



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.417.801 - PR (2013/0249222-0)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
RECORRENTE : ANTÔNIO CASEMIRO BELINATI
ADVOGADO : ANTÔNIO CARLOS DE ANDRADE VIANNA E OUTRO(S) - PR007202
RECORRIDO : DENILSON OLIVEIRA SILVA E OUTROS
ADVOGADO : OSVALDO GIMENES E OUTRO(S) - PR005495

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PREFEITO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO PESSOAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 535, DO CPC/73 NÃO CARACTERIZADA. MATÉRIA DEBATIDA. MOTIVAÇÃO SUFICIENTE. AUDITORIA DO MP. DOCUMENTAÇÃO CONSTANTE NOS AUTOS. CONTRADITÓRIO RESPEITADO. EMPRESAS DE PUBLICIDADE CONTRATADAS. DESNECESSIDADE DE LITISCONSÓRCIO. LESIVIDADE AO ERÁRIO CONSTATADA. DESVIO DE FINALIDADE CARACTERIZADO. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

1. Trata-se, na origem, de ação popular por meio da qual o recorrente, na qualidade de Prefeito Municipal, foi condenado ao ressarcimento dos danos causados ao erário em razão da utilização de publicidade relativa à divulgação da inauguração de unidade de atendimento médico como promoção pessoal.

2. O Tribunal de origem decidiu a controvérsia de maneira objetiva e na medida da pretensão deduzida. O STJ firmou o entendimento de que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes e nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas, ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu na hipótese em questão.

3. O acórdão recorrido apresentou motivação suficiente quanto à farta documentação apresentada para o fim de caracterização do ato ilegal, motivo pelo qual não se vislumbra afronta aos arts. 165 e 458 do CPC de 1973.

4. Utilizada pela instância ordinária para apurar o valor a ser ressarcido pelo recorrente, a auditoria produzida pelo Ministério Público foi totalmente baseada na documentação constante dos autos, da qual o recorrente sempre teve acesso, em perfeita observância aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

5. Os serviços de publicidade relativos à divulgação da inauguração da unidade de atendimento médico foram devidamente prestados pelas empresas. O objeto da discussão é apenas a utilização equivocada desses serviços pelo recorrente. Desnecessidade, portanto, da formação de litisconsórcio passivo com as referidas empresas. Precedente: REsp n. 724.188/SC, rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23/6/2009, DJe 6/8/2009.

6. Recurso não provido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 04 de outubro de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.417.801 - PR (2013/0249222-0)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO.

Trata-se de recurso especial interposto por ANTONIO CASEMIRO BELINATI, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, contra acórdão assim ementado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (fls. 1557-1559):

