



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.532.378 - SP (2013/0114724-3)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : **UEBE REZECK**
ADVOGADOS : **IVAN BARBOSA RIGOLIN - SP064974**
 : **GINA COPOLA - SP140232**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE BARRETOS**
PROCURADOR : **LUIZ MANOEL GOMES JUNIOR E OUTRO(S) - SP123351**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. NÃO INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL SUPOSTAMENTE VIOLADO. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 211/STJ E 282/STF. UTILIZAÇÃO DE NOME E SÍMBOLOS EM PLACAS DE INAUGURAÇÕES DE OBRAS. CARACTERIZAÇÃO DE PROMOÇÃO PESSOAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO DISPENSADA. DOLO GENÉRICO DEMONSTRADO NA ORIGEM.

1. Trata-se, na origem, de ação civil público por improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em face do ora recorrente, ex-prefeito do Município de Barretos, sob a alegação de que o este teria promovido publicidade pessoa irregular no ano de 1997, consubstanciado no envio de cartões de Natal, às custas do erário, bem como a inserção de símbolo pessoal em placas existentes em obras e monumentos da cidade, juntamente com as frases utilizadas durante a campanha eleitoral e respectiva gestão.

2. A ação foi julgada procedente pelo Juízo de 1º Grau, tendo o Tribunal de origem confirmado em parte a sentença, no que tange à condenação pela prática de promoção pessoal ilícita, em publicidade oficial.

3. A alegação genérica de inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, sem a indicação do dispositivo supostamente contrariado, implica deficiência de fundamentação. Incidência, por analogia, da Súmula 284/STF.

4. Para abertura da via especial, requer-se o prequestionamento da matéria infraconstitucional. A exigência tem, como desiderato principal, impedir a condução, a esta Corte, de questões federais não debatidas, no Tribunal *a quo*. Caso concreto em que o Tribunal de origem não emitiu juízo de valor acerca dos arts. 9º, 10 e 17 da Lei 8.429/1992. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.

5. Os arts. 9º e 10 da Lei 8.429/1992 sequer guardam pertinência com o caso concreto, haja vista que a parte recorrente foi condenada, por improbidade administrativa, com fundamento no art. 11, I, desse mesmo diploma legal. Assim, também incide na espécie a Súmula 284/STF, por analogia.

6. É firme o entendimento do STJ no sentido de que, "*para a*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

configuração da conduta como ímproba, tipificada pelo art. 11 da Lei 8.429/92 - violação de princípio da administração, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo, por outro lado, torna-se despicienda a demonstração de dano ao erário" (AgInt nos EAREsp 262.290/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 17/08/2016).

7. Também é pacífico nesta Corte a orientação no sentido de que "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico" (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 04/05/2011).

8. Nos termos do que dispõe o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, "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".

9. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, restou claramente demonstrado o dolo genérico decorrente da realização de atos simbolizando mero enaltecimento pessoal por parte do agente político. Tal conduta, atentatória aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 11 da Lei 8.429/1992. Precedentes: REsp 1.182.968/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 30/08/2010; REsp 695.718/SP, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJU 12/09/2005.

10. Recurso especial parcialmente conhecido, e, nesta parte, não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente), Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 12 de dezembro de 2017(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.532.378 - SP (2013/0114724-3)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA

RECORRENTE : UEBE REZECK

**ADVOGADOS : IVAN BARBOSA RIGOLIN - SP064974
GINA COPOLA - SP140232**

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE BARRETOS

PROCURADOR : LUIZ MANOEL GOMES JUNIOR E OUTRO(S) - SP123351

RELATÓRIO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de recurso especial, interposto por UEBE REZECK, com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Extraí-se, dos autos, que o Ministério Público do Estado de São Paulo propôs ação civil pública por improbidade administrativa, em face do ora recorrente, ex-prefeito do Município de Barretos, sob a alegação de que o este teria promovido publicidade pessoa irregular no ano de 1997, consubstanciado no envio de cartões de Natal, às custas do erário, bem como a inserção de símbolo pessoal em placas existentes em obras e monumentos da cidade, juntamente com as frases utilizadas durante a campanha eleitoral e respectiva gestão.

