



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 871.119 - MG (2016/0046935-1)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : LAVATER PONTES JUNIOR
ADVOGADOS : ANA MARCIA DOS SANTOS MELLO E OUTRO(S) - MG058065
MARCOS DE OLIVEIRA VASCONCELOS JÚNIOR - MG113023
BENEDITO GONZAGA TEIXEIRA - MG034360N
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : MUNICÍPIO DE TAPIRA
ADVOGADO : JOSE AUGUSTO ESPELHO DE AQUINO - MG094924N

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ATO CONFIGURADO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7 DO STJ. INCIDÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (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" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Inexiste violação do art. 535 do CPC/1973, porquanto o Tribunal de Justiça, com fundamentação clara e coerente, externou fundamentação adequada e suficiente à correta e completa solução da lide, sendo, por isso, desnecessária a integração pedida nos aclaratórios.

3. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo "indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).

4. Hipótese em que, em face das premissas fáticas assentadas no acórdão objurgado, que reconheceu o enquadramento do recorrente nos atos de improbidade administrativa (art. 11 da Lei n. 8.429/1992), com a indicação expressa do elemento subjetivo (dolo), a modificação do entendimento firmado pelas instâncias ordinárias demandaria indubitavelmente o reexame de todo o material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial, a teor da Súmula 7 do STJ.

5. Esta Corte consolidou o entendimento de que é viável a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas.

6. No presente caso, o Tribunal *a quo* reduziu a multa civil fixada de 90 (noventa) para 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida pelo ex-prefeito (em abril/2012) e diminuiu a suspensão dos direitos políticos de 4 (quatro) anos e 6 (seis) meses para 4 (quatro) anos, tendo mantido as demais imposições – para que o sentenciado restabeleça a pintura



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

anterior dos prédios indicados, evite novas pinturas com as cores do partido político e se abstenha da escolha de número das placas dos veículos oficiais –, o que evidencia que a pena foi fixada dentro de um juízo de proporcionalidade e inviabiliza qualquer reproche a ser realizado na via excepcional.

7. Agravo interno desprovido.

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 unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de outubro de 2018 (Data do julgamento).

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 871.119 - MG (2016/0046935-1)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Trata-se de agravo interno manejado por LAVATER PONTES JÚNIOR para desafiar decisão de minha lavra, proferida às e-STJ fls. 580/585, em que conheci do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial, negando-lhe provimento na parte conhecida, com fulcro no art. 253, parágrafo único, II, "b", do RISTJ.

No presente agravo interno, o agravante sustenta, em síntese, que houve violação do art. 535 do CPC/1973 – porque o Tribunal de origem não se desincumbiu de aclarar questões relevantes ao deslinde da controvérsia –, além de defender a regularidade do seu apelo nobre.

Aduz que os elementos dos autos afastam o enquadramento do recorrente nos atos de improbidade administrativa.

Ao final, reitera os argumentos anteriormente expendidos.

Requer, assim, a reconsideração do *decisum* impugnado ou a sua submissão ao Órgão colegiado.

Impugnação.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 871.119 - MG (2016/0046935-1)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Inicialmente, cumpre destacar que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (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" (Enunciado Administrativo n. 2 do Plenário do STJ).

Considerado isso, observa-se que a decisão recorrida não merece reparos.

Inicialmente, observo que o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que não há violação do art. 535 do CPC/1973, muito menos negativa de prestação jurisdicional, quando o acórdão "adota, para a resolução da causa, fundamentação suficiente, porém diversa da pretendida pela parte recorrente, para decidir de modo integral a controvérsia posta" (AgRg no REsp 1.340.652/SC, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, DJe 13/11/2015).

Acerca do tema, conferir ainda: REsp 1.388.789/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 04/03/2016, e AgRg no REsp 1.545.862/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 18/11/2015.

No caso, o julgado recorrido decidiu de forma suficientemente fundamentada sobre o tema apontado como olvidado.

Com relação à questão probatória, vale ressaltar que, conforme a jurisprudência do STJ, "não há como aferir eventual ofensa ao art. 333 do CPC/1973 (art. 373 do CPC/2015) sem que se verifique o conjunto probatório dos presentes autos. A pretensão de simples reexame de provas, além de escapar da função constitucional deste Tribunal, encontra óbice na Súmula 7 do STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame." (REsp 1.665.411/MT, rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 13/9/2017).

Quanto à questão de fundo, vale consignar que, consoante pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo "indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10º" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).

No caso concreto, extrai-se do acórdão recorrido os seguintes trechos, (e-STJ fls. 442/447):



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

III - MÉRITO

A presente ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público contra Lavater Pontes Júnior, Prefeito Municipal de Tapira, para apuração da prática de supostos atos de improbidade administrativa decorrentes da inobservância do princípio administrativo da impessoalidade.

Segundo o Parquet, a partir de representação formulada por vereadores de Tapira, apurou-se que o requerido utilizava as cores vermelha, verde e amarela em reformas de diversos prédios públicos municipais, bem como em postes de luz da cidade além do número "15" nas placas dos veículos oficiais em clara referência ao partido de que é filiado, o PMDB.

