



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt nos EDcl no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 359.928 - MT
(2013/0192736-4)**

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
R.P/ACÓRDÃO : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
AGRAVANTE : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
AGRAVADO : VILSON PIRES
ADVOGADO : ROSANGELA DA SILVA CAPELÃO - MT008944

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 12, III, DA LEI N. 8.429/1992. DOLO. ELEMENTO SUBJETIVO CONSTATADO PELA CORTE DE ORIGEM COM FUNDAMENTO NOS FATOS E PROVAS CONTIDAS NOS AUTOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRADO INTERNO PROVIDO A FIM DE CONHECER DO AGRADO E NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL, COM A DEVIDA VÊNIA DO RELATOR.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho(Relator), dar provimento ao agravo interno para, conhecendo do agravo, não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Benedito Gonçalves os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria (Presidente).

Brasília (DF), 17 de novembro de 2020(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator p/ Acórdão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt nos EDcl no AREsp 359.928 / MT

Número Registro: 2013/0192736-4

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

1164802010 5407913 0036309992011 99942013 36309992011 200558 4730819998110044 36499 3641999
1205132012 1205139720128110000 1294732012 582005

Sessão Virtual de 14/04/2020 a 20/04/2020

Relator do AgInt nos EDcl

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : VILSON PIRES

ADVOGADO : ROSANGELA DA SILVA CAPELÃO - MT008944

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS
ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

AGRAVADO : VILSON PIRES

ADVOGADO : ROSANGELA DA SILVA CAPELÃO - MT008944

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 20 de abril de 2020



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 359.928 - MT
(2013/0192736-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
AGRAVADO : VILSON PIRES
ADVOGADO : ROSANGELA DA SILVA CAPELÃO - MT008944

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO MATO GROSSO contra decisão monocrática de minha lavra, que contou com a seguinte ementa:

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MP/MT COM SUPORTE EM ALEGADO ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO NO ART. 11, CAPUT (VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA) DA LEI 8.429/92. CRIAÇÃO DE SÍMBOLO MUNICIPAL E SUA UTILIZAÇÃO EM IMPRESSOS OFICIAIS, UNIFORMES, PRÉDIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PARANATINGA/MT. PRÁTICA QUE, AOS OLHOS DO ÓRGÃO ACUSADOR, CONFIGURARIA ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AO ARGUMENTO DE QUE O DESENHO REFERENTE AO GESTO UNIVERSALMENTE CONHECIDO DE PAZ E AMOR REMETERIA À LETRA V, INICIAL DO NOME DO PREFEITO, RESULTANDO EM ATO DE PROMOÇÃO PESSOAL. CONTUDO, NÃO SE PODE TER COMO EVIDENCIADA A CONDUTA ÍMPROBA, UMA VEZ QUE A ACUSAÇÃO É ARBITRARIEDADE VALORATIVA, NÃO É EVIDENTE, NECESSITANDO DE UM RACIOCÍNIO INDUTIVO PARA SEREM ASSOCIADOS DESENHOS A LETRAS E, POR CONSEQUENTE, AO NOME DO PREFEITO. PARA A CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, É FUNDAMENTAL SEJAM IDENTIFICADAS CONDUTAS REALMENTE GRAVES, OFENDENTES DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS E QUE RESULTEM EM PROVEITO ILÍCITO PESSOAL OU DE TERCEIROS E LESIVAS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. A SIMPLES ILEGALIDADE É INSUFICIENTE PARA CONFORMAR A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DA LEI 8.429/92. PRECEDENTE: RESP. 1.103.633/MG, REL. MIN. LUIZ FUX, DJE 3.8.2010. AUSÊNCIA DE FATO TÍPICO, SENDO, AO CONTRÁRIO, OBSERVÁVEL O LÍDIMO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE POLÍTICA, ELA PRÓPRIA JÁ CONDUTORA, POR SUAS CARACTERÍSTICAS, DE TINTAS DE ENALTECIMENTO PESSOAL.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO DA PARTE ACIONADA CONHECIDO PARA, DANDO PROVIMENTO AO APELO RARO, REFORMAR O ARESTO DE ORIGEM, EM ORDEM A JULGAR IMPROCEDENTE A PRETENSÃO DA ACP, SEM CONDENAÇÃO DA PARTE AUTORA EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS, CONTUDO (fls. 904/913).