O Juízo de 1º Grau julgou procedente a ação, condenando o réu, ora recorrente, às seguintes sanções: (a) ressarcimento integral do valor despendido com a confecção do cartões de Natal, no ano de 1997, a ser apurado em liquidação de sentença; (b) perda da função pública; (c) suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos; (d) pagamento e multa civil equivalente a 10 (dez) vezes o valor da remuneração recebida pelo recorrente enquanto prefeito municipal; e (e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

Posteriormente, conquanto houvesse afastado a imputação de improbidade relativa aos cargos de Natal, entendeu o Tribunal de origem por confirmar a condenação pelo outro fato imputado ao réu – promoção pessoal ilícita, em publicidade oficial –, tendo o acórdão recebido a seguinte ementa (fl. 1122):

PUBLICIDADE OFICIAL - ação civil pública - art. 37, § 1º, da CF - proibição do uso de nome e símbolos, a caracterizar promoção



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pessoal, em publicidade oficial - comprovação nos autos - verba honorária bem fixada - ação julgada procedente - recursos improvidos.

Opostos embargos declaratórios, foram rejeitados (fls. 1.146/1.150).

Sustenta o recorrente violação aos seguintes dispositivos legais:

a) arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, ao argumento de que não haveria se falar em improbidade administrativa, pois inexistente dolo; ademais, *"os cofres da Prefeitura Municipal de Barretos não sofreram qualquer prejuízo com a afixação de slogan ou placa com logomarca em obra pública, sem gasto de recursos públicos, nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, o que desnatura por completo o ato de improbidade administrativa, nos termos regidos pela Lei federal nº 8.429, de 1.992, e conforme esse e. Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido"* (fl. 1.174);

b) art. 17 da Lei 8.429/1992, porquanto *"não foi concedida a oportunidade para a defesa prévia do acusado pelo ato de improbidade administrativa"* (fl. 1.183).

A parte recorrente tece, ainda, considerações acerca da inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.

Por fim, requer o provimento do recurso especial.

Contrarrazões às fls. 1.195/1.200.

Inadmitido o recurso especial na origem (fls. 1.293/1.294), foi interposto agravo (fls. 1.299/1.320).

O Ministério Público Federal, em parecer da Subprocuradora-Geral da República Maria Caetana Cintra Santos, opinou pelo não conhecimento do agravo (fls. 1.409/1.412).

O agravo foi provido, determinando-se sua autuação como recurso especial (fls. 1.441/1.442).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.532.378 - SP (2013/0114724-3)

VOTO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Registre-se, de logo, que o acórdão recorrido foi publicado na vigência do CPC/1973; por isso, no exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, será observada a diretriz contida no Enunciado Administrativo n. 2/STJ, aprovado pelo Plenário do STJ na Sessão de 9 de março de 2016 (*Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/73 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*).

De início, no que concerne à tese de inaplicabilidade da Lei 8.429/1992 aos agentes políticos, cumpre observar que a parte recorrente não amparou o inconformismo na violação de qualquer dispositivo de lei federal.

Como cediço, a ausência de indicação do dispositivo legal tido por violado implica deficiência de fundamentação do recurso especial, atraindo a incidência da Súmula 284/STF (*"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia."*). Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. TERMO INICIAL DO JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO DE LEI SOBRE O QUAL EXISTE INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. SÚMULA 284/STF.

1. Revelam-se deficientes as razões do recurso especial quando o recorrente limita-se a expor alegações genéricas e não indica qual dispositivo de lei federal ou tratado foi contrariado pelo acórdão recorrido, situação que se evidencia nos autos e impede o conhecimento do recurso. Aplica-se à hipótese a Súmula 284/STF.

2. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento segundo o qual a indicação do dispositivo legal violado, no Recurso Especial, é imprescindível também para as hipóteses de apelo fundado na divergência.

3. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp 1.427.338/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 23/10/2017)

Por sua vez, para a abertura da via especial, requer-se o prequestionamento da matéria infraconstitucional. A exigência tem, como desiderato principal, impedir a condução, a esta Corte, de questões federais não debatidas, no Tribunal *a quo*.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Na espécie, em relação à alegada violação ao art. 17 da Lei 8.429/1992, verifica-se que o Tribunal de origem não se pronunciou sobre a matéria ali versada, apesar de instado a fazê-lo por meio dos competentes embargos de declaração. Nesse contexto, caberia à parte recorrente, nas razões do apelo especial, indicar ofensa ao art. 535 do CPC/1973, alegando a existência de possível omissão, providência da qual não se desincumbiu. Incide, pois, o óbice da Súmula 211/STJ (*"Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal a quo."*).

Da mesma forma, verifica-se que o Tribunal de origem não emitiu qualquer juízo de valor acerca dos arts. 9º e 10 da Lei 8.429/1992, restando ausente seu necessário prequestionamento, nos termos da Súmula 282/STF (*"É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"*), aplicada por analogia.

Acrescente-se, nesse ponto, que os arts. 9º e 10 da Lei 8.429/1992 sequer guardam pertinência com o caso concreto, haja vista que a parte recorrente foi condenada, por improbidade administrativa, com fundamento no art. 11, I, desse mesmo diploma legal. Assim, também incide na espécie a Súmula 284/STF (*"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia"*), por analogia.

No que concerne à tese de ofensa ao art. 11 da Lei 8.429/1992, melhor sorte não socorre à parte recorrente

Com efeito, é firme o entendimento do STJ no sentido de que *"o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico"* (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 04/05/2011).

Acresça-se que o dolo genérico é verificado quando a parte acusada, tendo pleno conhecimento das normas, pratica o núcleo do tipo legal, mesmo que ausente uma finalidade especial de agir. Trata-se de interpretação que confere ao instituto caráter distinto, uma vez que sua configuração não está relacionada somente com a constatação de má-fé do agente quando da prática de determinada conduta. Ou seja, a existência de dolo genérico prescinde da comprovação de que o acusado agiu deliberadamente no sentido de causar prejuízo à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administração Pública, sendo suficiente a demonstração da vontade de descumprir determinado preceito legal.

Por sua vez, em tal modalidade de improbidade administrativa não se faz necessária a comprovação de dano ao erário. Nesse sentido:

PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. DISSÍDIO NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 168/STJ.

1. Para que se comprove a divergência jurisprudencial, impõe-se que os acórdãos confrontados tenham apreciado matéria idêntica à dos autos, à luz da mesma legislação federal, dando-lhes, porém, soluções distintas.

2. Na hipótese, o acórdão embargado aplicou o entendimento no sentido de que "a caracterização do ato de improbidade, por um dos tipos do art. 11 da Lei 8.429/1992, prescinde da existência de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito".

2. Na hipótese, o acórdão embargado aplicou o entendimento no sentido de que, "para a configuração dos atos de improbidade que violem os princípios da Administração Pública, é necessária a presença do elemento subjetivo sendo, de outro lado, despicienda a ocorrência de lesão ao erário"(REsp 917.437/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/10/2010, DJe 22/10/2010.).

3. Verifica-se que não há divergência jurisprudencial entre os acórdãos embargado e paradigma, uma vez que aplicaram o entendimento pacífico desta Corte, qual seja, que, para a configuração da conduta como ímproba, tipificada pelo art. 11 da Lei 8.429/92 - violação de princípio da administração, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo, por outro lado, torna-se despicienda a demonstração de dano ao erário.

