

# *Superior Tribunal de Justiça*

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.814.529 - PR (2019/0138138-6)**

**RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
**AGRAVANTE : REINALDO RAMOS REIS**  
**ADVOGADO : MAURÍCIO DE OLIVEIRA CARNEIRO - PR030485**  
**AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**  
**INTERES. : ILTON DE SOUZA**  
**ADVOGADO : RICARDO JOSÉ DE OLIVEIRA - PR069549**

## **EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. COMPROVAÇÃO DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO ESPECIAL. PORTARIA DE SUSPENSÃO DO EXPEDIENTE FORENSE NA ORIGEM JUNTADA AOS AUTOS NO MOMENTO DA INTERPOSIÇÃO DO APELO NOBRE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO. EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. DECISÃO AGRAVADA RECONSIDERADA. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

## **DECISÃO**

Trata-se de agravo interno interposto por Reinaldo Ramos Reis em face de decisão monocrática sintetizada na seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INTEMPESTIVIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

O agravante sustenta, em síntese, que o recurso especial é tempestivo, vez que o ora agravante juntou o Decreto Judiciário nº 902/2017 do Tribunal de Justiça do Paraná no ato do protocolo de seu recurso especial, o qual comprova a suspensão do expediente forense no dia 16/11/2018. Logo, assim como defende o agravante o término do prazo recai no dia 28/11/2029, data exata da interposição do apelo nobre.

Requer seja provido o recurso.

Com efeito, verifica-se que os argumentos aduzidos nas razões do agravo interno revelam-se plausíveis, o que impõe a reconsideração da decisão agravada para que haja a apreciação do apelo nobre. Afinal, houve comprovação acerca da tempestividade do recurso especial interposto.

Trata-se de recurso especial interposto por Reinaldo Ramos Reis, com fundamento unicamente no artigo 105, inciso III, alínea "c", da Constituição Federal, em face do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado (fls. 71 e-STJ):

# Superior Tribunal de Justiça

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO PARA AS FUNÇÕES DE MÉDICO, ENFERMEIRA E AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. OFENSA AO ART. 37, INCISOS II E V, DA CF/88. CARGOS QUE NÃO SE AMOLDAM ÀS FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. ART. 11, I, DA LEI Nº 8.429/1992. DOLO GENÉRICO. RÉU QUE, NA CONDIÇÃO DE PREFEITO MUNICIPAL, AGIU VOLUNTARIAMENTE E CONSCIENTE DA ILICITUDE DA SUA CONDUTA AO EDITAR A LEI MUNICIPAL Nº 1.153/2001 E POSTERIORMENTE PROVER OS CARGOS COMISSIONADOS. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DEVIDAMENTE CONFIGURADO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA, PARA JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO CONDENATÓRIO.

Nas razões do recurso especial, interposto unicamente com fundamento na alínea "c" do permissivo constitucional, o recorrente aponta divergência jurisprudencial com relação à interpretação do art. 11 da Lei 8.429/92, sob o argumento de que não há falar em caracterização de ato de improbidade administrativa consubstanciado na violação de princípios da Administração Pública em razão da contratação de servidores sem concurso público, mas que ocorreu com base em lei municipal.

No ponto, defende que há julgado nesta colenda Corte Superior no sentido de que *não consubstancia ato de ímprobo previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 a contratação de servidores sem concurso público baseada em legislação municipal* (fl. e-STJ) - AgRg AREsp 277.706/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho.

Contrarrazões às fls. 510/512 e-STJ.

Decisão de admissibilidade às fls. 519/520 e-STJ.

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 530/533 e-STJ, opina pelo não conhecimento do recurso especial.

É o relatório.

Inicialmente, é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo 3/STJ: *“Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC”*.

Na hipótese em análise, o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa em face do ora recorrente, ex-prefeito do município de Sertãoópolis/PR, em razão da contratação sem concurso público de 19 servidores para atuar na área da saúde. No ponto, destaca o Parquet que as contratações foram realizadas com fundamento em lei municipal editada pelo próprio recorrente.

O Tribunal de origem reformou a sentença de improcedência da ação por entender que está presente o elemento subjetivo na hipótese. A propósito, os seguintes excertos (fls. 437/443 e-STJ):

**O Réu Reinaldo Ramos Reis**, quando da sua segunda gestão como Prefeito de Sertãoópolis (2001 a 2004), **promulgou a Lei Municipal nº 1.153/2001**, criando diversos cargos de provimento em comissão junto à estrutura administrativa do Serviço Municipal de Saúde – SERMUSA: 06 cargos de Médico, 06 de Enfermeiro, 06 de Auxiliar de Enfermagem, 06

# Superior Tribunal de Justiça

de Motorista, 01 de Assistente Administrativo, 36 de Agente (mov. 1.3). No ano de 2009, período em que exerceu o seu terceiro mandato como Prefeito, nomeou 19 (dezenove) servidores para o exercício de tais cargos (1 Enfermeira, 1 Médico e 17 Agentes Comunitários).