2. Nas razões de seu Agravo Interno, a parte recorrente vindica a reforma da solução unipessoal, aos seguintes argumentos: (a) seriam aplicáveis à espécie o óbice da Súmula 7/STJ, além de não ter sido demonstrada a divergência; (b) os atos observados na espécie ultrapassam a mera irregularidade, tratando-se de improbidade administrativa.

3. Intimada, a parte agravada não formulou razões de contrariedade.

4. Em síntese, é o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 359.928 - MT
(2013/0192736-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
AGRAVADO : VILSON PIRES
ADVOGADO : ROSANGELA DA SILVA CAPELÃO - MT008944

VOTO VENCIDO

I. DIREITO SANCIONADOR. AGRADO INTERNO EM RESP. ACP PROMOVIDA PELO MP/MT COM SUPORTE EM ALEGADO ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO NO ART. 11, CAPUT (VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA) DA LEI 8.429/19892.

II. CRIAÇÃO DE SÍMBOLO MUNICIPAL E SUA UTILIZAÇÃO EM IMPRESSOS OFICIAIS, UNIFORMES, PRÉDIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PARANATINGA/MT. PRÁTICA QUE, AOS OLHOS DO ÓRGÃO ACUSADOR, CONFIGURARIA ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AO ARGUMENTO DE QUE O DESENHO REFERENTE AO GESTO UNIVERSALMENTE CONHECIDO COMO PAZ E AMOR REMETERIA À LETRA V, INICIAL DO NOME DO PREFEITO, RESULTANDO EM ATO DE PROMOÇÃO PESSOAL.

III. CONTUDO, NÃO SE PODE TER COMO EVIDENCIADA A CONDUTA ÍMPROBA, UMA VEZ QUE A ACUSAÇÃO É ARBITRARIEDADE VALORATIVA, NÃO É EVIDENTE, NECESSITANDO DE UM RACIOCÍNIO INDUTIVO PARA SEREM ASSOCIADOS DESENHOS A LETRAS E, POR CONSEQUENTE, AO NOME DO PREFEITO.

IV. PARA A CONFIGURAÇÃO DA CONDUTA ÍMPROBA, É FUNDAMENTAL SEJAM IDENTIFICADAS CONDUTAS REALMENTE GRAVES, OFENDENTES DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS E QUE RESULTEM EM PROVEITO ILÍCITO PESSOAL OU DE TERCEIROS E LESIVAS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO.

V. A SIMPLES ILEGALIDADE É INSUFICIENTE PARA CONFORMAR A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DA LEI 8.429/1992 (RESP 1.103.633/MG, REL. MIN. LUIZ FUX, DJE 3.8.2010). AUSÊNCIA DE FATO TÍPICO NA PRESENTE DEMANDA, SENDO, AO CONTRÁRIO, OBSERVÁVEL O LÍDIMO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE POLÍTICA.

VI. AGRADO INTERNO DO ÓRGÃO ACUSADOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DESPROVIDO.

1. Cifra-se a controvérsia em verificar se a conduta imputada ao Agente Político acionado pode ser rotulada como improbidade administrativa.

2. Para aferição de alegado desrespeito a texto de lei federal infraconstitucional pelo acórdão recorrido, não há necessidade alguma de reexame de fatos e provas nesta Instância Superior. Isto porque, muito embora não seja possível saber, em recorribilidade extraordinária, se o Agente Público agiu com ou sem o elemento anímico malsão, é possível analisar, a partir do quadro empírico estabilizado no caderno processual, se a conduta em si pode ser considerada ímproba.

3. A conduta em si considerada pode, em certas situações, não significar improbidade administrativa, razão pela qual torna-se desnecessário a indagação se houve ou não prática dolosa, apesar de o elemento subjetivo ser integrante da tipicidade. Ou seja, o dolo é necessário à conformação das improbidades, porém não suficiente. O recorrente argumentou para muito além do não agir dolosamente: defende que o fato em si não é improbidade (as formas do timbre criadas para o Município), razão pela qual não incide à hipótese a Súmula 7/STJ.

