



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 371.808 - SC (2013/0228909-8)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **MARCO ANTÔNIO TEBALDI**
ADVOGADO : **CARLOS ADAUTO VIRMOND VIEIRA E OUTRO(S) - SC006544**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO PESSOAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. ART. 11, I, DA LEI 8.429/92. SANÇÕES IMPOSTAS PELO ACÓRDÃO RECORRIDO, EM FACE DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE E DA PROVA DOS AUTOS. REVISÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Agravo Regimental interposto contra decisão publicada na vigência do CPC/73.

II. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em face do então Prefeito do Município de Joinville, sob o fundamento de que este ter-se-ia utilizado de exemplares do Jornal do Município de Joinville para se promover, violando o art. 37, XXI, § 1º, da CF/88 e o art. 16, § 6º, da Carta Estadual, que vedam a realização de publicidade contendo símbolos, nomes ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

III. Julgada procedente a ação de improbidade administrativa, em relação às penalidades previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 o Tribunal de origem deu parcial provimento à Apelação do réu, para determinar tão somente o ressarcimento ao Erário municipal, no valor de R\$ 3.435,39, e a aplicação de multa civil, no valor correspondente a 1 (um) vencimento líquido do requerido, na data da prolação da sentença.

IV. Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz das provas dos autos, "sopesando a natureza, a gravidade e as consequências da violação aos princípios da administração constatada", as penalidades impostas ao réu, pelo acórdão, atendem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

V. "A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente" (AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014). Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 725.526/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/09/2015; STJ, AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014; STJ, AgRg



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

no Ag 1.376.614/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/09/2011.

VI. Agravo Regimental improvido.

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, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 15 de setembro de 2016 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 371.808 - SC (2013/0228909-8)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo Regimental, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em 29/10/2014, contra decisão de minha lavra, publicada em 23/10/2014, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Agravo, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, em face de decisão que inadmitiu Recurso Especial, manejado contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, assim ementado:

'APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO CIVIL PÚBLICA- PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - VEICULAÇÃO DE MATÉRIAS NO 'JORNAL DO MUNICÍPIO', A TÍTULO DE DIVULGAÇÃO DE ATOS, PROGRAMAS, OBRAS, SERVIÇOS E CAMPANHAS GOVERNAMENTAIS, VINCULADAS AO NOME E A IMAGEM DO PREFEITO MUNICIPAL - VIOLAÇÃO AO ART. 37, § 1º, DA CF E, CONSEQUENTEMENTE, AO ART. 11 DA LIA - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUE SE IMPÕE - ADEQUAÇÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS - INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE - EXCLUSÃO DA PENA DE SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS - PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DO REQUERIDO E DESPROVIMENTO DO RECURSO DO **PARQUET**.

'O **caput** e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos **slogans**, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta [...]' (RE n. 191668, Min. Menezes Direito).' (Apelação Cível n. 2010.061133-0, rel.Des. Luiz César



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Medeiros, j. 19-4-2011).

'Perde o caráter informativo e educativo, prestigiados pelo art. 37, § 1º da CRFB/88, a propaganda institucional, que vincula a matéria divulgada ao governante e seu partido político, configurando lesão ao erário, passível de ressarcimento' (Apelação Cível n. 2005.009670-7, rel. Des. Sônia Maria Schmitz, j. 3-6-2009).

'A sanção de suspensão dos direitos políticos é a mais drástica das penalidades estabelecidas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, devendo ser aplicada tão somente em casos graves" (AgRg no REsp 1.223.798/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, j. 10-4-2012)' (fls. 412/413e).

Sustenta o Agravante, em síntese, desnecessidade de reexame factual para análise acerca da desproporcionalidade da pena aplicada, cuidando, assim, de matéria eminentemente de direito.

