



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.656.384 - SP (2015/0277093-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **SERGIO MONTANHEIRO**
ADVOGADO : **MARIA FERNANDA PESSATTI DE TOLEDO E OUTRO(S) - SP228078**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
INTERES. : **JOÃO CARLOS CAMEZ**
ADVOGADO : **MARCONDES TADEU DA SILVA ALEGRE E OUTRO(S) - SP090316**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPAGANDA POLÍTICA EM POSTOS DE SAÚDE. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO DOS *PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E DA PUBLICIDADE*. CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. *PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE*. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público de São Paulo contra o recorrente, uma vez que, na condição de prefeito do Município de Itapevi/SP, teria efetuado “gravação e posterior reprodução, em postos de saúde, de fita de vídeo cassete contendo propaganda política favorável ao ex-prefeito João Carlos Camez, então, candidato ao cargo de Deputado Estadual” (fl. 4, e-STJ).

2. O Tribunal de origem manteve sentença que julgou pedido parcialmente procedente para condenar o recorrente pela prática da conduta descrita no art. 11 da Lei 8.429/1992, aplicando a pena de suspensão dos direitos políticos de pagamento de multa civil. O acórdão recorrido consignou que " não restam dúvidas de que a fita de video foi exibida nos postos de saúde da municipalidade durante a gestão do corréu Sérgio Montanheiro, fato este devidamente comprovado perante a Justiça Eleitoral (fls. 165/178), e que em razão disso não pode mais aqui a matéria fática ser objeto de nova discussão (...). Desta forma, informes visando a promoção pessoal, como é o que consta do presente caso, mostra-se estranho ao interesse público, já que a publicidade autorizada na lei diz respeito somente à divulgação de obras ou programas de caráter educativo" (fls. 586-588, e-STJ).

3. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

4. É pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico que ficou devidamente demonstrado no caso dos autos.

5. Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com o revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. O entendimento firmado na jurisprudência do STJ é no sentido, como regra geral, de que modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial. Ademais, a análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a consequente reversão do entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. No ponto, é importante salientar que as razões expendidas no presente recurso não são suficientes a afastar a incidência da Súmula 7/STJ quanto à alegação de gravidade excessiva da pena aplicada. Afinal, houve ampla fundamentação acerca dos atos imputados aos ora recorrentes e correlação à penalidade imposta.
7. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Brasília, 28 de março de 2017(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.656.384 - SP (2015/0277093-3)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : SERGIO MONTANHEIRO
ADVOGADO : MARIA FERNANDA PESSATTI DE TOLEDO E OUTRO(S) - SP228078
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : JOÃO CARLOS CAMEZ
ADVOGADO : MARCONDES TADEU DA SILVA ALEGRE E OUTRO(S) - SP090316

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PUBLICIDADE IRREGULAR.

Matéria contendo propaganda política favorável ao Prefeito, reproduzida em postos de saúde do município, vinculando obras e serviços prestados da Prefeitura à sua pessoa.

Publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos que deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Art. 37, § 1, da Carta Magna.

Conduta que se amolda perfeitamente ao disposto no "caput" do artigo 11 da Lei 8.429/92.

Recurso do corréu João Carlos Camez provido e não provido o recurso do corréu Sérgio Montanheiro.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fl. 607, e-STJ).

O recorrente afirma que houve ofensa aos arts. 11 e 12, parágrafo único, da Lei 8.429/1992. Alega:

A imputação de ato de improbidade administrativa depende, efetivamente, da prova na dupla configuração, qual seja, materialidade e subjetividade, sendo certo que esses pressupostos não se presumem.

(...)

Ainda com relação à atipicidade do ato, verifica-se, também, que o acórdão afirma que incide, no caso, o ato de improbidade previsto no art. 11, da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Lei nº 8.429/92.

Fato indiscutível é a generalidade do tipo inserto no indigitado artigo 11. Torna-se necessário, portanto, atribuir para o ato, entendido como ímprobo conteúdo na referida nota veiculada, a conduta violadora inserta na Lei 8.429/92.

Contrarrazões às fls. 647-654, e-STJ.

O MPF opinou pelo não provimento do Agravo.

O recurso foi inadmitido na origem. Para melhor análise da controvérsia foi dado provimento ao Agravo para determinar sua conversão em Recurso Especial.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.656.384 - SP (2015/0277093-3)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 2.3.2017.