4. Quanto ao mérito propriamente dito, a doutrina especializada – assim como incontáveis precedentes desta Corte Superior – aponta para a clivagem epistemológico-científica entre a simples ilegalidade, censurável, punível com base em estatutos internos, e corrigível com medidas de aprimoramento da gestão da coisa pública, e a ilegalidade qualificada, esta sim caracterizada pelo elemento volitivo do agente em conduzir-se para o enriquecimento ilícito, a lesão aos cofres públicos e a ofensa a princípios reitores da Administração Pública (REsp. 1.103.633/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 3.8.2010).

5. Nessa temática, o cultuado Professor HELY LOPES MEIRELLES traz a seguinte advertência sobre o cotidiano dos Agentes Políticos e a possibilidade de os seus atos serem reputados como improbidade administrativa:

Ao prefeito, como aos demais agentes políticos, impõe-se o dever de tomar decisões governamentais de alta complexidade e importância, de interpretar as leis e de converter os seus



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mandamentos em atos administrativos das mais variadas espécies.

Nessa missão político-administrativa, é admissível que o governante erre, que se equivoque na interpretação e na aplicação da lei, que se confunda na apreciação da conveniência e oportunidade das medidas executivas sujeitas à sua decisão e determinação.

Desde que o chefe do Executivo erre em boa-fé, sem culpa, sem dolo, sem abuso do poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo, não fica sujeito à responsabilidade civil, ainda que seus atos lesem a administração ou causem danos patrimoniais a terceiros.

E assim é porque os Agentes Políticos, no desempenho de suas atribuições de governo, se defrontam a todo momento com situações novas e circunstâncias imprevistas, que exigem pronta solução, à semelhança do que ocorre na justiça, em que o Juiz é obrigado a decidir ainda que na ausência ou na obscuridade da lei. Por isso mesmo, admite-se para essas autoridades uma margem razoável de falibilidade nos seus julgamentos (Assuntos Municipais. São Paulo: RT, 1971, p. 91/92).

6. *Na apregoada lide, deduz-se, a partir da moldura fático-probatória que se delineou no caderno processual, que a conduta sobre a qual recai acusação ao demandado situa-se, bem se vê, no estrito âmbito da política, não transbordando o lícito jogo de alternância de poderes.*

7. *Não há o intuito algum de promoção pessoal por uma simples utilização do timbre em comento, pois a associação que o Órgão Acusador faz entre gesto de Paz e Amor, letra V, e o nome do então Prefeito é, notoriamente, uma arbitrariedade valorativa, porque não é evidente, necessitando de um raciocínio indutivo para serem associados desenhos a letras e, por conseguinte, ao nome do Prefeito.*

8. *Em continuidade, o signo em análise não pode ser admitido jamais como prova de promoção pessoal. Para a configuração de promoção pessoal a partir de veículo comunicativo, seria necessário, por exemplo, publicação contundente que associasse a administração ao nome do mandatário, como, numa situação hipotética, graças ao Prefeito, que angariou recursos federais, a obra foi realizada com grande competência e capacidade de gestão. Frise-se, sempre, a exigência de identificação da conduta maleficente, para além do fato em si. A expressão comemorativa presente no acórdão recorrido (fls. 697) não é suficiente para tanto.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

9. *Assim, não há falar-se em improbidade administrativa, que demanda a prática de atos inequivocamente desonestos.*

10. *Registre-se, ademais, a importante tese de que, em política, ordinariamente acontece que, em virtude da existência do instituto da reeleição, o mandatário eleito, já em seu primeiro dia de trabalho, pensa na possibilidade de alcançar um segundo mandato.*

11. *Nesse sentido, somente numa esfera idealística platônica – atingível somente aos mais sublimes indivíduos, os sábios – se pode pensar que o agente político será totalmente isento e imune a quaisquer paixões no exercício da função, mesmo que, modernamente, se esteja diante de um Estado Racional, para utilizar uma expressão cara ao Professor e Jurista alemão MAX WEBER.*

12. *Referida isenção das paixões não ocorre na realidade e não se pode exigir que o homem público se descamise de suas inclinações, até porque os valores e maneiras de dominação que carrega o levaram à escolha pelos eleitores.*

13. *Por essa via de compreensão, eventuais transbordamentos na publicação de atos oficiais não se alçam ao plano das improbidades, estamento este que pressupõe não apenas a nota de maleficência, como também que o fato seja considerado de tal modo grave a reclamar as iras da Lei 8.429/1992 – o que não se vislumbra na presente demanda.*

14. *Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido.*

1. Apesar dos laboriosos esforços da parte agravante, a decisão recorrida não está a merecer reparos.

2. Com efeito, cifra-se a controvérsia em verificar se a conduta imputada ao Agente Político acionado pode ser rotulada como improbidade administrativa.