A criação e posterior investidura de tais cargos foram feitas em violação às hipóteses constitucionais que autorizam o provimento comissionado, inobservando a regra constitucional de acesso aos cargos públicos mediante concurso público, visto que **os cargos de Enfermeiro, Médico e Agente Comunitário não traduzem funções de direção, chefia e assessoramento, pelo que provada a ofensa ao artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, o que impõe a punição da autoridade responsável**, nos termos do § 2º do mesmo dispositivo:

[...]

Vê-se, portanto, que a investidura em cargos de provimento comissionado para as funções de Enfermeiro, Médico e Agente Comunitário de Saúde, tal como promovido pelo Réu, violou o art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, pois atividades meramente técnicas, que não ostentem função de chefia, direção ou assessoramento, não autorizam o provimento comissionado e o acesso sem a devida aprovação em concurso público. Desse modo, também restam violados os princípios da legalidade, impessoalidade e isonomia, pois os 19 servidores nomeados foram beneficiados indevidamente com a investidura em cargo público sem o ônus da aprovação em concurso público, excluindo a oportunidade de acesso ao funcionalismo público aos demais interessados que poderiam demonstrar sua aptidão através de certame público.

[...]

Pois bem, primeiramente é preciso pontuar que, conforme a pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a configuração do ato de improbidade administrativa tipificado no art. [7] 11 da Lei nº 8.429/1992 exige apenas o dolo genérico, presente na hipótese. Isso porque **o Requerido, desde o início, agiu voluntariamente e com ciência da ilicitude da sua conduta, tanto ao editar a Lei Municipal nº 1.153/2001, como ao nomear os Servidores que ocupariam indevidamente os cargos em comissão criados através daquele diploma legislativo.**

[...]

Ora, o fato de o Réu ter posteriormente exonerado os 19 (dezenove) ocupantes dos cargos em comissão não descaracteriza o dolo da sua conduta, visto que **não o fez espontaneamente, mas apenas após determinação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, como registrado na sentença que julgou a Reclamatória Trabalhista proposta por Edineia Refundini Alves contra o Município de Sertãoópolis.

[...]

**Conclui-se, portanto, estar devidamente comprovada a prática dolosa de ato de improbidade administrativa ofensivo a princípio da Administração Pública pelo Réu Reinaldo Ramos Reis.**

[...]

Neste ponto divirjo do entendimento do pois, a despeito de não haver prova Parquet de que a edição da Lei Municipal nº 1.153/2001 tenha ocorrido com a intenção de beneficiar especificamente os 19 Servidores nomeados em 2009 (seq. 1.5 a 1.23), tal circunstância não afasta o dolo da conduta ímproba nem a torna compatível com o princípio da legalidade.

Sobre o primeiro ponto porque, como já consignado, **o dolo necessário à configuração da conduta ímproba é o genérico, não se exigindo a prova da prévia intenção de beneficiar uma dada pessoa. É certo que o Réu**

# *Superior Tribunal de Justiça*

**agiu consciente e voluntariamente tanto ao editar a Lei Municipal como ao nomear os Servidores, beneficiando-lhes indevidamente com o acesso aos cargos públicos sem o ônus da prévia aprovação em concurso. O fato de não ter premeditado beneficiar aqueles Servidores especificamente quando da promulgação da Lei não se mostra relevante e não desnatura a improbidade administrativa.**

A respeito do segundo ponto, é imperioso observar que o fato de os atos de nomeação estarem formalmente respaldados por Lei não torna a conduta do Requerido alinhada com o princípio da legalidade, haja vista se tratar de Lei manifestamente inconstitucional. **Ora, os cargos de Médico, Enfermeiro, Auxiliar de Enfermagem, Motorista, Assistente Administrativo e Agente evidentemente não traduzem funções de chefia, direção e assessoramento, motivo pelo qual é constatável prima facie a sua inconstitucionalidade, por violação ostensiva ao art. 37, V, da Constituição Federal.**

O princípio da legalidade não tem uma dimensão meramente formal, não sendo suficiente a mera subsunção da conduta à previsão normativa se esta ofende diretamente a Constituição Federal. É nesse sentido que, embora formalmente adequados à Lei Municipal nº 1.153/2001, os atos de nomeação de Servidores objeto da presente lide não podem ser considerados deferentes ao princípio da legalidade, haja vista o manifesto descompasso com os ditames constitucionais já referidos.