Requer o provimento do Agravo, a fim de ser admitido e provido o Recurso Especial, no qual aponta, em síntese, violação ao art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92, porquanto 'a penalidade aplicada se mostrou desarrazoada e desproporcional diante do benefício auferido pelo alcaide municipal em prol de sua autopromoção, pois, como bem destacado pelo acórdão recorrido, não se trata de uma situação isolada relacionada à conduta meramente irregular, passível de correção administrativa, e sim de reiteração de atos desonestos praticados pelo prefeito municipal com o único intuito de 'exposição habitual de sua imagem (fotografias) e de seu nome, extrapolando de forma flagrante os limites da publicidade institucional' (fls. 506/507e). Contraminuta apresentada as fls. 582/605e.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral da República, MARIA CAETANA CINTRA SANTOS, opinou pelo provimento do Agravo (fls. 645/649e).

Decido.

A decisão não merece reforma.

O Tribunal de origem não admitiu o Recurso Especial com fundamento na Súmula 7/STJ (fls. 561/562e).

Com efeito, 'A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente' (AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2014, DJe 22/05/2014).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No caso em tela, mantida a pena de ressarcimento ao erário e excluída do édito condenatório a suspensão dos direitos políticos a agente que fez autopromoção causando ofensa aos princípios da Administração Pública (fl. 439e), não há falar em inobservância dos princípios da razoabilidade e da desproporcionalidade, pois correspondente a pena aos fatos praticados.

Nesse aspecto, **mutatis mutandis**:

'ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO PARA O EXERCÍCIO DE DIVERSAS ATIVIDADES, NA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CEDAE, MESMO NA EXISTÊNCIA DE CONCURSADOS À ESPERA DA NOMEAÇÃO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, APOIADO EM ANÁLISE DE AMPLO ACERVO PROBATÓRIO, CONSTATA A CONDUTA DOLOSA DOS RÉUS E CONCLUI PELA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE DO ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. REVISÃO OBSTADA PELA SÚMULA N. 7 DO STJ. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA INADEQUADA DAS PROVAS. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA N. 7 DO STJ. ARTIGOS 128 E 460 DO CPC NÃO PREQUESTIONADOS. SÚMULA N. 211 DO STJ. PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES IMPOSTAS.

1. No caso dos autos, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, após análise de amplo acervo probatório e atento à legislação local, constatou que as condutas dos réus foram praticadas dolosamente, porquanto, mesmo cientes da necessidade de contratação de pessoal por meio do concurso público, continuaram a contratar pessoal, por meio de contratos de terceirização, para as mais diversas atividades, em detrimento daqueles que lograram aprovação em concurso público.
2. Não se conhece de recurso especial quando ausente a indicação do dispositivo de lei federal que estaria sendo violado. Aplicação da Súmula n. 284 do STF.
3. À luz do entendimento sedimentado na Súmula n. 211 do STJ, não se conhece de recurso especial quando ausente o prequestionamento dos dispositivos tidos por violados.
4. Não viola o art. 535 do Código de Processo Civil o acórdão que adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.
5. A propósito das pretensões relacionadas à instrução probatória, não merecem conhecimento os recursos especiais,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

porquanto, ante o que foi consignado no acórdão a quo, não há espaço, em recurso especial, para discutir a respeito, conforme entendimento sedimentado na Súmula n. 7 do STJ.

6. Outrossim, incide o entendimento da Súmula n. 7 do STJ, quanto às teses recursais de que as condutas não teriam sido praticadas com ânimo doloso, porquanto não é possível rever esse entendimento sem reexaminar o conjunto fático-probatório. Aliás, deve-se advertir que a situação fático-jurídica delineada no acórdão **a quo**, até mesmo em sede de reavaliação, não permite concluir pela ausência do elemento subjetivo doloso.

7. Com relação ao art. 12 da Lei n. 8.429/1992, ante a gravidade da conduta descrita no acórdão recorrido, não se observa desproporcionalidade das penas impostas, quais sejam: (I) perda da função pública, (II) suspensão dos direitos políticos por cinco anos, (III) proibição de contratar com o Poder Público pessoalmente ou por interposta pessoa, ainda que como sócios majoritários de pessoa jurídica, e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos, e (IV) multa de dez vezes o valor da mais alta remuneração percebida no período da respectiva gestão.