3. Inicialmente, é de essencial registro que, para aferição de alegado desrespeito a texto de lei federal infraconstitucional pelo acórdão recorrido, *não há necessidade alguma de reexame de fatos e provas nesta Instância Superior*. Isto porque, muito embora não seja possível saber, em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recorribilidade extraordinária, se o Agente Público agiu *com ou sem* o elemento anímico malsão, é possível analisar, a partir do quadro empírico estabilizado no caderno processual, se a *conduta em si pode ser considerada ímproba*.

4. Em palavras objetivas, a conduta em si considerada pode, em certas situações, não significar improbidade administrativa, razão pela qual torna-se desnecessário a indagação se houve ou não prática dolosa, apesar de o elemento subjetivo ser integrante da tipicidade. Ou seja, o dolo é necessário à conformação das improbidades, porém não suficiente. O recorrente argumentou para muito além do *não agir dolosamente*: defende que o *fato em si* não é improbidade (as formas do timbre criadas para o Município), razão pela qual não incide à hipótese a Súmula 7/STJ.

5. Passo seguinte, quanto ao mérito propriamente dito, reputa-se imprescindível assinalar para logo que a doutrina especializada – assim como incontáveis precedentes desta Corte Superior – aponta para a clivagem epistemológico-científica entre a *simples ilegalidade*, censurável, punível com base em estatutos internos, e corrigível com medidas de aprimoramento da gestão da coisa pública, e a *ilegalidade qualificada*, esta sim caracterizada pelo elemento volitivo do agente em conduzir-se para o enriquecimento ilícito, a lesão aos cofres públicos e a ofensa a princípios reitores da Administração Pública. Em abono a essa compreensão, confira-se o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO E ATUAL PREFEITO. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE DOLO E DANO AO ERÁRIO. RESTABELECIMENTO DA SENTENÇA A QUO. AUSÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

(...).

2. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

3. *A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa pode acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além de que o legislador pretendeu.*

4. *A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.*

5. *À luz de abalizada doutrina: "A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4o.). A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...). in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24a. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.*

(...).

7. *O elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade, afastado pelo Tribunal a quo na sua fundamentação, por isso que incidiu em error in iudicando ao analisar o ilícito somente sob o ângulo objetivo, consoante se infere do voto condutor, verbis: (...) Nos termos do caput do art. 11, d a Lei 8.429/92: Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições e notadamente:...omissis... A afronta ao princípio da moralidade administrava enseja o controle do ato administrativo sob o prisma da*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legalidade lato sensu, ou seja, não somente da vinculação do ato à legalidade estrita, da conformidade dos atos com as normas em sentido estrito, mas também da conformidade dos atos com os princípios gerais de Direito, previstos, explicita ou implicitamente, na Constituição. O controle jurisdicional dos atos administrativos abrange, então, o exame da conformidade dos elementos vinculados dos atos administrativos com a lei (controle de legalidade stricto sensu) e da compatibilidade dos elementos discricionários com os princípios constitucionalmente expressos (controle da legalidade lato sensu), ressalvado o exame do mérito da atividade administrativa, que envolve a análise de oportunidade e conveniência do ato. A Carta Magna, no seu art. 37, cobra dos Administradores Públicos um comportamento ético, perfilado com o interesse público e dentro dos parâmetros legais.(...). (fls. 137/138)

(...).

11. Recurso Especial provido, para restabelecer a sentença a quo e julgar improcedente o pedido da ação civil pública por ato de improbidade administrativa (REsp. 1.103.633/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 3.8.2010).

6. Nessa temática, o cultuado Professor HELY LOPES MEIRELLES traz a seguinte advertência sobre o cotidiano dos Agentes Políticos e a possibilidade de os seus atos serem reputados como improbidade administrativa:

Ao prefeito, como aos demais agentes políticos, impõe-se o dever de tomar decisões governamentais de alta complexidade e importância, de interpretar as leis e de converter os seus mandamentos em atos administrativos das mais variadas espécies.