Aduz, ainda, o Ministério Público, que a conduta do Prefeito consiste em "marketing" de seu partido e promoção pessoal de seu governo, em detrimento aos símbolos e cores oficiais do Município, em clara afronta ao princípio da impessoalidade que deve nortear a Administração Pública.

Pois bem.

Por disposição expressa da Lei de Improbidade Administrativa (art. 4º), é dever de todos os agentes públicos, de qualquer nível e esfera hierárquica, exercer as suas funções com observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, tendo em vista sempre o interesse público e o bem estar social.

Segundo lição de ALEXANDRE DE MORAIS, os atos de improbidade administrativa são definidos como:

"São aqueles que, possuindo natureza civil e definidamente tipificada em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público" (in Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, Atlas: 2002, p. 2610).

Dessa forma, ato de improbidade é toda conduta consciente do agente público em atentar contra a moralidade demonstrada pela vontade específica de violar a lei.

Conforme preceitua a Lei 8.429/92, que deu efetividade ao disposto no §4º do artigo 37, da Constituição Federal, há três espécies de atos de improbidade administrativa: os que importam enriquecimento ilícito do administrador, dispostos no art. 9º; os que causam prejuízo ao erário público, previstos no art. 10; e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública, conforme disposição do art. 11.

Assim, é necessário analisar cada caso concreto para se verificar se existe conduta ímproba, analisando inclusive se houve dano ao erário ou enriquecimento ilícito por qualquer dos envolvidos.

Através da farta prova documental e fotográfica existente nos autos, tem-se que os prédios do Hospital Municipal, do Centro Administrativo, da Creche Municipal, do Parque de Exposições, da Funerária Municipal, do Centro Esportivo e os postes da cidade de Tapira foram pintados nas cores vermelha, verde e amarela.

Conforme informado pelo próprio requerido, ora apelante, em seu depoimento (fls. 211), todos os prédios públicos citados foram reformados ou construídos durante sua gestão. Foi informado, ainda, que os prédios públicos que não passaram por reforma não foram pintados.

Além disso, os documentos de fls. 40/46 comprovam que foram licenciados nos anos de 2011 e 2012, ou seja, durante o governo do requerido, dois automóveis para destinação oficial, cuja placa continha o número 15.

Do documento juntado às fls. 28, infere-se que o apelante é filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, cuja logomarca tem como cores predominantes o vermelho, verde e amarelo e cuja representação numérica é o número 15 (fls. 49).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Desta feita, resta claro, a meu juízo, que o requerido pretendeu fazer promoção pessoal de seu governo ao pintar prédios públicos com cores em disposições que lembram a logomarca de seu partido, além de utilizar o número 15 nas placas de carros oficiais, em clara referência ao número do PMDB utilizado para votação nas eleições.

O slogan criado para a gestão municipal do requerido em nada se assemelha à bandeira e ao brasão oficial da cidade de Tapira, mas guarda sintonia com o logomarca do PMDB, como se pode constatar das imagens constantes do documento de fls. 49.

Não se olvida do fato de os administradores públicos possuírem discricionariedade para governar, conforme alega o recorrente, entretanto, não se confunde discricionariedade com arbitrariedade, tendo em vista a flagrante apologia entre a fachada dos prédios municipais e a representação gráfica do PMDB.

Quanto à alegação de que a questão da pintura não foi tida como irregular em ação de investigação eleitoral, cumpre observar que a questão discutida naquela seara não faz coisa julgada na esfera cível, que discute a probidade administrativa, matéria de ordem completamente distinta.

Nesse sentido, parecer do Ministério Público de fls. 357/361: (...)

Não merece prosperar também a alegação de que apenas 03 (três) dos 34 (trinta e quatro) veículos do Município possuem o número 15 na placa, tendo em vista que a escolha do número da placa, de acordo com o DETRAN, é intencional, sendo necessário, inclusive, o pagamento de taxa, não havendo que se falar em ausência de prova desse pagamento, pois a existência de veículos com o número 15 já demonstra a escolha da placa.

Além disso, embora tenha alegado a existência de 34 (trinta e quatro) veículos do Município, tal alegação não restou comprovada, pois pelos documentos de fls. 226/258 verifica-se que apenas dois veículos estão cadastrados como de propriedade do Município.

Desta feita, resta evidente a existência de autopromoção do requerido e de seu partido político, valendo-se do patrimônio público para criar identidade em sua administração, em afronta o art. 37, caput e § 1º da Constituição Federal:(...)

Sem qualquer dúvida, houve afronta, consciente e dolosa, ao princípio da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, pois o apelante não observou o interesse público.

Com efeito, pelo princípio da impessoalidade, "o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória". (José dos Santos Carvalho Filho - Manual de Direito Administrativo - 15ª edição - Lumem Juris - p. 17). **No caso em tela, é evidente que o requerido agiu de forma deliberada e consciente ao promover sua autopromoção.**

Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10º" (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011).

Assim, não há dúvida de que o recorrente praticou ato de improbidade administrativa, atentando contra os princípios da Administração Pública, sem haver, no entanto, lesão ao erário ou enriquecimento ilícito, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/92(...). (Grifos acrescidos).

