



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.513.658 - MG (2015/0026819-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : CLÁUDIO AUGUSTO SIQUEIRA
ADVOGADO : AUGUSTO MÁRIO MENEZES PAULINO E OUTRO(S) -
MG083263
INTERES. : MUNICÍPIO DE CABO VERDE

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INFORMATIVO MUNICIPAL. CARÁTER MERAMENTE INFORMATIVO DA PUBLICAÇÃO. PROMOÇÃO PESSOAL. ELEMENTO SUBJETIVO NÃO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES COMO ATOS DE IMPROBIDADE. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Na origem, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública contra Cláudio Augusto Siqueira, ex-prefeito do Município de Cabo Verde, por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, em virtude da violação do *princípio da impessoalidade*, uma vez que editou a revista "Cabo Verde administrativa 2005/2012 sempre com você - Publicação Institucional da Prefeitura Municipal de Cabo Verde - Dezembro de 2010", relativa à publicidade de obras, serviços e outras realizações da administração municipal, com intuito de promoção pessoal.

2. 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.

3. É pacífica a jurisprudência do STJ 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.

4. Quanto à existência do elemento subjetivo o v. acórdão recorrido consignou: "Entendo, assim, que a publicação em tela pautou-se em acontecimentos verdadeiros, em projetos exequíveis e de uma forma impessoal, razão pela qual não há cogitar-se de abuso ou improbidade administrativa, restando, por isso, incensurável a conduta". Acrescentou: "o exame dos documentos trazidos às fls. 21/42-TJ, contudo, revela que o Embargado não agiu de forma maliciosa visando a auto promoção, a desrespeitar a norma esculpida pelo art. 37, § 1º da CF/88. Ademais, imaginar que a Administração Pública tenha o dever de tornar públicos seus atos - que são de interesse da população - e pretender que essa comunicação com a sociedade se dê sem a sua identificação (como se os destinatários já não soubessem de quem se trata) ofende ao postulado da razoabilidade e da proporcionalidade".

5. Ausente hipótese de evidente afastamento descuidado do elemento subjetivo pelo Tribunal *a quo*, modificar a conclusão a que chegou o acórdão recorrido



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

6. Recurso Especial conhecido em parte e 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, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 04 de outubro de 2016(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.513.658 - MG (2015/0026819-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : CLÁUDIO AUGUSTO SIQUEIRA
ADVOGADO : AUGUSTO MÁRIO MENEZES PAULINO E OUTRO(S) -
MG083263
INTERES. : MUNICÍPIO DE CABO VERDE

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 Minas Gerais assim ementado (fl. 578, e-STJ):

EMBARGOS INFRINGENTES-ADMINISTRATIVO-AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INFORMATIVO MUNICIPAL - PROMOÇÃO PESSOAL - DESCARACTERIZAÇÃO - MÁ-FÉ NÃO VERIFICADA - CARÁTER MERAMENTE INFORMATIVO - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO - INTELIGÊNCIA DO DISPOSTO NO ART. 37, § 1º, DA CF/88 - REJEIÇÃO DOS EMBARGOS INFRINGENTES. A proibição da publicação de nomes e imagens não é generalizada; os símbolos, slogans, nomes ou imagens utilizados pelo administrador público na publicidade dos atos, programas, obras, serviços; ou campanhas, somente caracteriza violação da norma constitucional quando evidente a intenção do administrador público de se auto promover às custas do erário público.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fls. 597-602, e-STJ).

A parte recorrente afirma que houve ofensa aos arts. 535, II, do CPC/1973; e 11, I, da Lei 8.429/1992. Alega, em suma (fls. 618-619, e-STJ):

Não resta dúvida de que a mídia em questão foi utilizada para a promoção pessoal do ex-Prefeito, incorrendo o recorrido na violação dos princípios e deveres norteadores da Administração Pública.

Dessa forma, a ação de praticar ato visando fim proibido pela Constituição Federal - promoção pessoal - configura ato de improbidade administrativa que viola os deveres de imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, previsto no art. 11, I, da Lei n.º 8.429/92, merecendo sanção, nos termos dos arts. 37, §4º, da CF e 12, III, da Lei n.º 8.429/92.

A caracterização do ato de improbidade por lesão aos princípios



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativos contidos no art. 11 da Lei n.º 8.429/92 exige tão somente a demonstração do dolo lato sensu ou genérico, qual seja, a vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora.

Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou de prejuízo ao erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade, de legalidade e aos princípios da moralidade e da impessoalidade (...).

In casu, o dolo restou evidenciado na intenção do recorrido em se autopromover, realizando conduta contrária aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Não há dúvida de que o acórdão recorrido negou vigência ao art. 11, I, da Lei n.º 8.429/92.

Contrarrazões às fls. 637-649, e-STJ.

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso, conforme parecer assim ementado (fl. 682, e-STJ):

Direito Administrativo. Recurso Especial. Atos Administrativo. Improbidade Administrativa.