Nessa missão político-administrativa, é admissível que o governante erre, que se equivoque na interpretação e na aplicação da lei, que se confunda na apreciação da conveniência e oportunidade das medidas executivas sujeitas à sua decisão e determinação.

Desde que o chefe do Executivo erre em boa-fé, sem culpa, sem dolo, sem abuso do poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo, não fica sujeito à responsabilidade civil, ainda que seus atos lesem a administração ou causem danos patrimoniais a terceiros.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

E assim é porque os Agentes Políticos, no desempenho de suas atribuições de governo, se defrontam a todo momento com situações novas e circunstâncias imprevistas, que exigem pronta solução, à semelhança do que ocorre na justiça, em que o Juiz é obrigado a decidir ainda que na ausência ou na obscuridade da lei. Por isso mesmo, admite-se para essas autoridades uma margem razoável de falibilidade nos seus julgamentos (Assuntos Municipais. São Paulo: RT, 1971, p. 91/92).

7. Na apregoada lide, deduz-se, a partir da moldura fático-probatória que se delineou no caderno processual, que a conduta sobre a qual recai acusação ao demandado situa-se, bem se vê, *no estrito âmbito da política*, não transbordando o lícito jogo de alternância de poderes.

8. Não há o intuito algum de promoção pessoal por uma simples utilização do timbre em comento. Explica-se.

9. A associação que o Órgão Acusador faz entre gesto de *Paz e Amor*, letra V, e o nome do então Prefeito é, notoriamente, uma arbitrariedade valorativa, porque *não é evidente*, necessitando de um *raciocínio indutivo* para serem associados desenhos a letras e, por conseguinte, ao nome do Prefeito.

10. Do mesmo modo que o autor da ação vinculou o símbolo às letras às iniciais do nome do Prefeito, a outro observador pode ser possível a *associação simples a paz e amor ou ao V de vitória*. Nesse contexto, traz-se à balha o pensamento do filósofo pré-socrático PROTÁGORAS DE ABDERA, centrado no relativismo do observador, para quem *o Homem é a medida de todas as coisas, das coisas que são, enquanto são, das coisas que não são, enquanto não são*. Cada pessoa pode ter uma interpretação distinta do timbre em questão.

11. Em continuidade, o signo em análise não pode ser admitido jamais como prova de promoção pessoal. Para a configuração de promoção pessoal a partir de veículo comunicativo, seria necessário, por exemplo, publicação contundente que associasse a administração ao nome do mandatário, como, numa situação hipotética, *graças ao Prefeito, que angariou recursos*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

federais, a obra foi realizada com grande competência e capacidade de gestão. Frise-se, sempre, a exigência de identificação da conduta maleficente, para além do fato em si. A expressão comemorativa presente no acórdão recorrido (fls. 697) não é suficiente para tanto.

12. Assim, não há falar-se em improbidade administrativa, que demanda a prática de atos inequivocamente desonestos.

13. Registre-se, ademais, a importante tese de que, em política, ordinariamente acontece que, em virtude da existência do instituto da reeleição, o mandatário eleito, já em seu primeiro dia de trabalho, pensa na possibilidade de alcançar um segundo mandato. Nesse sentido, somente numa esfera idealística platônica – *atingível somente aos mais sublimes indivíduos, os sábios* – se pode pensar que o agente político será totalmente isento e imune a quaisquer paixões no exercício da função, mesmo que, modernamente, se esteja diante de um *Estado Racional*, para utilizar uma expressão cara ao Professor e Jurista alemão MAX WEBER. Isso não ocorre na realidade e não se pode exigir que o homem se descamise de suas inclinações, até porque os valores e maneiras de dominação que carrega, o levaram à escolha pelos eleitores.

14. Assinale-se que, no Brasil, tradicionalmente a administração da coisa pública é associada à pessoa do mandatário. Referida circunstância já foi muito estudada por notáveis Cientistas Políticos como os Professores RAYMUNDO FAORO, VICTOR NUNES LEAL e JOSÉ MURILO DE CARVALHO. Não se pode condenar um Prefeito se, costumeiramente, a política é realizada assim. É questão cultural que não deve ser exemplada ao caráter das improbidades.