Trata-se na origem de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público de São Paulo contra o recorrente, uma vez que, na condição de prefeito do Município de Itapevi/SP, teria efetuado “gravação e posterior reprodução, em postos de saúde, de fita de vídeo cassete contendo propaganda política favorável ao ex-prefeito João Carlos Caramaz, então, candidato ao cargo de Deputado Estadual” (fl. 4, e-STJ).

A sentença julgou o pedido parcialmente procedente para condenar o recorrente apenas pela prática da conduta descrita no art. 11 da Lei 8.429/1992, aplicando a pena de suspensão dos direitos políticos de pagamento de multa civil.

O Tribunal de origem manteve o *decisum* nos seguintes termos:

Pois bem. Restou consignado nos autos, que a conduta dos réus - ora apelantes - não causou dano ao erário, porquanto não foram produzidas provas no sentido de demonstrar que a fita foi gravada com emprego de dinheiro público, o que foi devidamente considerado na sentença.

Malgrado a inexistência de dano ao erário, deve ser ressaltado que a doutrina e a jurisprudência entendem que existem atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, mesmo que não causem prejuízo concreto ao erário. Neste sentido é o art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Por outro lado, não restam dúvidas de que a fita de vídeo foi exibida nos postos de saúde da municipalidade durante a gestão do corréu Sérgio Montanheiro, fato este devidamente comprovado perante a Justiça Eleitoral (fls. 165/178), e que em razão disso não pode mais aqui a matéria fática ser objeto de nova discussão.

A publicidade, princípio constitucional vinculante da atividade administrativa pública, se caracteriza pela necessidade da divulgação dos atos públicos para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos. Por outro lado, a impessoalidade diz respeito à finalidade estritamente legal do ato administrativo.

Nem é menos verdade que a moralidade administrativa se caracteriza como uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. Daí Alexandre de Moraes



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

transcrever a lição de Maria Sylvia Zanelia di Pietro no sentido de que "(...)"

Outrossim, o parágrafo primeiro do art. 37, dispõe que "a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos".

Desta forma, informes visando a promoção pessoal, como é o que consta do presente caso, mostra-se estranho ao interesse público, já que a publicidade autorizada na lei diz respeito somente à divulgação de obras ou programas de caráter educativo.

O comando constitucional veda de maneira absoluta a utilização de mensagens publicitárias oficiais para promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em respeito à legalidade, impessoalidade, moralidade e ética na Administração Pública, pois o cunho eminentemente personalístico da publicidade atenta, inclusive, contra o princípio da impessoalidade, uma vez que o administrador público tem o dever de prestar contas à sociedade, sem contudo autopromover-se às custas do erário público (ALEXANDRE DE MORAES, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, T ed., SP, Atlas, 2007, pp. 885/886).

Como se vê, referida publicação se afasta dos princípios constitucionais que regem os atos administrativos, posto que não exibem qualquer caráter institucional, educativo ou de orientação social.

Portanto, a conduta do corréu Sérgio Montanheiro se amolda perfeitamente ao disposto no "caput" do artigo I da Lei 8.429/92, in fine:

(...)

Ato contínuo, a dosimetria das penas ao corréu Sérgio Montanheiro foi adequada ao caso, não ensejando alteração, porquanto aplicadas de forma razoável e proporcionalmente à conduta ímproba.

O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, estar caracterizada a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

lealdade e boa-fé. Cito precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015, REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014.

Verifico que o Tribunal de origem foi categórico ao reconhecer a presença do dolo.

Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com o revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. ALÍNEA "C". NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. Hipótese em que o Tribunal local consignou que o conjunto probatório presente nos autos é capaz de atestar a prática de ato de improbidade administrativa praticado pelos ora agravantes decorrente de "contratação de pessoas que nunca prestaram regularmente serviços à edibilidade" e "realização de despesas incompatíveis com combustível, restaurantes, churrascarias, choperias etc". (fl. 1.218, e-STJ).

(...)

5. Além disso, é inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial de que inexistente dolo, má-fé e enriquecimento ilícito, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se, portanto, o óbice da Súmula 7/STJ.

6. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp 839.897/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2016, DJe 01/02/2017)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AOS ARTS. 515 E 535 DO CPC. SÚMULA Nº 284 DO STF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO E DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. REVISÃO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA Nº 7/STJ.

Quanto à alegada ofensa aos arts. 515 e 535 do CPC, verifica-se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que a parte agravante deixou de demonstrar no que consistiu a contrariedade, atraindo, por analogia, a incidência da Súmula nº 284 do Supremo Tribunal Federal.

