, mesmo que implicitamente, declara ou insinua ser ímproba a conduta do agente, ou reconhece violação aos bens e valores protegidos pela Lei da Improbidade Administrativa (= juízo de improbidade da conduta), já não lhe é facultado - sob o influxo do princípio da insignificância, mormente se por "insignificância" se entender somente o impacto monetário direto da conduta nos cofres públicos - evitar o juízo de dosimetria da sanção, pois seria o mesmo que, por inteiro, excluir (e não apenas dosar) as penas legalmente previstas.

6. Iniquidade é tanto punir como improbidade, quando desnecessário (por atipicidade, p. ex.) ou além do necessário (= iniquidade individual), como absolver comportamento social e legalmente reprovado (= iniquidade coletiva), incompatível com o marco constitucional e a legislação que consagram e garantem os princípios estruturantes da boa administração.

7. O juiz, na medida da reprimenda (= juízo de dosimetria da sanção), deve levar em conta a gravidade, ou não, da conduta do agente, sob o manto dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que têm necessária e ampla incidência no campo da Lei da Improbidade Administrativa.

8. Como o seu próprio nomen iuris indica, a Lei 8.429/92 tem na moralidade administrativa o bem jurídico protegido por excelência, valor abstrato e intangível, nem sempre reduzido ou reduzível à moeda corrente.

**9. A conduta ímproba não é apenas aquela que causa dano financeiro ao Erário. Se assim fosse, a Lei da Improbidade Administrativa se resumiria ao art. 10, emparedados e esvaziados de sentido, por essa ótica, os arts. 9 e 11. Logo, sobretudo no campo dos princípios administrativos, não há como aplicar a lei com calculadora na mão, tudo expressando, ou querendo expressar, na forma de reais e centavos.**

**10. A insatisfação dos eminentes julgadores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul com o resultado do juízo de dosimetria da sanção, efetuado pela sentença, levou-os, em momento inoportuno (isto é, após eles mesmos reconhecerem implicitamente a improbidade), a invalidar ou tornar sem efeito o próprio juízo de improbidade da conduta, um equívoco nos planos técnico, lógico e jurídico.**

11. A Quinta Turma do STJ, em relação a crime de responsabilidade, já se pronunciou no sentido de que "deve ser afastada a aplicação do princípio da insignificância, não obstante a pequena quantia desviada, diante da própria condição de Prefeito do réu, de quem se exige um comportamento adequado, isto é, dentro do que a sociedade considera correto, do ponto de vista ético e moral." (REsp 769317/AL, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ 27/3/2006). Ora, se é assim no campo penal, com maior razão no universo da Lei de Improbidade Administrativa, que tem caráter civil.

12. Recurso Especial provido, somente para restabelecer a multa civil de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), afastadas as sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público, pretendidas originalmente pelo Ministério Público. (REsp n. 892.818/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/11/2008, DJe de 10/2/2010 - destaque ausente no original)

Na origem, a sentença condenou os réus por ato ímprobo doloso tipificado no art. 10 da LIA e aplicou a eles as penas de suspensão de direitos políticos por cinco anos, multa e proibição de contratar com o poder público pelo prazo de cinco anos.

Os réus apelaram, tendo Antônio Araújo Ferreira alegado, em suma: (a) inexistência de justa causa; (b) inexistência de dano ao erário, pois os telefones foram devolvidos e os valores adimplidos; (c) existência de mera irregularidade administrativa. Rogério Martins Lisboa, por sua vez: (a) inexistência de prova do uso indevido dos telefones; (b) ausência de dano ao erário, pois os telefones foram devolvidos e ressarcido o valor gasto com a sua aquisição; (c) ausência de dolo; (d) d desproporcionalidade das penas.

Não é dado a esta Corte Superior ingressar em matéria fática, impondo-se o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que, afastado o fundamento do princípio da insignificância, as demais alegações sejam analisadas como o Tribunal entender de direito.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, afastando o princípio

da insignificância e determinando o retorno dos autos para que se continue no julgamento dos recursos.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 19 de agosto de 2024.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES  
Relator