15. Por essa via de compreensão, eventuais transbordamentos na publicação de atos oficiais, que venham a lançar tintas de enaltecimento pessoal e demonstração de *formas de fazer a política*, são naturalmente observáveis (e não se nega que demandem correção administrativa), mas *não necessariamente se alçam ao plano das improbidades*, estamento este que pressupõe não apenas a nota de maleficência, como também que o fato seja considerado de tal modo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

grave a reclamar as iras da Lei 8.429/1992 – o que não se vislumbra na presente demanda. A decisão agravada não merece reproche.

16. Mercê do exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do Órgão Acusador. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt nos EDcl no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 359.928 - MT
(2013/0192736-4)**

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
AGRAVADO : VILSON PIRES
ADVOGADO : ROSANGELA DA SILVA CAPELÃO - MT008944

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 12, III, DA LEI N. 8.429/1992. DOLO. ELEMENTO SUBJETIVO CONSTATADO PELA CORTE DE ORIGEM COM FUNDAMENTO NOS FATOS E PROVAS CONTIDAS NOS AUTOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRADO INTERNO PROVIDO A FIM DE CONHECER DO AGRADO E NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL, COM A DEVIDA VÊNIA DO RELATOR.

VOTO-VENCEDOR

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Trata-se de agravo interno interposto pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso contra decisão do Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, na qual foi conhecido do agravo e dado provimento ao recurso especial da parte autora para julgar improcedente a ação civil pública por improbidade administrativa (fls. 904-913).

A decisão agravada contém a seguinte ementa (fls. 904-905):

DIREITO SANCIONADOR. AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MP/MT COM SUPORTE EM ALEGADO ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO NO ART. 11, CAPUT (VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA) DA LEI 8.429/92. CRIAÇÃO DE SÍMBOLO MUNICIPAL E SUA UTILIZAÇÃO EM IMPRESSOS OFICIAIS, UNIFORMES, PRÉDIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PARANATINGA/MT. PRÁTICA QUE, AOS OLHOS DO ÓRGÃO ACUSADOR, CONFIGURARIA ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AO ARGUMENTO DE QUE O DESENHO REFERENTE AO GESTO UNIVERSALMENTE CONHECIDO DE PAZ E AMOR REMETERIA À LETRA V, INICIAL DO NOME DO PREFEITO, RESULTANDO EM ATO DE PROMOÇÃO PESSOAL. CONTUDO, NÃO SE PODE TER COMO EVIDENCIADA A CONDUTA ÍMPROBA, UMA VEZ QUE A ACUSAÇÃO É ARBITRARIEDADE VALORATIVA, NÃO É EVIDENTE, NECESSITANDO DE UM RACIOCÍNIO INDUTIVO PARA SEREM ASSOCIADOS DESENHOS A LETRAS E, POR CONSEQUENTE, AO NOME DO PREFEITO. PARA A CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, É FUNDAMENTAL SEJAM IDENTIFICADAS CONDUTAS REALMENTE GRAVES, OFENDENTES DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS E QUE RESULTEM EM PROVEITO ILÍCITO PESSOAL OU DE TERCEIROS E LESIVAS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. A SIMPLES ILEGALIDADE É INSUFICIENTE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PARA CONFORMAR A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DA LEI 8.429/92. PRECEDENTE: RESP. 1.103.633/MG, REL. MIN. LUIZ FUX, DJE 3.8.2010. AUSÊNCIA DE FATO TÍPICO, SENDO, AO CONTRÁRIO, OBSERVÁVEL O LÍDIMO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE POLÍTICA, ELA PRÓPRIA JÁ CONDUTORA, POR SUAS CARACTERÍSTICAS, DE TINTAS DE ENALTECIMENTO PESSOAL. AGRAVO DA PARTE ACIONADA CONHECIDO PARA, DANDO PROVIMENTO AO APELO RARO, REFORMAR O ARESTO DE ORIGEM, EM ORDEM A JULGAR IMPROCEDENTE A PRETENSÃO DA ACP, SEM CONDENAÇÃO DA PARTE AUTORA EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS, CONTUDO.

Embargos de declaração do Ministério Público do Estado do Mato Grosso acolhidos parcialmente às fls. 933-936.

O agravante sustenta, em síntese (fls. 942-951): (a) ser hipótese para não conhecimento do recurso especial do réu, em razão da Súmula 7/STJ; (b) não houve a demonstração do dissídio jurisprudencial, o que também acarreta o não conhecimento do apelo; e (c) no mérito, os atos praticados pelo ora agravado ultrapassam a mera irregularidade, configurando, como observado pela Corte de origem, improbidade administrativa.