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO POPULAR – PUBLICIDADE INSTITUCIONAL – INOBSERVÂNCIA DO ART. 37, § 1º DA CF/88 – PROMOÇÃO PESSOAL DO ENTÃO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA – VEICULAÇÃO DE NOME E IMAGEM DA AUTORIDADE – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE – RESTITUIÇÃO DOS VALORES AO ERÁRIO – DESNECESSIDADE DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO – AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE CONLUÍO DAS EMPRESAS CONTRATANTES COM O RÉU – INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO PELA UTILIZAÇÃO DE LAUDO PERICIAL PRODUZIDO UNILATERALMENTE PELO SETOR DE AUDITORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - PROCESSO CUJO TRAMITE VIABILIZOU DE MODO AMPLO A PRODUÇÃO DE PROVA, ESPECIALMENTE A PERICIAL CONTÁBIL, NA QUAL O RÉU DEIXOU DE EFETUAR OS HONORÁRIOS PERICIAIS – ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LEGITIMADO PARA ATUAR COMO FISCAL DA LEI – INEXISTÊNCIA DE ARGUIÇÃO DE IMPEDIMENTO OU SUSPEIÇÃO DO REPRESENTANTE – NULIDADE DA R. SENTENÇA POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO POR DEIXAR DE INDIVIDUALIZAR AS PROPAGANDAS QUE VINCULARAM A IMAGEM DO APELANTE POR OCASIÃO DA INAUGURAÇÃO DO PRONTO ATENDIMENTO INFANTIL (PAI) – INOCORRÊNCIA – R. SENTENÇA QUE APONTA DE FORMA PONTUAL AS PROPAGANDAS EM QUE HOUE A ILEGALIDADE – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELAS EMPRESAS CONTRATANTES E ALEGAÇÃO DE QUE O RESSARCIMENTO IMPLICARIA EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO MUNICÍPIO – LESÃO QUE RESIDE NA DESPROPORCIONALIDADE DAS DESPESAS FRENTE À FINALIDADE PÚBLICA DE DIVULGAÇÃO – OCORRÊNCIA DE PROMOÇÃO PESSOAL - RECURSO ADESIVO – O VALOR DA CONDENAÇÃO CORRESPONDE AOS ELEMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS, CONFORME A APRECIÇÃO DO MAGISTRADO SENTENCIANTE, E DEVE PREVALECER POR REVELAR COM EXATIDÃO A DESPESA, AO MESMO TEMPO EM QUE AFASTA EXCESSOS NÃO DEVIDAMENTE COMPROVADOS – READEQUAÇÃO DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS NA FORMA DO ART. 20, § 4º DO CPC, PARA O EQUIVALENTE A 15% DO VALOR DA CONDENAÇÃO, POR MELHOR REFLETIR OS PARÂMETROS PREVISTOS NA LEI PROCESSUAL – RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E DESPROVIDO – RECURSO ADESIVO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os embargos de declaração opostos pelo recorrente foram rejeitados (fls. 1593-1601).

No presente recurso especial, alega-se violação aos seguintes dispositivos de lei federal:

a) art. 535, I e II, do Código de Processo Civil de 1973, pois, a despeito da oposição dos embargos de declaração, a Corte *a quo* manteve-se silente quanto à alegação de que várias reportagens jornalísticas veiculadas não teriam caracterizado qualquer promoção pessoal do recorrente;

b) arts. 165 e 458, II, do Código de Processo Civil de 1973, por ausência de motivação idônea acerca de quais documentos estariam vinculados à sua imagem;

c) art. 6º da Lei n. 4.717/65, c/c o art. 47, do Código de Processo Civil de 1973, sustentando nulidade do feito em razão da ausência de citação dos litisconsortes necessários, quais sejam, as empresas que foram contratadas e prestaram serviços de publicidade, invocando o fato de terem sido declarados nulos os contratos e pagamentos feitos em favor das referidas empresas;

d) art. 398 do Código de Processo Civil de 1973, pelo fato de ser documento novo, sobre o qual não se pode manifestar a auditoria que serviu de base para a fixação do valor da indenização;

e) art. 1º da Lei n. 4.717/65, devendo ser afastada a lesividade ao patrimônio municipal, pois os serviços “[...] foram efetivamente prestados pelas empresas contratadas, e que os preços pagos foram aqueles de mercado, sem excessos ou superfaturamento, com um inegável benefício para o Município de Londrina [...]”.

Decorreu o prazo sem oferecimento de contrarrazões (fl. 1653).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em parecer (fls. 1737-1742), o Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso. Veja-se a ementa:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. ADMINISTRATIVO. INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO PESSOAL. VEDAÇÃO DO ART. 37, §1º, DA CF. VIOLAÇÃO AOS DISPOSITIVOS DE LEI FEDERAL. INOCORRÊNCIA.

- Inexistentes omissão, obscuridade ou omissão no aresto embargado, não há que se falar em ofensa ao art. 535, I e II, do CPC/73. De igual modo, tendo a questão jurídica sido decidida de forma clara, precisa e fundamentada, não há por conseguinte qualquer violação aos arts. 165 e 458, II, do CPC/73.