Precedentes: AgRg no REsp 1.508.206/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/06/2015, DJe 05/08/2015; AgRg no REsp 1.461.854/AC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 05/02/2015, DJe 12/02/2015; (AgRg no REsp 1.419.268/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 03/04/2014, DJe 14/04/2014. [...])

Agravo interno improvido. (AgInt nos EAREsp 262.290/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 17/08/2016)

No caso concreto, o Tribunal de origem estabeleceu as seguintes premissas fáticas com relação à conduta perpetrada pelo recorrente (fls. 1.125/1.127):



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

[...]

O mesmo não ocorre, porém, no que tange à utilização de nome e símbolos, a caracterizar promoção pessoal, em placas de inaugurações de obras.

Diz o réu apelante, em suas razões recursais, não haver impedimento constitucional à utilização, em folhetos, da pequena marca da cidade - logomarca -, como fazer outras autoridades públicas.

Isso está correto.

Ocorre, entretanto, que o réu apelante não se utilizou de marca da cidade, mas sim de logomarcas e frases claramente vinculadas à sua pessoa, à sua administração, de forma a promover-se pessoalmente. Isso é proibido pela Constituição.

Ora, o próprio réu admite a utilização destas frases a ele vinculadas, justificando-se com a alegação que elas serviriam "para identificar a administração para que a população saiba de quem se trata, sem porém, promover o Administrador". Ora, é exatamente isso que o Texto Constitucional quer coibir com a regra daquele § 1º do art. 37: a promoção pessoal.

Ao usar símbolos ou frases que sirvam para a população saber quem é o chefe da Administração está o réu, iniludivelmente, fazendo promoção pessoal.

A propaganda oficial, como já se disse, somente é admitida em caráter educativo, informativo ou de orientação social, sem qualquer vinculação ao agente político.

Por último, a alegação de inexistência de dolo na conduta do apelante.

O dolo pode ser sintetizado em duas palavras: consciência e vontade.

Lembrando-se do princípio de direito que a ninguém é lícito escapar à incidência da lei alegando não conhecê-la, resta a conclusão que o réu tinha consciência da impossibilidade de utilização de símbolos ou nome em atos de publicidade, quaisquer que fossem.

E mesmo assim, agiu: aí a vontade.

Inarredável a presença do dolo em sua conduta. Com isso, afasta-se a discussão sobre a possibilidade de ato de improbidade administrativa tendo por elemento subjetivo a culpa.

Assinale-se, mais, que o réu, político experiente, com larga vivência, prefeito de cidade pujante como o é Barretos, não poderia ignorar aquele preceito constitucional, nem tampouco a necessidade de observâncias dos princípios constantes do art. 37, caput, da Constituição Federal.

Não se há falar em ausência de prejuízo para a Administração. O prejuízo decorre da simples inobservância de qualquer dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Trata-se de prejuízo jurídico.

Assim, embora afastada a imputação relativa aos cartões de Natal,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a comprovação do outro fato, também configurador de improbidade administrativa, justifica o decreto de procedência, bem assim as sanções impostas.
[...]

De se ver, portanto, que os elementos fáticos narrados pelo acórdão recorrido são hábeis a fundamentar a condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, consubstanciado na violação aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, eis que restou confessado pelo próprio recorrente que a utilização dos *slogans* tinha, por finalidade, permitir à população identificar o administrador público, ou, seja sua promoção pessoal, não se limitando apenas à propaganda institucional.

Com efeito, nos termos do que dispõe o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, "*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*".

Nota-se, portanto, que a Carta Magna não veda a divulgação de publicidade destinada a informar os cidadãos acerca de obras e serviços públicos realizados pelo gestor, especialmente porque a atividade administrativa deve igualmente se pautar pelo princípio da publicidade, a fim de possibilitar o controle dos atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública.