2. Reavaliação das provas apresentadas. Súmula 7 do STJ. Mão Incidência. Realizado o devido cotejo analítico.

2. Parecer do MPF pelo conhecimento e provimento do Recurso.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.513.658 - MG (2015/0026819-2)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): A irresignação não merece prosperar.

Na origem, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública contra Cláudio Augusto Siqueira, ex-prefeito do Município de Cabo Verde, por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, em virtude da violação do *princípio da impessoalidade*, uma vez que editou a revista "Cabo Verde administrativa 2005/2012 sempre com você - Publicação Institucional da Prefeitura Municipal de Cabo Verde - Dezembro de 2010", relativa à publicidade de obras, serviços e outras realizações da administração municipal, com intuito de promoção pessoal.

A sentença julgou a ação parcialmente procedente, condenando o réu pela prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, I, da LIA e aplicou-lhe as sanções decorrentes (fls. 397-408, e-STJ).

O Tribunal de Justiça, por maioria, reformou a sentença para julgar totalmente improcedente a ação. Eis os fundamentos do acórdão (fls. 524-529, e-STJ):

De certo 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", nos termos do art. 37, §1º da Constituição.

Depreende-se, da literalidade do dispositivo, que em confronto o direito de informação e a prestação de contas, a que se submetem os ocupantes de cargos eletivos e administradores públicos, e o princípio da impessoalidade a reger a gestão pública, razão pela qual tenho que a proibição de publicação de nomes e imagens não se faz absoluta.

Com efeito, não se pode olvidar que previamente consagrado, no próprio dispositivo do Texto Político que veda a promoção pessoal, o princípio da publicidade, como dever dos agentes públicos prestarem contas de suas candidaturas e gestões, mantendo a mais plena e irrestrita transparência dos seus atos.

A propósito, o disposto no caput do mesmo art. 37 da Constituição, ao consagrar os princípios basilares da Administração Pública: I

(...)

Cumprir destacar que a publicidade, enquanto princípio da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administração Pública, é corolário lógico do direito à informação, assegurado nos termos do art. 5º, inciso XXXIII da Constituição, assegurando à população a difusão, mínima que seja, da atuação institucional dos agentes públicos.

Não resta dúvida de que o objetivo primeiro das propagandas institucionais é a informação, verdadeira prestação de contas que os titulares de cargos eletivos e administradores apresentam aos seus eleitores e administrados, sobre os rumos e projetos de governo, como de suas ações públicas.

Dessa forma, indispensável proceder-se à calibração de princípios de modo que a vedação constitucional que proíbe a promoção pessoal dos agentes públicos, quando da publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas institucionais, não impeça o direito, também constitucional, de informação e prestação de contas aos eleitores e administrados.

Em outras palavras, de se assegurar a publicidade plena da gestão da coisa pública, como expressão do dever de prestação de contas aos eleitores e administrados, sem permitir, no entanto, que os agentes públicos se beneficiem pessoalmente da divulgação oficial.

Ora, é inegável que toda propaganda ou publicidade tem uma certa dose de promoção, que acaba recaindo sobre os principais responsáveis pela a execução dos programas governamentais. É, portanto, de certo modo, complexa a constatação do momento em que foi ultrapassado o limite do caráter apenas informativo da publicidade da Administração Pública, conforme tive oportunidade de me manifestar por ocasião da análise do processo n. 0024 00 059 058-8, quando titular da 4ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, decisão essa, aliás, que restou confirmada por este eg. Tribunal, conforme acórdão ementado da seguinte forma:

(...)

Vislumbra-se, pois, que ténue a linha que separa a promoção pessoal da veiculação institucional de informação ao público, impondo-se, por isso, uma análise, casuística e criteriosa, da ocorrência de culpa ou dolo, isto é, se presente um mínimo de má-fé na divulgação oficial com o fito de promoção pessoal a configurar improbidade administrativa.

Nesse sentido, a lição doutrinária:

(...)

No caso presente, bem se vê que a confecção e distribuição da revista "Cabo Verde Adm 2005-2012, sempre com você - Publicação Institucional da Prefeitura Municipal de Cabo Verde - Dezembro de 2010" não tem caráter de autopromoção, eis que a publicação destinou-se a prestar contas aos munícipes, com a divulgação dos programas e obras da administração na gestão de 2005 a 2012, sem qualquer intuito eleitoral.

Com efeito, a divulgação das obras e programas de governo realizadas durante a legislatura, ainda que com a veiculação da imagem correspondente do exercente de mandato eletivo, atrela-se, evidentemente, ao princípio da publicidade, com nítido caráter informativo, de modo a habilitar eleitores e administrados ao permanente julgamento de seus representantes.

Entendo, assim, que a publicação em tela pautou-se em acontecimentos verdadeiros, em projetos exequíveis e de uma forma



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impessoal, razão pela qual não há cogitar-se de abuso ou improbidade administrativa, restando, por isso, incensurável a conduta.