Sem impugnação, conforme certidão à fl. 955.

O Ministro Relator apresentou voto no qual mantém o provimento do recurso especial e, por conseguinte, nega provimento ao agravo interno do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

Peço vênias ao Relator para dele divergir.

Da leitura do acórdão recorrido, e da sentença por ele mantida, evidencia-se que as condutas do réu, ora agravado, foram tipificadas no art. 12, III, da Lei n. 8.429/1992, e a Corte de origem constatou, por meio do conjunto de provas colhidas, o dolo do agente público na utilização da máquina pública para fins de promoção pessoal. Confira-se (fl. 698):

A prova documental não deixa a menor dúvida quanto à confusão proposital do apelante entre a coisa pública e a particular, porquanto o que se viu não foi publicidade institucional, mas típica promoção pessoal do agente político para a si próprio enaltecer. Trata-se de propaganda, e não de publicidade governamental. Com os meios empregados, não deixa dúvida de que a pretensão era mesmo a de firmar a sua imagem pública. E, assente-se, não é crível que o agente político que usa o dinheiro público para se promover não o faça dolosamente.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assim, tem-se que a revisão do que decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso impõe, impreterivelmente, o reexame do contexto fático-probatório dos autos, o que encontra óbice no enunciado da Súmula 7 desta Corte Superior.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EX-PREFEITO CONDENADO POR INFRINGÊNCIA AO ART. 11, VI, DA LEI 8.429/92 (LIA). OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. QUADRO FÁTICO DELINEADO PELA INSTÂNCIA DE ORIGEM SEGUNDO O QUAL NÃO RESTOU COMPROVADO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. IMPOSIÇÃO DA PENALIDADE DE RESSARCIMENTO. NÃO CABIMENTO, NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. MODIFICAÇÃO DA PREMISSE ADOTADA PELO TRIBUNAL REGIONAL, NO QUE RESPEITA À EXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AOS COFRES PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO, ANTE A INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Caso em que postula o Parquet federal a cumulativa imposição da pena de ressarcimento de danos em desfavor de ex-Prefeito condenado pela prática do ato ímprobo previsto no art. 11, VI, da Lei 8.429/92 (falta de prestação de contas).

2. Na espécie, foi correta a aplicação da Súmula 83/STJ, porquanto o acórdão objeto do recurso especial está em sintonia com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que o pedido de ressarcimento ao erário reclama a comprovação de lesão efetiva ao patrimônio público, não sendo possível, nos casos em que se imputa ao gestor a ausência de prestação de contas (art. 11, VI, da LIA), ter-se o dano caracterizado por mera presunção (dano in re ipsa), como, ao revés, ocorre nas hipóteses de frustração da licitude ou indevida dispensa do processo licitatório, tipificadas no art. 10, VIII, da mesma lei.

3. Ademais, para para se dissentir da premissa adotada pelo Tribunal Regional da 1ª Região (quanto à não comprovação de prejuízo efetivo ao erário), imprescindível seria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, providência vedada em recurso especial, de acordo com a Súmula 7/STJ.

4. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt no AREsp 1.229.952/PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 12/6/2020 - grifos nosso).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ANÁLISE DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280/STF. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL A QUO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ao Código de Processo Civil de 1973.

II - É imprescindível a análise de lei local para o deslinde da controvérsia, aplicando-se, por analogia o enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal.

III - Para a configuração do ato de improbidade administrativa, é necessária a análise do elemento subjetivo, qual seja, dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa, quanto às condutas do art. 10, da Lei n. 8.429/92.

IV - O tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou restar comprovado o dolo na conduta do agente público, caracterizando ato ímprobo. Rever tal entendimento, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, qual seja, anular o acórdão que entendeu pela caracterização de ato de improbidade, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7 desta Corte.

V - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VI - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou impropriedade do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII - Agravo Interno improvido (AgInt no REsp 1.474.514/PR, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 02/8/2018 - grifo nosso).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, VIII, DA LEI 8.429/92. LICITAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA. ART. 1.026, §2º, DO CPC/2015. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO, PELA CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PELA PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES APLICADAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

[...]