- Não se impõe a intimação da parte em razão da juntada de novo documento aos autos quando ele não representa causa influente para a prolação da decisão impugnada, não gerando, assim, a nulidade do julgado por infringência ao art. 398 do CPC/73. Precedentes.

- Na ação popular, por força do art. 6º, §1º, da Lei nº 4.717/65 e do art. 47 do CPC/73, afasta-se a necessidade de citação das empresas contratadas quando apenas teriam sido beneficiárias indiretas do ato objeto ilegal, sendo beneficiário direto do ato ilegal o próprio recorrente, que, às custas do erário municipal e do subterfúgio de publicidade institucional (art. 37, §1º, da CF), promoveu-se por ocasião da inauguração de uma unidade de atendimento médico (Pronto Atendimento Infantil) no Município de Londrina.

- Parecer pelo conhecimento e não provimento do recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.417.801 - PR (2013/0249222-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (RELATOR).

Na origem, trata-se de ação popular ajuizada contra o ora recorrente que, na qualidade de Prefeito Municipal de Londrina, teria efetuado gastos excessivos com a divulgação da inauguração de unidade de atendimento médico, com caráter de promoção pessoal.

O pedido foi julgado procedente e mantido o entendimento pelo Tribunal de Justiça *a quo*, quando do julgamento do recurso de apelação.

De início, cumpre analisar a apontada violação ao art. 535 do Código de Processo Civil de 1973.

Não assiste razão ao recorrente. O Tribunal de origem decidiu a controvérsia de maneira objetiva e na medida da pretensão deduzida. Da análise das provas, considerou que “[...] a divulgação foi absurdamente excessiva [...]” e, portanto, em afronta aos princípios que regem a administração pública e que devem ser observados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

Principalmente no regime do Código de Processo Civil de 1973, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes e nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas, ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu na hipótese em questão.

Segundo o art. 131 do Código de Processo Civil de 1973, o julgador deve apreciar livremente as provas e decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento motivado.

A alegação de afronta aos arts. 165 e 458 do Código de Processo Civil de 1973 também não cabe prosperar, porque a decisão apresentou motivação suficiente no tocante à documentação para concluir pela procedência do pedido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ao manter a sentença, inclusive, o acórdão impugnado ratificou os seguintes fundamentos, *in verbis* (fl. 1451):

No caso vertente, frente a tais considerações, impõe-se concluir que a divulgação da inauguração do PAI extrapolou os limites da permitida publicidade institucional oficial para se consubstanciar em veículo promocional do Chefe do Executivo Municipal, em manifesta afronta ao princípio da impessoalidade.

Isto porque a divulgação foi absurdamente excessiva, senão vejamos: a) remessa de mala direta a todos os munícipes cadastrados na Prefeitura com convite para a inauguração assinado pelo réu Belinati; b) ligações para os terminais telefônicos do Município com gravação da voz do réu Belinati convidando para o ato; c) divulgação da inauguração em outdoors espalhados por toda a cidade; d) propaganda em páginas duplas nos jornais Folha de Londrina, Jornal de Londrina e Gazeta do Povo; e) divulgação maciça em emissoras de rádio e televisão de todo o Estado, em propagandas que traziam a imagem e a fala do réu Belinati. Além disso, também foram comprados 2515 bonés, 1720 camisetas promocionais, faixas, painéis e infláveis, o que demonstra, de forma cabal e irretorquível, a exorbitância dos gastos.

Basta verificar o conteúdo das reportagens, para se constatar que não se trata de simples convite ou de informação com caráter educativo e informativo quanto ao novo atendimento médico implantado nas cidades, mas, sim, de fatos que servem para “engrandecer” a imagem do réu Belinati, eis que é manifesta a exaltação de sua pessoa, como se a inauguração fosse uma conquista pessoal. Tanto é que todas as propagandas trazem a sua imagem, a sua fala ou a sua assinatura. Verifica-se, portanto, que as propagandas têm cunho eminentemente personalístico, um autêntico marketing político, já que vinculam, de maneira inquebrantável, a pessoa do Prefeito à realização da obra. Isso sem contar os bonés e camisetas, que eram totalmente dispensáveis. De modo que as divulgações realizadas não podem, jamais, serem consideradas como informações impessoais prestadas a respeito de um novo serviço público colocado à disposição dos cidadãos.