Aliás, como já apontado no julgado alhures transcrito, não é outro o entendimento deste eg. Tribunal de Justiça com precedente, inclusive, recente, desta d. 5ª Câmara Cível:

(...)

Afinal, promover a pessoa do agente público, por intermédio de publicidade, há de constituir ato, em si, de elevação direta, exclusiva e personalíssima, que não se confunde com a divulgação institucional da administração.

E no julgamento dos Embargos Infringentes consignou (fls. 579-583, e-STJ):

Pretende o embargante, por meio do presente recurso, a prevalência do voto da E. Revisora, Desembargadora Áurea Brasil, que, nos termos de sua fundamentação, confirmou a d. sentença monocrática.

Com efeito, conforme ressaltado pelo Desembargador VERSIANI PENNA (fls. 467), é tênue a linha que separa a promoção pessoal dos atos de informação ao público, exigindo do julgador acurado bom-senso ao averiguar a real intenção do agente público.

Para a caracterização do ato de improbidade administrativa, disciplinado pela Lei nº 8.429/92, faz-se necessária a presença de três elementos, a saber: o sujeito ativo, o sujeito passivo e a ocorrência de um dos atos danosos tipificados na lei em três modalidades - os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); os que causam prejuízo ao erário (art. 10); os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos.

A propósito:

(...)

Destarte, a improbidade administrativa, mais do que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade.

Não é esta, contudo, a hipótese dos autos.

Aliás, tenho precedente sobre a matéria:

(...)

Ao teor do disposto no art. 37, § 1º da CF/88, "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".

Como dito, a proibição da publicação de nomes e imagens não é generalizada; os símbolos, slogans, nomes ou imagens utilizados pelo administrador público na publicidade dos atos, programas, obras, serviços ou campanhas, somente caracteriza violação da norma constitucional quando evidente a intenção de se auto promover às custas do erário público, o que, 'in casu', não ocorreu.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Promoção pessoal, conforme definiu o Des. Hyparco Immesi por ocasião do julgamento da AC nº 1.0024.00.059058-8/001, "é a que proporciona a alguém propaganda direta e clara de seu nome, não deixando dúvidas quanto à sua efetiva destinação".

O exame dos documentos trazidos às fls. 21/42-TJ, contudo, revela que o Embargado não agiu de forma maliciosa visando a auto promoção, a desrespeitar a norma esculpida pelo art. 37, § 1º da CF/88. Ademais, imaginar que a Administração Pública tenha o dever de tornar públicos seus atos - que são de interesse da população - e pretender que essa comunicação com a sociedade se dê sem a sua identificação (como se os destinatários já não soubessem de quem se trata) ofende ao postulado da razoabilidade e da proporcionalidade.

Destarte, quando manifesto o caráter informativo das publicações, não resta caracterizado o desvio de finalidade identificador, no caso, do ato de improbidade administrativa necessário à condenação pretendia pelo ora Embargante.

A propósito, os precedentes desta Corte:

(...)

Com estas considerações, REJEITO OS EMBARGOS INFRINGENTES.

Custas recursais, 'ex vi legis'.

De início, constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.

Da leitura dos excertos do acórdão recorrido acima transcritos, verifica-se que a controvérsia foi solucionada de forma clara e com fundamento suficiente, razão por que não se configura erro material, omissão, contradição ou obscuridade, tampouco negativa de prestação jurisdicional.

Quanto ao mérito, 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, consubstanciada pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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, caracterizar 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 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.

O Tribunal de origem, contudo, foi categórico em afastar a presença do elemento subjetivo do agente, *verbis*:

Destarte, a improbidade administrativa, mais do que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade.

Não é esta, contudo, a hipótese dos autos.

(...)

O exame dos documentos trazidos às fls. 21/42-TJ, contudo, revela que o Embargado não agiu de forma maliciosa visando a auto promoção, a desrespeitar a norma esculpida pelo art. 37, § 1º da CF/88. Ademais, imaginar que a Administração Pública tenha o dever de tornar públicos seus atos - que são de interesse da população - e pretender que essa comunicação com a sociedade se dê sem a sua identificação (como se os destinatários já não soubessem de quem se trata) ofende ao postulado da razoabilidade e da proporcionalidade.

Ausente hipótese de evidente afastamento descuidado do elemento subjetivo pelo Tribunal *a quo*, modificar a conclusão a que chegou o acórdão recorrido demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

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

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0026819-2

PROCESSO ELETRÔNICO

**REsp 1.513.658 /
MG**

Números Origem: 00106266720118130095 10095110010625 10095110010626001 10095110010626002
10095110010626003 10095110010626004 10095110010626005 106266720118130095

PAUTA: 04/10/2016

JULGADO: 04/10/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : CLÁUDIO AUGUSTO SIQUEIRA
ADVOGADO : AUGUSTO MÁRIO MENEZES PAULINO E OUTRO(S) - MG083263
INTERES. : MUNICÍPIO DE CABO VERDE

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

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, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.