(Sem destaques no original)

Com efeito, observa-se que a interposição do recurso especial pela alínea "c" do permissivo constitucional exige que o recorrente cumpra o disposto nos referido dispositivo e o disposto no art. 541, parágrafo único, do CPC, no art. 26 da Lei 8.038 e no art. 255, § 1º, "a", e § 2º, do RISTJ.

Assim, é inviável a apreciação de recurso especial fundado em divergência jurisprudencial, quando o recorrente não demonstrar o suposto dissídio pretoriano por meio: (a) da juntada de certidão ou de cópia autenticada do acórdão paradigma, ou, em sua falta, da declaração pelo advogado da autenticidade dessas; (b) da citação de repositório oficial, autorizado ou credenciado, em que o acórdão divergente foi publicado; (c) do cotejo analítico, com a transcrição dos trechos dos acórdãos em que se funda a divergência, além da demonstração das circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, não bastando, para tanto, a mera transcrição da ementa e de trechos do voto condutor do acórdão paradigma; (d) a indicação dos dispositivos de lei federal com interpretação divergente entre os Tribunais.

Na hipótese examinada, verifica-se que o ora recorrente indicou como paradigma da controvérsia julgado de Relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho em que é afastada a procedência da ação civil pública por ato de improbidade administrativa sob o argumento de que não é possível identificar o elemento subjetivo necessário à condenação quando o prefeito realiza a contratação sem concurso público na hipótese em que existe prévia lei local autorizativa.

A propósito, o seguinte excerto do acórdão paradigma:

Na hipótese, as condutas do então Alcaide de São Francisco de Paula/RS se ancoraram nas Leis 2.226/05, 2.391/06 e 2.405/06, todas da urbe gaúcha, sobre as quais não se tem notícia de declaração de inconstitucionalidade, de modo que, na esteira dos precedentes desta Corte Superior, não se

# *Superior Tribunal de Justiça*

mostra possível a identificação do dolo do Agente Público em menosprezar a probidade administrativa à presença de prévia Lei Municipal autorizadora.

Ocorre que, na espécie, como é possível verificar dos excertos acima destacados, o Tribunal de origem entendeu pela inaplicabilidade da tese jurisprudencial mencionada haja vista a certeza de que o réu teria agido consciente e voluntariamente tanto ao editar a Lei Municipal como ao nomear os servidores, beneficiando-lhes indevidamente com acesso aos cargos públicos sem o ônus da prévia aprovação em concurso público.

Verifica-se, portanto, que os julgados confrontados não partilham da mesma identidade fática, eis que o julgado paradigma traz hipótese em que não é possível verificar a existência do elemento subjetivo, enquanto que o Tribunal de origem bem identificou o dolo genérico ante o fato de que o próprio prefeito editou a legislação autorizativa e depois realizou a contratação à margem da Constituição Federal.

Assim, é descabido o recurso interposto pela alínea c do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, confira os seguintes julgados:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO DE FAMÍLIA. UNIÃO ESTÁVEL. SEXAGENÁRIO. LEI IMPERATIVA. REGIME DA SEPARAÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE. SÚMULA Nº 568/STJ. DOAÇÃO. AQUISIÇÃO. MOMENTO. CONSENTIMENTO. INEXIGIBILIDADE. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO. SÚMULA Nº 284/STF. REEXAME DE PROVAS. INVIABILIDADE. DISSÍDIO NÃO DEMONSTRADO.

[...]

7. A divergência jurisprudencial, nos termos do art. 541, parágrafo único, do CPC/1973 e do art. 255, § 1º, do RISTJ, exige comprovação e demonstração, esta, em qualquer caso, com a transcrição dos julgados que configurem o dissídio, a evidenciar a similitude fática entre os casos apontados e a divergência de interpretações, o que não restou evidenciado na espécie.

8. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp 1069255/DF, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 17/06/2019, DJe 26/06/2019)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS NA ORIGEM. DECISÃO SINGULAR. AGRAVO INTERNO. AUSÊNCIA. MATÉRIA SUSCITADA NO RECURSO ESPECIAL. NÃO EXAURIMENTO DA INSTÂNCIA. SÚMULA N. 281 DO STF. EXISTÊNCIA DE JULGAMENTO ANTERIOR COLEGIADO NÃO TEM O CONDÃO DE POSSIBILITAR A INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ESPECIAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

[...]