No que diz respeito à suposta violação ao art. 398 do Código de Processo Civil de 1973, a alegação do recorrente de que não teria tido oportunidade do contraditório diante da auditoria apresentada pelo Ministério Público não prospera. Veja o que foi consignado a respeito pelo Tribunal *a quo* (fls. 1597-1598):

[...] Ademais, o documento carreado aos autos com as alegações finais do representante do Ministério Público atuante junto ao juízo de origem, foi produzido com dados que era comum às partes, presentes nos autos, sem configurar qualquer violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

[...]

Logo, não sendo constado o alegado cerceamento de defesa, ou afronta aos princípios do contraditório, da ampla defesa ou do devido processo legal, pois os dados já estavam nos autos e as partes puderam se manifestar ao seu respeito, inclusive para se aferir quais seriam de fato irregular na ótica do embargante, não há omissão a ser sanada no v. Acórdão embargado.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Como toda a documentação referente à elaboração do referido laudo estava nos autos e o Órgão Ministerial atuou em atendimento à determinação do seu próprio Representante (fl. 1415), o Tribunal de origem acertou em sua conclusão.

A propósito, inicialmente havia a notícia de que os gastos seriam na ordem de mais de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), mas o Ministério Público foi cuidadoso quando assim concluiu (fl. 1426, g.n.):

É verdade que há nos autos notícias de que os gastos públicos com o evento alcançariam a cifra de R\$ 990.601,91 (fls. 670/671). Todavia a criteriosa análise de todos os documentos juntados ao processo revela que existem muitas despesas cujas notas fiscais, recibos ou autorizações aparecem mais de uma vez; outras que não estão acobertadas por qualquer documento contábil (v.g. aluguel de helicóptero; despesas com correios); e outras mais que não se referem especificamente à matéria questionada na demanda, qual seja, os gastos com a publicidade sobre a inauguração do PAI (v.g. serviço de buffet – fls. 458 e 780; restauração de locomotiva – fls. 781/783; alimentação de funcionários da gerência de trânsito – fl. 910; alfaiate – fls. 915/916; Show da Xuxa – fls. 943/944).

Assim, computando-se somente as despesas com publicidade para a divulgação da inauguração do PAI documentalmente comprovadas nos autos, que constituem o objeto desta ação popular, tem-se um total de R\$ 378.754,91 (trezentos e setenta e oito mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e um centavos).

A partir da fl. 1006 e seguintes, verifica-se uma série de documentos relativos aos alegados gastos indevidos. Não há dúvida que a afirmação de que não teria sido observado o princípio do contraditório relativamente à auditoria é descabida.

O recurso também não merece melhor sorte quanto à suposta violação do art. 6º da Lei n. 4.717/65 e do art. 47 do Código de Processo Civil de 1973, sob a alegação de que seria necessária a citação das empresas contratadas como litisconsortes.

Não se está discutindo nos autos uma prestação de serviços indevida, mas sim a utilização errônea desses serviços pelo ora recorrente, com nítido caráter de promoção pessoal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Aliás, não houve qualquer determinação às empresas de ressarcimento dos valores pelos serviços prestados, o que demonstra que elas não contribuíram para o ato ilegal, mas apenas prestaram as atividades que lhes foram solicitadas. Veja-se parte do teor da decisão recorrida:

Em que pesem os argumentos lançados nas razões recursais, tenho que não procede a alegação preliminar, porque as empresas prestaram devidamente o serviço contratado, nos valores praticados pelo mercado, sem resultar em favorecimento desarrazoado; além disso, a devolução dos valores importaria em enriquecimento sem causa do Município de Londrina.