8. Recursos especiais interpostos por Lutero de Castro Cardoso e Celso Almeida Parisi não conhecidos; Recursos especiais interpostos por Celso Leitão Correa e Aluizio Meyer de Gouvêa Costa parcialmente conhecidos e, na parte correlata, não providos' (STJ, REsp 1397414/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/6/2014).

'PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONTRATO. DISPENSA ILEGAL DE LICITAÇÃO. FUNDAMENTO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. ELEMENTO SUBJETIVO. INDENIZAÇÃO. ART. 59 DA LEI 8.666/1993. BOA-FÉ NÃO CONSTATADA PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se de Agravo Regimental interposto contra decisão monocrática que negou provimento ao Agravo, em razão da incidência das Súmulas 7 e 83/STJ, e da Súmula 283/STF.

2. Segundo o acórdão recorrido, "O Ministério Público ajuizou esta ação civil pública em face de FÉLIX SAHÃO JÚNIOR e LEÃO & LEÃO LTDA. porque o primeiro, então Prefeito Municipal de Catanduva, determinou abertura de processo licitatório 'carta convite' para construção de drenos em manilha cerâmica na Av. Benedito Zancaner, em que a co-ré se sagrou



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

vencedora, licitação essa para esconder ilicitude dado que o serviço já havia sido feito meses antes, ao menos em parte, sob contratação não licitada com a mesma LEÃO & LEÃO LTDA, a resultar em violação à Lei Federal 8.666/93 e a preceitos e princípios constitucionais característicos de ato de improbidade administrativa, conduta passível de lhes serem impostas sanções previstas na Lei Federal 8.429/92'.

3. Consignou-se, no decisor do órgão colegiado, que 'deixaram os réus de fazer contraprova à afirmação objetiva posta na petição inicial, que, aliás, e em repetição, eles não negaram ter ocorrido: houve contratação para prestação de serviços sem licitação prévia, a que acréscimo não justificada nem explicada a emergência para tanto'.

4. No que diz respeito à caracterização do ato de improbidade, a agravante deixou de impugnar o fundamento de que a dispensa do procedimento licitatório foi ilegal, ante a ausência de situação excepcional prevista no art. 24 da Lei 8.666/1993. Aplicação da Súmula 283/STF.

5. Como se vê nos autos, a petição de Recurso Especial limita-se a enfrentar: a) a violação do art. 65, I, 'a', da Lei 8.666/1993 (itens 8 a 14 das razões recursais); b) a infringência ao art. 11 da Lei 8.429/1992 (itens 15 a 25); c) o elemento subjetivo na tipificação do art. 11 da Lei 8.429/1992 (itens 26 a 29); d) a necessidade de dano patrimonial, relativamente ao art. 10 da Lei 8.429/1992 (itens 30 a 51); e) a dosimetria das penas (itens 52 a 72); e f) a 'impossibilidade de condenação à devolução de valores versus sanção (multa civil)' (itens 73 a 91).

6. Os argumentos relacionados ao elemento subjetivo não prosperam, tendo em vista que a jurisprudência do STJ está consolidada no sentido de que o art. 10 da Lei 8.429/1992 admite a modalidade culposa e o art. 11 da Lei 8.429/1992 dispensa a comprovação de intenção específica de violar princípios administrativos, sendo suficiente o dolo genérico.

7. Consoante orientação do STJ, a indenização prevista no art. 59 da Lei 8.666/1993 está condicionada à demonstração de inequívoca boa-fé. **In casu**, o Tribunal **a quo** enfatizou que não havia situação emergencial e que os réus tentaram camuflar a ilegalidade da contratação por intermédio de licitação posterior.

8. Nesse contexto, a alteração do acórdão recorrido demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, diante do óbice da Súmula 7/STJ.

9. **Com referência à sanção, anoto que a Corte local**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

observou o patamar legal e asseverou expressamente a proporcionalidade e razoabilidade a par das peculiaridades do caso concreto. Assim, também nesse ponto incide o óbice da Súmula 7/STJ.

10. Agravo Regimental não provido' (STJ, AgRg no Ag 1.376.614/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/9/2011).