Todavia, nos moldes da disposição constitucional, a publicidade dos atos governamentais deve sempre guardar um caráter exclusivamente educativo, informativo ou de orientação social, sendo absolutamente vedada a publicação de informativos que visem ao proveito individual do administrador. Desautorizada, portanto, a vinculação da imagem do agente público – por meio da utilização de símbolos, nomes ou imagens –, de modo a restarem evidentes apenas características pessoais do gestor, e não as peculiaridades da obra, serviço, projeto ou evento.

Destarte, resta configurada, na hipótese, a improbidade administrativa.

Nesse sentido, cito os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – OFENSA AO ART. 11 DA LEI



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8.429/1992 – DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – ELEMENTO SUBJETIVO – DOLO GENÉRICO.

1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o ato de improbidade por lesão aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.429/1992), independe de dano ou lesão material ao erário.

2. Não caracterização do ato de improbidade tipificado no art. 11 da Lei 8.429/1992, exige-se o dolo lato sensu ou genérico.

3. A utilização de símbolos e slogans da campanha eleitoral do recorrente, então prefeito, em substituição ao brasão oficial do ente público municipal encerra grave ofensa aos princípios da Administração Pública e, nessa medida, configura ato de improbidade administrativa, nos moldes preconizados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992.

4. Recurso especial não provido. (REsp 1.182.968/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 30/08/2010)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE FRASES DE CAMPANHA ELEITORAL NO EXERCÍCIO DO MANDATO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ART. 267, IV, DO CPC, REPELIDA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO. PRESCINDIBILIDADE. INFRINGÊNCIA DO ART. 12 DA LEI 8.429/92 NÃO CONFIGURADA. SANÇÕES ADEQUADAMENTE APLICADAS. PRESERVAÇÃO DO POSICIONAMENTO DO JULGADO DE SEGUNDO GRAU.

1. Cuidam os autos de ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de José Cláudio Grando, à época Prefeito Municipal de Dracena/SP, objetivando, em síntese, a sua condenação nas sanções previstas na Lei nº 8.429/92 por suposta **utilização irregular das frases "Dracena Todos por Todos Rumo ao Ano 2000" e "Dracena Rumo ao Ano 2000" em fachadas de órgãos públicos municipais, veículos e placas de inauguração, uniformes dos alunos das escolas e creches públicas, jornais da região, carnês de pagamento de tributos e publicações especiais**. Sobreveio sentença julgando parcialmente procedente o pedido para suspender os direitos políticos do réu pelo período de três anos, proibi-lo de contratar, receber benefício, incentivos fiscais ou creditícios, diretos ou indiretos, junto ao poder público, ainda que por intermédio de pessoa jurídica, pelo mesmo prazo, bem como para condená-lo a pagar o equivalente a dez vezes sua atual remuneração, a título de multa civil e a ressarcir ao Município os gastos comprovadamente efetuados com recursos públicos na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inserção da expressão e símbolo de sua campanha eleitoral em bens e atos da administração, a serem liquidados no momento oportuno, bem como a arcar com as custas e eventuais despesas processuais, extinguindo o processo nos termos do art. 269, inciso I, do CPC. O réu interpôs apelação a fim de que fosse julgado improcedente o pedido do apelado com a inversão dos ônus processuais aduzindo, preliminarmente, a incompetência absoluta do Juízo monocrático por considerar que o TJSP seria o competente para julgar o feito e carência de ação por considerar que, em sede de ação civil pública, é descabido o pedido de eventual reparação por danos ao erário em virtude de ato de improbidade administrativa. No mérito, aduziu ausência de prova do dano, cerceamento de defesa e que a sentença não apreciou a contestação. O Tribunal, por maioria, rejeitou as preliminares e negou provimento ao recurso. Insistindo pela via especial, fundamentado nas alíneas "a" e "c", aponta o réu violação dos artigos 267, IV, do CPC, e 11, caput e inciso I, e 12, ambos da Lei nº 8.429/92. Requer seja decretada a extinção do processo sem julgamento do mérito em virtude de carência de ação ou seja reconhecida a improcedência do pedido formulado na exordial.