Acrescente-se que ausente a má-fé, não há obrigação de devolver os valores recebidos, de modo que não cuida o caso de relação jurídica na qual o juiz deve decidir a lide de modo uniforme para todas as partes, (art. 59 da Lei nº 8.666/93 e art. 47 do CPC).

Não se trata, desse modo, de caso de formação de litisconsórcio passivo necessário, como pretende o recorrente.

A hipótese assemelha-se, inclusive, a do REsp n. 724188/SC, oportunidade em que não se consideraram as empresas de comunicação como litisconsortes passivas necessárias na ação popular. Veja-se:

O fato de as empresas serem reconhecidamente beneficiárias indiretas do ato tido por ilegal, afasta a necessidade de citação, tendo em vista a ausência do nexos causal direta com o ato. Tal entendimento está respaldado na doutrina de Rodrigo Mazzei que ensina "em não havendo beneficiário direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no artigo 1º, e as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiveram dado oportunidade à lesão"(cf. Comentários à Lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular, ps. 175/176, Ed. Quarter Latin do Brasil, São Paulo, 2006) (REsp n. 724.188/SC, rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23/6/2009, DJe 6/8/2009).

Assim também se manifestou a Representante do Ministério Público Federal:

Contudo, na hipótese dos autos, afasta-se a necessidade de citação das empresas contratadas, porquanto pessoas jurídicas que teriam sido beneficiárias indiretas do ato objeto da presente demanda, tendo em vista os termos do § 1º do mesmo art. 6º, da Lei nº 4.717/65, segundo o qual "Se não houver benefício direto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo” (REsp 724.188/SC, rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23/6/2009, DJe 6/8/2009).

Como se pode notar, o beneficiário direto do ato ilegal foi o próprio recorrente que, às custas do erário e do subterfúgio de publicidade institucional (art. 37, §1º, da Constituição Federal), promoveu-se por ocasião da inauguração de uma unidade de atendimento médico no Município de Londrina.

Por fim, é de todo descabida a apontada violação ao art. 1º da Lei n. 4.717/65, por meio do qual pretende o recorrente ver afastada a lesividade ao erário municipal. Para fundamentar essa alegação, ele invoca o fato de que os serviços contratados teriam sido efetivamente prestados e, além disso, sem excesso ou superfaturamento.

Ora, segundo constou corretamente na decisão recorrida, o fato de terem sido prestados os serviços sem excessos ou superfaturamento não afasta a lesividade ao erário. Na condição de Chefe do Poder Executivo Municipal, o recorrente valeu-se de verbas públicas com desvio de finalidade, para o fim de promoção pessoal, o que só poderia implicar a sua condenação, com fundamento no art. 2º, e, da Lei n. 4.717/65.

Sobre o tema, transcreve-se pertinente observação em trecho da decisão recorrida (fl. 1567):

Esta conduta é totalmente contrária aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, além de situar-se em antinomia com o comando do artigo 37, § 12, da CF. O dispositivo constitucional em apreço é suficientemente claro: a publicidade oficial deve ter ênfase educativa, informativa ou de orientação social do ato, sendo absolutamente avesso ao referido preceito qualquer tipo de benefício ou proveito individual.

Ante o exposto, nego provimento ao presente recurso especial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0249222-0

PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.417.801 / PR

Números Origem: 00085748619998160014 201000142319 201100092605 6838659 683865902
85748619998160014 8741999 87499

PAUTA: 04/10/2016

JULGADO: 04/10/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

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 : ANTÔNIO CASEMIRO BELINATI
ADVOGADO : ANTÔNIO CARLOS DE ANDRADE VIANNA E OUTRO(S) - PR007202
RECORRIDO : DENILSON OLIVEIRA SILVA E OUTROS
ADVOGADO : OSVALDO GIMENES E OUTRO(S) - PR005495

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

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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

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