Pelo exposto, nego provimento ao Agravo, com fundamento no art. 544, § 4º, II, **a**, do CPC" (fls. 651/655e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que:

"A situação exposta no v. acórdão recorrido não induz ao reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que resulta na formação de nova convicção do Órgão Judicante acerca dos fatos, mas tão somente de valoração dos critérios jurídicos concernentes à interpretação coerente com a finalidade regulatória da norma inscrita no art. 12, III, da Lei nº 8429/92.

6. Ademais, esse Egrégio Superior Tribunal de Justiça possui firme entendimento no sentido de que, o reexame das penas impostas pelo Tribunal de origem encontra óbice na Súmula 7/STJ, ressalvadas aquelas situações excepcionais, quando a simples leitura do acórdão recorrido desvenda a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções impostas, como ocorre no caso em exame.

7. A prática ímproba atribuída ao recorrido está devidamente comprovada, e incontroversa, não havendo dúvidas quanto à conduta faltosa consistente na divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas governamentais vinculadas ao nome e à imagem do chefe do executivo municipal, em flagrante promoção pessoal.

8. A conduta do recorrido, à época Prefeito do Município de Joinville, é atentatória aos princípios da legalidade, honestidade, moralidade, lealdade e da impessoalidade, suscetível, portanto, das sanções cominadas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, sendo inadmissível a aplicação, tão somente, da pena de ressarcimento do prejuízo ao Erário, em violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

9. Releva consignar que, o agravado fora condenado por infringência ao disposto no artigo 11 da Lei de Improbidade. A simples reparação do dano porém, não contempla o comando legal em sua inteireza, máxime quanto à punição cabível, consoante o estabelecido no art. 12 da Lei nº 8.429/92. O ressarcimento do prejuízo não se mostra



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

suficiente a afirmar o caráter punitivo e repressivo da norma, cuja existência e finalidade clamam pela integral aplicação, máxime à vista dos fatos relatados. A discricionariedade do julgador restringe-se à escolha da punição em face da concretude da situação fática, jamais, poderá, entretanto, deixar de punir conduta comprovadamente ímproba e lesiva ao patrimônio público em amplo sentido.

10. Os fatos relatados representam mais uma, dentre as inúmeras condutas irregulares na esfera administrativa que assolam o país. Todos os dias assiste-se ao noticiário de indevida utilização de recursos públicos, com a finalidade de atender a interesses eminentemente particulares dos agentes públicos em geral. Esta conduta dos administradores públicos deve ser coibida, merecendo, por isso mesmo, punição exemplar segundo a legislação vigente, observado, evidentemente, o princípio da proporcionalidade caso a caso.

11. Há orientação jurisprudencial no sentido de admitir a acumulação das sanções previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, em prol do interesse público, não nos parecendo razoável minimizar a conduta daquele agente público que fere princípios basilares da Administração pública, cominando sanções leves, ínfimas, ou inócuas.

12. Assim, respaldada nos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, e considerando a indevida e irregular utilização do aparato estatal para finalidade particular, postula-se a reforma do decisor, para que sejam impostas as sanções de perda da função pública e suspensão de direitos políticos, tendo sempre em mente a índole pedagógica das penalidades, no sentido de coibir outras ações dessa natureza" (fls. 663/664e).

Por fim, requer "a Vossa Excelência, com amparo no estabelecido no art. 259 do RISTJ, que se digne exercer o juízo de reconsideração, para dar provimento ao agravo no recurso especial do Parquet Estadual para aplicar ao agravado as sanções previstas no art. 12, III, da Lei 8.429/92", ou, "seja a presente petição recebida como Agravo Regimental, nos termos do art. 258 do RISTJ, apresentando-se o feito em mesa, para o competente pronunciamento do douto Colegiado" (fls. 664/665e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 371.808 - SC (2013/0228909-8)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Sem razão a parte agravante.

Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA em face de MARCO ANTÔNIO TEBALDI, então Prefeito do Município de Joinville, sob o fundamento de que este ter-se-ia utilizado de exemplares do Jornal do Município de Joinville para se promover, violando o art. 37, XXI, § 1º, da CF/88 e o art. 16, § 6º, da Carta Estadual, que vedam a realização de publicidade contendo símbolos, nomes ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O pedido foi julgado procedente, entendendo-se configurada a prática de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, I, da Lei 8.429/92, condenado o réu na suspensão de direitos políticos, por três anos, e no ressarcimento ao Erário municipal, de valor de R\$ 3.435,39 (três mil e quatrocentos e trinta e cinco reais e trinta e nove centavos) concernente aos gastos realizados para a veiculação das matérias impugnadas, com os acréscimos legais (fls. 271e).

Da sentença, apelaram o autor e o réu. O Tribunal local, por sua vez, deu parcial provimento ao recurso do réu e negou provimento ao recurso do autor, assim enfrentando o tema, no que interessa à espécie:

"**In casu**, resta incontestado que o Jornal do Município - publicação oficial instituída pelo Decreto n. 7.300/93 - veiculou reiteradamente notícias com ênfase exacerbada ao Prefeito Municipal, mediante a exposição habitual de sua imagem (fotografias) e de seu nome, extrapolando de forma flagrante os limites da publicidade institucional.

Somente se poderia falar em conduta meramente irregular, passível de correção administrativa, se estivessemos diante de uma situação isolada, com uma ou duas matérias contendo a imagem ou o nome do administrador.

Porém, entre a publicação do Periódico n. 455, em outubro de 2002, e o do Periódico n. 496, em setembro de 2003, diversos atos, programas, obras, serviços e campanhas do Município de Joinville foram divulgados de forma vinculada ao nome e à imagem do requerido, contrariando frontalmente norma constitucional cujo teor esse não pode alegar desconhecer.

Inarredável o reconhecimento da presença do elemento volitivo, pois o agente sabia, ou deveria saber, que tal prática implicaria em sua



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

promoção pessoal.

Não merece acolhida, portanto, o pleito de julgamento de improcedência do pedido.

Quanto às sanções aplicadas - 'a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos; b) ressarcimento ao erário municipal da importância de R\$ 3.435,69 (três mil quatrocentos e trinta e cinco reais e sessenta e nove centavos)' (fl. 246) -, o Ministério Público postula a condenação do réu à perda da função pública; ao pagamento de multa civil equivalente a 12 (doze) vezes o valor da remuneração do agente; à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos; e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (fl. 253).

O requerido, por sua vez, formulou pedido alternativo visando 'excluir da condenação a suspensão dos direitos políticos' (fl. 320).

Antes de mais nada, tem-se que o MM. Juiz **a quo** acertadamente partiu das premissas que as sanções previstas no art. 12 da LIA não devem ser, necessariamente, aplicadas de forma cumulativa, e que devem ser observados os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Nesta seara, o STJ orienta que 'O magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no ar. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração.' (REsp 1.134.461/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/08/2010, DJe 12/8/2010).

Para sopesar adequadamente a proporcionalidade das penas impostas, cumpre fazer um pequeno reparo aos fundamentos invocados na sentença recorrida.

Foi considerado como agravante da conduta sancionada a aventada 'desobediência à ordem judicial', posto que tramitava a Ação Popular, autos n. 038.00.006396-4, que também versava sobre a veiculação de publicidade de atos institucionais em desacordo com os ditames do art. 37, § 1º, CF.

Ocorre que, conforme demonstram a cópia da decisão liminar proferida em tal actio (fls. 44-49) e a cópia do acórdão do agravo de instrumento n. 2000.007886-7 (fls. 51-55), Marco Antônio Tebaldi, à época, Vice-Prefeito Municipal, não figurava



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

como parte na referida ação popular, que foi manejada contra o Prefeito Municipal e os edis da Câmara de Vereadores de Joinville.

A liminar foi deferida em 3-3-2000 (fl. 49) e o agravo de instrumento foi julgado em 8-2-2001, enquanto o ora requerido somente assumiu o cargo de Prefeito Municipal em 4-4-2002, inexistindo qualquer indicativo nos autos de que o mesmo foi intimado ou formalmente cientificado sobre a ordem judicial supostamente desobedecida.