Como se vê, em face das premissas fáticas assentadas no acórdão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

objurgado, a modificação do entendimento firmado pelas instâncias ordinárias – no sentido da caracterização do ato de improbidade administrativa, a partir das provas produzidas nos autos – demandaria indubitavelmente o reexame de todo material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial, a teor da Súmula 7 do STJ.

Nessa linha de raciocínio, confirmam-se precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUBSUNÇÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, COM RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, NÃO PRECEDIDA DE PROCESSO LICITATÓRIO. ILEGALIDADE DA DISPENSA DA LICITAÇÃO RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DANO IN RE IPSA CONFIGURADO, A AUTORIZAR A CONDENAÇÃO DO AGENTE PELA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO LESIVO AO ERÁRIO. PRESCINDIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. VIOLAÇÃO AO ART. 10, VIII, DA LEI N. 8.429/92. GESTÃO ILEGAL DE RECURSOS PÚBLICOS. NÃO CONFIGURADA. REVISÃO DA TIPIFICAÇÃO NESSE PONTO. SUBSTRATO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ.

I - O Tribunal a quo reconheceu expressamente no acórdão recorrido a ilegalidade na dispensa da licitação, verbis: "(...) a falta de licitação contrariou os artigos 24, II, c/c art. 23, II, 'a', ambos da Lei 8.666/93, os quais estipulam o teto de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para dispensa de licitação e não R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), sendo certo que a verba destinada à compra dos gêneros alimentícios era da ordem de R\$ 57.434,00 (cinquenta e sete mil quatrocentos e trinta e quatro reais) (fl. 582).

II - Segundo entendimento consolidado nesta Corte de Justiça, para a caracterização de improbidade administrativa, por dispensa de licitação, tipificada no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/92, o dano apresenta-se presumido, ou seja, trata-se de dano in re ipsa. Configurado, portanto, o ato ímprobo.

III - Pretensão de reversão do entendimento firmado quanto à conduta de gestão ilegal de recursos públicos, com o escopo de reconhecer o ato ímprobo. A apreciação, nesse ponto, demanda incontestemente revolvimento fático-probatório. Incidência Súmula n. 7/STJ.

IV - Recurso especial parcialmente provido, a fim de remeter os autos à origem para a fixação das sanções previstas no art. 12, II, da Lei n. 8.429/92.

(REsp 1581426/PB, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2018, DJe 12/03/2018) (Grifos acrescidos).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. ELEMENTO ANÍMICO NÃO COMPROVADO. ATO ÍMPROBO NÃO CARACTERIZADO. SÚMULA 7/STJ.

1. Este Tribunal tem reiteradamente se manifestado 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).

2. No caso dos autos, o Tribunal de origem, não obstante o reconhecimento da existência de irregularidades administrativas, julgou improcedente a ação civil pública por entender que, de acordo com o conjunto probatório dos autos, o elemento anímico da conduta dos réus não se fez presente.

3. Nesse contexto, tem-se que, para reconhecer a presença do elemento anímico



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

doloso, ainda que na modalidade genérica, seria necessário novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ. Precedente: AgRg no AREsp 409.591/PB, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 16/11/2017.

4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1317193/RR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 09/03/2018) (Grifos acrescidos).

Com relação à sanção imposta, verifico que 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).

No presente caso, o Tribunal *a quo* reduziu a multa civil fixada de 90 (noventa) para 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida pelo ex-prefeito (em abril/2012) e diminuiu a suspensão dos direitos políticos de 4 (quatro) anos e 6 (seis) meses para 4 (quatro) anos, tendo mantido as demais imposições – para que o sentenciado restabeleça a pintura anterior dos prédios indicados, evite novas pinturas com as cores do partido político e se abstenha da escolha de número das placas dos veículos oficiais.

Nesse passo, tenho que a pena foi fixada dentro de um juízo de proporcionalidade, o que inviabiliza qualquer reproche a ser realizado na via excepcional.

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2016/0046935-1 **AgInt no**
PROCESSO ELETRÔNICO AREsp 871.119 / MG

Números Origem: 00491151320128130040 10040120049115005

PAUTA: 16/10/2018

JULGADO: 16/10/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : LAVATER PONTES JUNIOR
ADVOGADOS : ANA MARCIA DOS SANTOS MELLO E OUTRO(S) - MG058065
 MARCOS DE OLIVEIRA VASCONCELOS JÚNIOR - MG113023
 BENEDITO GONZAGA TEIXEIRA - MG034360N
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : MUNICÍPIO DE TAPIRA
ADVOGADO : JOSE AUGUSTO ESPELHO DE AQUINO - MG094924N

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : LAVATER PONTES JUNIOR
ADVOGADOS : ANA MARCIA DOS SANTOS MELLO E OUTRO(S) - MG058065
 MARCOS DE OLIVEIRA VASCONCELOS JÚNIOR - MG113023
 BENEDITO GONZAGA TEIXEIRA - MG034360N
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : MUNICÍPIO DE TAPIRA
ADVOGADO : JOSE AUGUSTO ESPELHO DE AQUINO - MG094924N

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, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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