V. O Tribunal de origem, com base no conjunto probatório dos autos, concluiu pela configuração do ato ímprobo, previsto no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, tendo pormenorizado, amplamente, o elemento subjetivo na conduta do agravante, considerando o acórdão recorrido que, "no caso dos autos, como bem registrou o Ministério Público quando do parecer em segundo grau, 'os documentos contidos na mídia digital anexa aos presentes autos e que esta Procuradoria de Justiça, por, precaução, faz juntar a este processo demonstram inequivocamente que o ora Apelante, sem qualquer justificativa fática ou legal, dispensou a realização de procedimento licitatório em quase 100 (cem) oportunidades, resultando em prejuízo ao erário que alcançou o patamar de R\$ 1.802.289,58 (um milhão, oitocentos e dois mil, duzentos e oitenta e nove reais e cinquenta e oito centavos), consoante se vê do Relatório de Informação Técnica nº 381/2009, da lavra da Gestora de Núcleo e da Analista de Controle Externo, ambas integrantes do quadro de servidores do Tribunal de Contas deste Estado". Para a Corte a quo, "está mais do que demonstrada a vontade deliberada, de maneira livre e consciente do apelante em ao menos tentar comprovar a regularidade das contratações em questão, mas também, repiso, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

intenção de desrespeitar os chamamentos processuais e consequentemente, as instituições incumbidas de fiscalizar a aplicação da verba pública". Segundo o entendimento do Tribunal a quo, "como se não bastasse, constata-se ainda que o ora recorrente, embora tenha corretamente citado pelo douto Colegiado de Contas, 'o gestor não apresentou a sua devida defesa', como se vê à fl. 24 do processo nº 2592/2008, o que a meu sentir, revela o total desrespeito às leis e às Instituições de fiscalização da verba pública"; "dos autos é possível extrair ainda que, diante da ausência de qualquer justificativa para as dispensas realizadas, o Tribunal de Contas do Estado proferiu decisão, Acórdão PL-TCE nº 362/2012, que por sua vez, condenou o recorrente ao pagamento de multas e débitos que ultrapassam o quantum de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), por, dentre várias irregularidades, não apresentar justificativas para não realização de procedimentos licitatórios", e, "como se também não fosse suficiente, tal decism foi publicado no Diário Oficial de 21/01/2013, e transitou livremente em julgado, como se vê da certidão exarada à fl. 53 do processo administrativo nº 2592/2008".

VI. Nos termos em que a causa foi decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido - para acolher a pretensão do agravante e afastar sua condenação pela prática de ato de improbidade administrativa - demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 210.361/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/06/2016; AgRg no AREsp 666.459/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/06/2015; AgRg no AREsp 535.720/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 06/04/2016.

VII. O óbice da Súmula 7/STJ também impede o acolhimento das alegações do agravante, no tocante à revisão da dosimetria das sanções que lhes foram impostas. Com efeito, "a jurisprudência de ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte firmou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica o reexame do acervo fático-probatório, salvo se, da simples leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as medidas impostas (AgRg no AREsp 112.873/PR, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 17/02/2016, e AgInt no REsp 1.576.604/RN, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15/04/2016)" (STJ, AgInt no AREsp 1.111.038/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/09/2018), o que não ocorre, in casu.

VIII. Agravo interno improvido (AgInt no AREsp 1.324.679/MA, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 27/8/2020).

Ante o exposto, peço vênica ao Relator, para dar provimento ao agravo interno do Ministério Público do Estado de Mato Grosso a fim de conhecer do agravo e não conhecer do recurso especial interposto por Vilson Pires.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2013/0192736-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt nos EDcl no AREsp 359.928 / MT**

Números Origem: 0036309992011 1164802010 1205132012 1205139720128110000 1294732012 200558
36309992011 3641999 36499 4730819998110044 5407913 582005 99942013

PAUTA: 03/11/2020

JULGADO: 17/11/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : VILSON PIRES
ADVOGADO : ROSANGELA DA SILVA CAPELÃO - MT008944
AGRAVADO : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
AGRAVADO : VILSON PIRES
ADVOGADO : ROSANGELA DA SILVA CAPELÃO - MT008944

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 maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho(Relator), deu provimento ao agravo interno para, conhecendo do agravo, não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Benedito Gonçalves os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria (Presidente).