Da mesma forma, a existência de outra Ação Civil Pública - autos n. 038.019952-0, que é objeto da apelação cível n. 2008.032041-8, julgada nesta mesma oportunidade, que tem por objeto notícias similares, publicadas no mesmo veículo, não altera em nada a gravidade dos fatos, que poderiam, na verdade, ter sido objeto de uma única ação.

Dito isto, temos que a jurisprudência, em situações similares à retratada nos presentes autos, tem considerado desarrazoada a aplicação das sanções mais severas previstas no art. 12, também da LIA, notadamente a suspensão dos direitos políticos.

(...)

Considerando a orientação jurisprudencial supra e, especialmente, o comando do art. 12, parágrafo único, da Lei de Improbidade, que determina que 'Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente', evidencia-se que não é o caso de aplicação de sanções mais severas.

Na espécie, tendo em vista que a conduta imputada ao Alcaide não se revestiu de intensa gravidade; que o periódico em tela possuía alcance reduzido e tiragem limitada; que não houve a contratação de qualquer agência de publicidade ou veículo de comunicação privado; que inexistiu enriquecimento ilícito, ou qualquer outra espécie de proveito econômico para o agente público; que o custo de produção e veiculação das notícias não foi de grande monta; tem-se, na realidade, que há manifesta desproporção entre o ilícito atribuído e a sanção de suspensão dos direitos políticos aplicada.

Assim, sopesando a natureza, a gravidade e as consequências da violação aos princípios da administração constatada, o voto é pelo desprovimento do recurso do Ministério Público e pelo provimento parcial do recurso interposto por Marco Antônio Tebaldi, para o fim de excluir da condenação a suspensão de seus direitos políticos, mantida a respeitável sentença no que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

concerne ao 'ressarcimento ao erário municipal da importância de R\$ 3.435,69 (três mil quatrocentos e trinta e cinco reais e sessenta e nove centavos), acrescida de correção monetária desde a data de cada uma das publicações veiculadas no Jornal do Município, e juros de mora de 1% ao ano a contar da citação'" (fls. 430/439e).

Os Embargos de Declaração opostos foram acolhidos (fls. 483/490e), tendo o Tribunal de origem se manifestado no seguinte sentido: "o recurso deve ser acolhido apenas e tão somente para sanar o vício constatado, adequando as sanções impostas com a substituição da suspensão dos direitos políticos determinada pela sentença **a quo** pela aplicação de multa civil no valor correspondente a 1 (um) vencimento líquido do requerido na data da prolação da sentença, mantido o ressarcimento nela determinado" (fl. 490e).

Em seguida, interpôs a parte agravante Recurso Especial, alegando negativa de vigência ao art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/92, sob a tese de que a penalidade aplicada mostrou-se desarrazoada e desproporcional, diante do benefício auferido pelo alcaide municipal, em prol de sua autopromoção.

Sem razão, contudo.

Conforme constou da decisão agravada, "a jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente" (AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014).

Na hipótese dos autos, conforme se extrai do acórdão recorrido, foram aplicadas, em 2º Grau, as seguintes penalidades ao réu: a) "ressarcimento ao erário municipal da importância de R\$3.435,69 (três mil quatrocentos e trinta e cinco reais e sessenta e nove centavos)" (fl. 439e); b) "multa civil no valor correspondente a 1 (um) vencimento líquido do requerido na data da prolação da sentença" (fl. 490e).

Ademais, cabe destacar que o Tribunal de origem assim se manifestou quanto às penalidades aplicadas:

"Na espécie, tendo em vista que a conduta imputada ao Alcaide não se revestiu de intensa gravidade; que o periódico em tela possuía alcance reduzido e tiragem limitada; que não houve a contratação de qualquer agência de publicidade ou veículo de comunicação privado; que inexistiu enriquecimento ilícito, ou qualquer outra espécie de proveito econômico para o agente público; que o custo de produção e veiculação das notícias não foi de grande monta; tem-se, na realidade, que **há manifesta desproporção entre o ilícito**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

atribuído e a sanção de suspensão dos direitos políticos aplicada" (fl. 430e).