3. Não comprovado o dissídio jurisprudencial, tampouco realizado o

# *Superior Tribunal de Justiça*

necessário cotejo analítico entre os arestos, a fim de demonstrar a similitude fática entre os casos confrontados e a interpretação divergente, conforme exigem os arts. 1.029, § 1º, do CPC e 255 §§ 1º e 2º, do RISTJ. A simples transcrição de ementas dos julgados não tem o condão de caracterizar o cotejo analítico.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 1072277/MG, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 06/12/2018)

AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PROCESSO PENAL. INTIMAÇÃO PARA JULGAMENTO DO APELO NOBRE. COMPROVAÇÃO OU CONFIGURAÇÃO DO DISSENSO PRETORIANO. INEXISTÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS ARESTOS COMPARADOS. DESCUMPRIMENTO DO REQUISITO PREVISTO NO ARTIGO 1.043, § 4º, DO CPC/2015 E NO ARTIGO 266, § 4º, DO RISTJ. MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. DESCABIMENTO. RECURSO IMPROVIDO.

1. É entendimento pacífico no Superior Tribunal de Justiça, decorrente da interpretação do § 4º do artigo 1.043 do CPC/2015 e do § 4º do artigo 266 do Regimento Interno desta Corte Superior, ser imprescindível, para a comprovação do dissídio jurisprudencial, a demonstração tanto da similitude fática quanto da identidade jurídica entre o acórdão embargado e os paradigmas apontados.

2. Destaca-se que os contextos fáticos dos arestos confrontados não precisam ser necessariamente iguais, mas devem possuir um mínimo de semelhança ao decidirem a mesma questão federal, a fim de possibilitar o juízo de legalidade a ser exercido nos embargos de divergência, cujo objetivo é uniformizar a jurisprudência entre os órgãos julgadores deste Sodalício.

3. Verifica-se das razões recursais que não restou caracterizada a similitude fática e jurídica entre os arestos cotejados, porquanto o acórdão embargado concluiu que o julgamento do recurso especial interposto foi uma sequência da análise dos embargos de declaração opostos, os quais, segundo o Regimento Interno desta Corte Superior, não ensejam a prévia intimação do embargante para o manejo de sustentação oral.

4. Os acórdãos paradigmas, por sua vez, tratam de hipóteses diferentes nas quais não houve, no julgamento do recurso especial, a devida intimação das partes, conforme previsto no ordenamento jurídico, situação fática diversa da abordada nos autos, em que a análise do apelo nobre adveio como desdobramento do acolhimento dos embargos de declaração. 5. Inaplicabilidade da multa do § 4º do artigo 1.021 do CPC/2015, porque descabe a incidência automática da penalidade mencionada quando exercitado o regular direito de recorrer e não verificada litigância temerária. Julgados da Corte Especial.

6. Agravo regimental improvido.

(AgRg nos EREsp 1123122/SP, Rel. Ministro JORGE MUSSI, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/11/2018, DJe 07/12/2018)

AÇÃO INDENIZATÓRIA. ENERGIA ELÉTRICA. CORTE. AGRADO REGIMENTAL EM AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE DO RECURSO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS VIOLADOS. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA DA DIVERGÊNCIA. SÚMULA Nº 284/STF. AGRADO IMPROVIDO.

# *Superior Tribunal de Justiça*

I - A via estreita do recurso especial exige a demonstração inequívoca da ofensa ao dispositivo inquinado como violado, bem como a sua particularização, a fim de possibilitar o seu exame em conjunto com o decidido nos autos.

II - A alegada divergência jurisprudencial não foi demonstrada nos moldes exigidos pelo artigo 255 e parágrafos do RI/STJ, visto que a agravante, além de não realizar o devido cotejo analítico, limitando-se a colacionar ementas e votos dos julgados, deixando de mencionar as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados, deixou de explicitar sobre qual norma infraconstitucional teria ocorrido a dissidência interpretativa, conforme exigido pelo art. 105, inciso III, alínea "c", da Carta Magna: der a lei federal interpretação divergente a que lhe haja atribuído outro Tribunal. Incide, à espécie, o enunciado sumular nº 284 do STF. Precedentes: AgRg no REsp nº 781.422/DF, Rel. Min. HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, DJ de 1/8/2006; AgRg no Ag nº 702.783/SP, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 1/2/2006; REsp nº 533.766/RS, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 16/5/2005 e REsp nº 564.972/SC, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJ de 13/12/2004. III - Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 83.349/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/04/2012, DJe 07/05/2012)

Ante o exposto, com fulcro no art. 1021, § 2º, do CPC/2015 c/c o art. 259 do RISTJ, reconsidero a decisão agravada e, nos termos do art. 932, III, do CPC/2015, não conheço do recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 03 de outubro de 2019.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Relator