O recurso especial se origina de ação civil pública na qual se apura ato de improbidade administrativa quando o recorrente exerceu o cargo de Prefeito com fulcro nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92.

Esta Corte entende que para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. (AgRg no REsp 1.419.268, SP, Relator o Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 14.04.2014).

As instâncias ordinárias entenderam pela configuração do elemento subjetivo e pelo enriquecimento ilícito do agente ao praticar as condutas que resultaram um déficit orçamentário significativo no ano de 2004.

A revisão de matéria fática para o fim de investigar a ausência do elemento subjetivo da conduta, bem como o enriquecimento ilícito do recorrente, não é possível no âmbito do recurso especial, ante o óbice contido na ***Súmula nº 7 do STJ***. Precedentes.

Agravo regimental desprovido.

(AgRg no AREsp 473.878/SP, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, DJe 09/03/2015) (grifei).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO PELO ART. 11 DA LEI 8.429/92. PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES NO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO INSTITUTO MUNICIPAL DE SEGURIDADE SOCIAL - IMSS. CONDUTA QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 CPC NÃO OCORRENTE. DOLO GENÉRICO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME FÁTICO.IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se de Recurso Especial em que o demandado, então Prefeito do Município de Congonhas/SP, insurge-se contra sua responsabilização pela prática de conduta tipificada no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa por ter deixado de repassar mensalmente ao Instituto Municipal de Seguridade Social - IMSS as verbas recolhidas dos servidores públicos municipais e haver descumprido empréstimo ilegalmente obtido junto à autarquia municipal.

2. No específico caso dos autos, o Tribunal local expressamente reconheceu a presença do elemento subjetivo "dolo", assentando que ficou provada a ausência de repasse das verbas públicas no valor de R\$ 1.123.098,76, assim como a ilegalidade do empréstimo obtido pelo Executivo Municipal no IMSS, no valor de R\$ 1.500.000,00, avença também não cumprida pelo demandado.

3. Segundo o acórdão recorrido, "(...) Configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, em especial, a legalidade e moralidade, o parcelamento de contribuições



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

previdenciárias recebida e não repassadas, e que foram objeto de renegociação não cumprida, e empréstimos tomados e não pagos, pois praticado ato visando a fim diverso do previsto em lei (art. 11, I, da Lei 8.429/92). Na aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, o Julgador deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação na interpretação e aplicação do dispositivo".

4. *Precisamente sobre o dolo, o julgamento impugnado afirma que, "consoante a análise minuciosa dos documento e provas produzidas, vislumbra-se existência de atos de improbidade administrativa, vez que presentes a má-fé e o dolo do réu/apelante, nos moldes a justificar a procedência do pedido, ainda que em parte".*

5. Não há ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal a quo exara fundamentação suficiente à exteriorização do seu entendimento sobre a questão em julgamento e quando a pretensão integrativa vincula-se ao mérito da decisão, e não às hipóteses que habilitam o manejo dos aclaratórios, que por esse motivo foram desacolhidos na origem. Jurisprudência corrente que desobriga o julgador a responder a questionamentos ou a teses das partes.

6. O Superior Tribunal de Justiça firmou orientação quanto à necessidade de ser comprovado o dolo genérico para a tipificação da conduta prevista no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Tendo a Corte estadual expressamente consignado a presença desse elemento subjetivo, não há como acolher o pleito recursal que busca afastar a responsabilização do demandado pela demonstração de inexistência de materialidade da conduta que lhe é imputada, tendo em vista que o exame das premissas fáticas sobre as quais se pautou a decisão atacada encontra vedação no enunciado da Súmula 7/STJ.

7. Recurso Especial não provido.

(REsp 1285160/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 12/06/2013) (grifei).

E ainda, o entendimento firmado na jurisprudência do STJ é no sentido, como regra geral, de que modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. NECESSIDADE DE DOLO GENÉRICO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CARACTERIZADO. REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ.

1. Não prospera a alegada violação do art. 535 do Código de Processo Civil, por deficiência na fundamentação. Com efeito, a recorrente limitou-se a alegar, genericamente, ofensa ao referido dispositivo legal, sem explicitar os pontos em que teria sido omisso o acórdão recorrido. Assim,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aplica-se ao caso, mutatis mutandis, o disposto na Súmula 284/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia".

2. No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos para compra de espaço publicitário em 5 empresas jornalísticas, tendo como propósito a promoção pessoal, bem como o elemento subjetivo dolo na conduta dos recorrentes.

3. Nos termos da jurisprudência do STJ, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos pela culpa, nas hipóteses do art. 10.

4. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial o impessoalidade e da moralidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal.

5. As considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa.

6. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

7. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento firmado no sentido de que não há cerceamento de defesa quando o julgador considera desnecessária a produção de prova, mediante a existência nos autos de elementos suficientes para a formação de seu convencimento.

8. Com relação ao argumento de que o Ministério Público deu parecer favorável, para afastar a pena de suspensão dos direitos políticos e da multa civil, cumpre asseverar que o magistrado não está adstrito ao parecer ministerial, podendo acolhê-lo ou rejeitá-lo, com base nas provas dos autos.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 435657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 22/05/2014) (grifei).

PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTOS ADOTADOS PELA ORIGEM NÃO COMBATIDOS NA INTEGRALIDADE PELO ESPECIAL. SÚMULA N. 283 DO STF, POR ANALOGIA. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. ACÓRDÃO COM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. NÃO-INTERPOSIÇÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DE EXTRAORDINÁRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 126 DESTA CORTE SUPERIOR. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7/STJ.

1. Sobre a controvérsia preliminar (o cerceamento de defesa alegadamente provocado pelo julgamento antecipado da lide), foram dois os fundamentos adotados pela instância ordinária: (i) mesmo sanadas as irregularidades a que alude o recorrente em contestação, referentes ao acórdão do TCE que fundamentou em parte a ação civil pública, as contratações irregulares estão fartamente demonstradas nos autos por outras provas; e (ii) não houve cerceamento de defesa porque o réu teve a oportunidade de juntar defesa prévia, contestação (com documentos novos) e defesa escrita posterior, mas todas não afastaram a fragilidade da alegação do recorrente. A parte recorrente não se pronunciou efetivamente sobre esses pontos, tendo se limitado a reiterar o cerceamento de defesa, razão pela qual incide, na espécie a Súmula n. 283 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

2. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional quanto à violação da Lei n. 8.429/92, ao argumento de que as condutas imputadas não são ímprobas. A ausência de indicação dos dispositivos considerados violados atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF.

3. Não fosse isso bastante, a simples leitura do acórdão combatido revela que, no ponto submetido à apreciação do Superior Tribunal de Justiça na via do especial relativa à caracterização da improbidade administrativa, seus fundamentos guardam amparo não só na legislação federal infraconstitucional, mas também na própria Constituição da República, sendo todos eles, se revertidos, capazes de alterar a solução da questão. Entretanto, não foi interposto recurso extraordinário, motivo pelo qual incide, no caso, a Súmula n. 126 desta Corte Superior.

4. Para apreciar a alegada ofensa ao art. 12, p. único, da Lei n. 8.429/92 aos fundamentos de que não houve proveito patrimonial por parte do agente, que o recorrente não tem qualquer outra condenação criminal ou em ação civil pública e que não houve dolo, seria imperioso revistar o contexto fático-probatório carreado aos autos, o que não é possível aos magistrados desta Corte Superior por incidência de sua Súmula n. 7.

5. Recurso especial não conhecido.

(REsp 1252917/PB, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 27/02/2012)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SANÇÕES. DOSIMETRIA. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. AUSÊNCIA. INÉPCIA DO RECURSO. SÚMULA 284/STF. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não há omissão a ser sanada no acórdão recorrido, já que foi analisada individualmente a conduta de cada um dos envolvidos, justificando-se o acréscimo da pena de suspensão dos direitos políticos e a multa imposta na origem com base nas peculiaridades do caso.

2. Apesar de insurgir-se quanto à ausência de dosimetria na aplicação da pena, o agravante não fundamenta adequadamente a alegada



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

contrariedade ao art. 12, parágrafo único, da Lei n.

8.429/92, ataindo o óbice da Súmula 284/STF.

3. Ainda que assim não fosse, o Tribunal de origem fixou a pena com base em critérios como a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente, de modo que não pode ser revista em sede de recurso especial, conforme a Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 403.839/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 11/03/2014) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS PELA PREFEITURA MUNICIPAL. EXPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL. APROPRIAÇÃO ILEGAL DE PARTE DO VALOR POR SERVIDOR PÚBLICO E TERCEIRO. INCIDÊNCIA DOS ARTS. 1º E 3º DA LEI 8.429/92. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CARACTERIZADA. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Os arts. 1º e 3º da Lei 8.429/92 são expressos ao prever a responsabilização de todos, agentes públicos ou não, que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta.

3. Diante do óbice da Súmula 7/STJ, a verificação da proporcionalidade e da razoabilidade da sanção aplicada pelo Tribunal de origem não pode ser feita em recurso especial.