Assim, a pretensão de alterar o acórdão recorrido – que excluiu, do édito condenatório, a suspensão dos direitos políticos, substituindo-a pela multa civil, a fim de, ao lado da sanção do ressarcimento do dano, adequar as penalidades aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade – demandaria o revolvimento de matéria fática, incidindo, assim, como óbice ao Recurso Especial, a Súmula 7 desta Corte, **in verbis**: "a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".

A propósito:

"PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO IMPESSOALIDADE. CARACTERIZADO. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. DOSIMETRIA DAS PENAS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO.**

1. No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos em publicidade, para promoção pessoal, no 'sitio' da Prefeitura Municipal de Lagarto, uma vez a veiculação da imagem do agravante não teve finalidade informativa, educacional ou de orientação, desviando-se do princípio da impessoalidade.

2. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial a impessoalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal.

3. Como se vê, as considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa. Precedentes. Súmula 83/STJ.

5. O Tribunal de origem, ao fixar as penalidades de acordo com o art. 12 da Lei n. 8.429/92, deu parcial provimento à apelação, para aplicar tão somente, a pena de multa civil correspondente a cinco vezes o valor da última remuneração percebida enquanto Prefeito Municipal do Município de Lagarto.

6. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

7. Não pode ser conhecido o recurso pela alínea 'c' do permissivo constitucional quando o recorrente não realiza o necessário cotejo analítico, bem como não apresenta, adequadamente, o dissídio jurisprudencial. Apesar da transcrição de ementa, não foram demonstradas as circunstâncias identificadoras da divergência entre o caso confrontado e o aresto paradigma.

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 725.526/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/09/2015).

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. NECESSIDADE DE DOLO GENÉRICO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO. **PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA**. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CARACTERIZADO. **REVISÃO DA DOSIMETRIA DAS PENAS. IMPOSSIBILIDADE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ**. CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ.

1. Não prospera a alegada violação do art. 535 do Código de Processo Civil, por deficiência na fundamentação. Com efeito, a recorrente limitou-se a alegar, genericamente, ofensa ao referido dispositivo legal, sem explicitar os pontos em que teria sido omisso o acórdão recorrido. Assim, aplica-se ao caso, mutatis mutandis, o disposto na Súmula 284/STF: 'É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia'.

2. No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos para compra de espaço publicitário em 5 empresas jornalísticas, tendo como propósito a promoção pessoal, bem como o elemento subjetivo dolo na conduta dos recorrentes.

3. Nos termos da jurisprudência do STJ, 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 arts. 9º e 11 e, ao menos pela culpa, nas hipóteses do art. 10.

4. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial o impessoalidade e da moralidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal.

5 . As considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa.

6. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

7. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento firmado no sentido de que não há cerceamento de defesa quando o julgador considera desnecessária a produção de prova, mediante a existência nos autos de elementos suficientes para a formação de seu convencimento.

8. Com relação ao argumento de que o Ministério Público deu parecer favorável, para afastar a pena de suspensão dos direitos políticos e da multa civil, cumpre asseverar que o magistrado não está adstrito ao parecer ministerial, podendo acolhê-lo ou rejeitá-lo, com base nas provas dos autos.

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014).

Ante todo o exposto, nego provimento ao Agravo Regimental.
É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0228909-8

AgRg no
AREsp 371.808 / SC

Números Origem: 00491262520138240000 20040118660 20070432277 20070432277000200
20070432277000201 38030199520 38030310404 38030310404001
491262520138240000

PAUTA: 15/09/2016

JULGADO: 15/09/2016

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MÁRIO JOSÉ GISI**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AGRAVADO : MARCO ANTÔNIO TEBALDI
ADVOGADO : CARLOS ADAUTO VIRMOND VIEIRA E OUTRO(S) - SC006544

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

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : MARCO ANTÔNIO TEBALDI
ADVOGADO : CARLOS ADAUTO VIRMOND VIEIRA E OUTRO(S) - SC006544
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

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 agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.