Contra-razões apresentadas. Recurso extraordinário interposto concomitantemente, tendo sido contra-arrazado. Juízo positivo de admissibilidade apenas ao recurso especial no que concerne à alínea "c" do permissivo constitucional. Houve interposição de agravo de instrumento em relação à alínea "a". O Ministério Público Federal ofereceu parecer opinando pelo improvimento do recurso especial.

2. A ação civil pública protege interesses não só de ordem patrimonial como, também, de ordem moral e cívica. O seu objetivo não é apenas restabelecer a legalidade, mas também punir ou reprimir a imoralidade administrativa a par de ver observados os princípios gerais da administração. Essa ação constitui, portanto, meio adequado para resguardar o patrimônio público, buscando o ressarcimento do dano provocado ao erário, tendo o Ministério Público legitimidade para propô-la. Precedentes. Ofensa ao art. 267, IV, do CPC, que se repele.

3. A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. A inobservância dos princípios acarreta responsabilidade, pois o art.

11 da Lei 8.429/92 censura "condutas que não implicam necessariamente locupletamento de caráter financeiro ou material" (Wallace Paiva Martins Júnior, "Probidade Administrativa", Ed. Saraiva, 2ª ed., 2002).

4. O que deve inspirar o administrador público é a vontade de fazer justiça para os cidadãos, sendo eficiente para com a própria administração. O cumprimento dos princípios administrativos, além de se constituir um dever do administrador, apresenta-se como um



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

direito subjetivo de cada cidadão. Não satisfaz mais às aspirações da Nação a atuação do Estado de modo compatível apenas com a mera ordem legal, exige-se muito mais: necessário se torna que a gestão da coisa pública obedeça a determinados princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária.

5. A elevação da dignidade do princípio da moralidade administrativa ao patamar constitucional, embora desnecessária, porque no fundo o Estado possui uma só personalidade, que é a moral, consubstancia uma conquista da Nação que, incessantemente, por todos os seus segmentos, estava a exigir uma providência mais eficaz contra a prática de atos dos agentes públicos violadores desse preceito maior.

6. A tutela específica do art. 11 da Lei 8.429/92 é dirigida às bases axiológicas e éticas da Administração, realçando o aspecto da proteção de valores imateriais integrantes de seu acervo com a censura do dano moral. Para a caracterização dessa espécie de improbidade dispensa-se o prejuízo material na medida em que censurado é o prejuízo moral. A corroborar esse entendimento, o teor do inciso III do art. 12 da lei em comento, que dispõe sobre as penas aplicáveis, sendo muito claro ao consignar, “na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver...” (sem grifo no original). O objetivo maior é a proteção dos valores éticos e morais da estrutura administrativa brasileira, independentemente da ocorrência de efetiva lesão ao erário no seu aspecto material.

7. A infringência do art. 12 da Lei 8.429/92 não se perfaz. As sanções aplicadas não foram desproporcionais, estando adequadas a um critério de razoabilidade e condizentes com os patamares estipulados para o tipo de ato acoimado de ímprobo.

8. Recurso especial conhecido, porém, desprovido. (REsp 695.718/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, DJU 12/09/2005)

Ante o exposto, **conheço parcialmente** do recurso especial e, nessa parte, **nego-lhe provimento**.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2013/0114724-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.532.378 / SP

Números Origem: 00005139120058260066 0660120050005130 16962005 20051696 5139120058260066
660120050005130 990102106527 994081944770

PAUTA: 12/12/2017

JULGADO: 12/12/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UEBE REZECK
ADVOGADOS : IVAN BARBOSA RIGOLIN - SP064974
GINA COPOLA - SP140232
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE BARRETOS
PROCURADOR : LUIZ MANOEL GOMES JUNIOR E OUTRO(S) - SP123351

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

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente), Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.