4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).

5. Recursos especiais conhecidos em parte e não providos.

(REsp 1203149/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 07/02/2014) (grifei).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE. EXCLUSÃO DE PARTE DAS SANÇÕES APLICADAS PELO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. PRETENSÃO DE REEXAME DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Insurge-se o recorrente contra acórdão que, ao examinar os fatos e as circunstâncias do caso concreto, concluiu pela desproporção das penalidades cominadas pelo juízo de primeiro grau e dessa forma afastou as sanções de suspensão dos direitos políticos e proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

2. Inviável a análise de eventual afronta a dispositivo constitucional



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

na via do Recurso Especial, considerando a competência outorgada pelo art. 102, III, "a" da CF/88 ao Supremo Tribunal Federal.

3. ***A regra geral, assentada na jurisprudência do STJ, é no sentido de que "modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ)." (RESP 1.229.495/SP, Rel. Min. Eliana Calmon).***

4. Precedente que se amolda à espécie do autos, em que o acórdão de origem verificou a razoabilidade da dosimetria das penas com base em particularidades e circunstâncias do caso concreto.

5. Recurso Especial não conhecido.

(REsp 1326762/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 17/09/2013) (grifei).

Cabe esclarecer, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/1992, que a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário.

A propósito:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO DE INFORMAÇÃO PRIVILEGIADA EM RAZÃO DO CARGO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. INAPLICABILIDADE.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).

3. ***A jurisprudência do STJ, quanto ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em princípio, independe da ocorrência de dano ou lesão ao erário público.***

4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).

5. Inaplicável o art. 18 da Lei 7.347/1985 à hipótese, uma vez que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a condenação em honorários advocatícios recai sobre os réus, em razão de sua sucumbência.

6. Recurso especial não provido.

(REsp 1320315/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 20/11/2013) (grifei).

Ademais, a análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a consequente reversão do entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

No ponto, é importante salientar que as razões expendidas no presente recurso não são suficientes a afastar a incidência da Súmula 7/STJ quanto à alegação de gravidade excessiva da pena aplicada. Afinal, houve ampla fundamentação acerca dos atos imputados aos ora recorrentes e correlação à penalidade imposta.

Cito precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS PELA PREFEITURA MUNICIPAL. EXPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL. APROPRIAÇÃO ILEGAL DE PARTE DO VALOR POR SERVIDOR PÚBLICO E TERCEIRO. INCIDÊNCIA DOS ARTS. 1º E 3º DA LEI 8.429/92. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CARACTERIZADA. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Os arts. 1º e 3º da Lei 8.429/92 são expressos ao prever a responsabilização de todos, agentes públicos ou não, que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta.

3. Diante do óbice da Súmula 7/STJ, a verificação da proporcionalidade e da razoabilidade da sanção aplicada pelo Tribunal de origem não pode ser feita em recurso especial.

4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).

5. Recursos especiais conhecidos em parte e não providos.

(REsp 1203149/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 07/02/2014)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PENALIDADES. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 12 DA LEI N. 8.429/92, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 12.120/2009. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental em obediência aos princípios da economia processual e da fungibilidade.

2. Nos termos da jurisprudência do STJ, cada inciso do art. 12 da Lei 8.429/1992 traz uma pluralidade de sanções, que podem ser aplicadas cumulativamente, cabendo ao magistrado a sua dosimetria, como bem assegura o seu parágrafo único.

3. Hipótese em que as penalidades foram aplicadas de forma razoável e proporcional ao ato praticado não merecendo reforma o acórdão recorrido. Ademais, modificar o posicionamento adotado pela instância ordinária envolve o reexame de provas, o que é inviável em recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, mas improvido.

(EDcl no AREsp 360.707/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/12/2013, DJe 16/12/2013).

Diante do exposto, **conheço parcialmente do Recurso Especial e, nessa parte, nego-lhe provimento.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0277093-3

REsp 1.656.384 / SP

Números Origem: 01866510520078260000 0644308.5/0-00 1866510520078260000 6443085000 96802
994.07.186651-0 994071866510

PAUTA: 28/03/2017

JULGADO: 28/03/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SERGIO MONTANHEIRO
ADVOGADO : MARIA FERNANDA PESSATTI DE TOLEDO E OUTRO(S) - SP228078
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : JOÃO CARLOS CARAMEZ
ADVOGADO : MARCONDES TADEU DA SILVA ALEGRE E OUTRO(S) - SP090316

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.