



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.352.329 - RJ
(2018/0218016-1)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
AGRAVANTE : WASHINGTON LUIZ CARDOSO SIQUEIRA
ADVOGADO : PAULO HENRIQUE TELES FAGUNDES - RJ072474
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS 9º E 11 DA LEI 8.429/92. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO AFIRMADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DAS SANÇÕES APLICADAS. POSSIBILIDADE. DESPROPORCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Na hipótese em análise, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa em face do ex-prefeito do Município de Maricá/RJ, em razão da publicação pela Secretaria Municipal de Comunicação Social de revista que, passando-se por suposta propaganda institucional, veiculou a promoção pessoal do agente político.

2. O Tribunal de origem reformou a sentença de improcedência da ação civil pública, e fixou a multa civil em 45 vezes a remuneração do prefeito, sob o argumento de que a propaganda lá veiculada não só não tinha caráter informativo, como também não possuía caráter educativo ou de orientação social. Acerca do reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa, ficou consignado no acórdão recorrido: a) a publicação em questão evidencia *iniludível desvio de finalidade da propaganda governamental* (fl. 685 e-STJ); b) *o prefeito, ao arrepio da lei, buscou a divulgação pessoal de seu trabalho, ao invés de meramente informar e dar publicidade ao programa da prefeitura* (fl. 686 e-STJ); c) houve ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade; c) não há falar em caráter informativo em publicação que contenha nomes, símbolos ou imagens; d) *o prefeito cometeu em 2011 uma verdadeira reiteração de improbidades* visando a sua ilegal promoção pessoal (fl. 691 e-STJ).

3. Sobre os fundamentos do acórdão recorrido, o ora agravante não apresentou impugnação capaz de combater específica e suficientemente as razões de decidir em referência, eis que se limitou a reiterar sua tese defensiva. É inadmissível o recurso especial quando o acórdão recorrido assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles (Súmula 283/STF).

4. A reversão do entendimento do Tribunal de origem demanda o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que não é possível em sede de recurso especial, em face do óbice da Súmula 7/STJ.

5. No tocante à revisão do valor da multa civil imposta na hipótese, destaca-se que esta Corte Superior possui jurisprudência sedimentada no sentido de que as sanções resultantes da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa devem



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em atenção à gravidade do ato, à extensão do dano causado e à reprimenda do ato ímprobo.

6. Na espécie, observa-se que, além da conduta ilegal do ora agravante que se utilizou de publicação institucional para autopromoção, fica evidenciado o alto grau de reprovabilidade de sua postura como agente público, pois, como bem destacado no acórdão recorrido, *durante o ano de 2011, no período de três meses, o prefeito cometeu três atos de improbidade muito semelhantes, todos visando sua ilegal promoção pessoal* (fl. 690 e-STJ).

7. Assim sendo, não obstante a previsão normativa de multa até 100 vezes do valor da remuneração percebida pelo agente pública no caso de aplicação do art. 12, III, da Lei 8.429/92, a multa civil em 10 vezes o subsídio do Prefeito é suficiente para, ao lado das demais sanções (ressarcimento ao Erário), reprimir a conduta de promoção pessoal utilizando-se de verba pública.

8. Quanto à suscitada divergência jurisprudencial, a parte recorrente não logrou êxito em demonstrar de forma satisfatória as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados.

9. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão

Brasília (DF), 25 de junho de 2019.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.352.329 - RJ
(2018/0218016-1)**

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
AGRAVANTE : WASHINGTON LUIZ CARDOSO SIQUEIRA
ADVOGADO : PAULO HENRIQUE TELES FAGUNDES - RJ072474
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de agravo interno interposto por Washington Luiz Cardoso Siqueira em face de decisão assim ementada:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRADO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS 9º E 11 DA LEI 8.429/92. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO AFIRMADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DAS SANÇÕES APLICADAS. POSSIBILIDADE. DESPROPORCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STJ. SÚMULA 568/STJ. DECISÃO AGRAVA RECONSIDERADA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

Nas razões do agravo interno, o agravante busca maior redução na pena de multa aplicada. No ponto, afirma que *ainda se revela desproporcional e, sobretudo, impagável, frente à remuneração que era percebida pelo recorrente, então prefeito municipal à época dos fatos, sendo certo que repercutirá em valor altíssimo, superior a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta reais)* - fl. 1156 e-STJ.

Ademais, requer o conhecimento do recurso no que diz respeito à violação ao art. 11 da Lei 8.429/92 e a configuração de ato de improbidade administrativa. A respeito do tema, assevera que a pretensão recursal não demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresenta contraminuta às fls. 1166/1178 e-STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.352.329 - RJ
(2018/0218016-1)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS 9º E 11 DA LEI 8.429/92. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO AFIRMADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DAS SANÇÕES APLICADAS. POSSIBILIDADE. DESPROPORCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Na hipótese em análise, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa em face do ex-prefeito do Município de Maricá/RJ, em razão da publicação pela Secretaria Municipal de Comunicação Social de revista que, passando-se por suposta propaganda institucional, veiculou a promoção pessoal do agente político.

2. O Tribunal de origem reformou a sentença de improcedência da ação civil pública, e fixou a multa civil em 45 vezes a remuneração do prefeito, sob o argumento de que a propaganda lá veiculada não só não tinha caráter informativo, como também não possuía caráter educativo ou de orientação social. Acerca do reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa, ficou consignado no acórdão recorrido: a) a publicação em questão evidencia *iniludível desvio de finalidade da propaganda governamental* (fl. 685 e-STJ); b) *o prefeito, ao arrepio da lei, buscou a divulgação pessoal de seu trabalho, ao invés de meramente informar e dar publicidade ao programa da prefeitura* (fl. 686 e-STJ); c) houve ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade; c) não há falar em caráter informativo em publicação que contenha nomes, símbolos ou imagens; d) *o prefeito cometeu em 2011 uma verdadeira reiteração de improbidades* visando a sua ilegal promoção pessoal (fl. 691 e-STJ).

3. Sobre os fundamentos do acórdão recorrido, o ora agravante não apresentou impugnação capaz de combater específica e suficientemente as razões de decidir em referência, eis que se limitou a reiterar sua tese defensiva. É inadmissível o recurso especial quando o acórdão recorrido assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles (Súmula 283/STF).

4. A reversão do entendimento do Tribunal de origem demanda o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que não é possível em sede de recurso especial, em face do óbice da Súmula 7/STJ.

5. No tocante à revisão do valor da multa civil imposta na hipótese, destaca-se que esta Corte Superior possui jurisprudência sedimentada no sentido de que as sanções resultantes da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa devem observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em atenção à gravidade do ato, à extensão do dano causado e à reprimenda do ato ímprobo.

6. Na espécie, observa-se que, além da conduta ilegal do ora agravante que se utilizou de publicação institucional para autopromoção, fica evidenciado o alto grau de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reprovabilidade de sua postura como agente público, pois, como bem destacado no acórdão recorrido, *durante o ano de 2011, no período de três meses, o prefeito cometeu três atos de improbidade muito semelhantes, todos visando sua ilegal promoção pessoal* (fl. 690 e-STJ).

7. Assim sendo, não obstante a previsão normativa de multa até 100 vezes do valor da remuneração percebida pelo agente pública no caso de aplicação do art. 12, III, da Lei 8.429/92, a multa civil em 10 vezes o subsídio do Prefeito é suficiente para, ao lado das demais sanções (ressarcimento ao Erário), reprimir a conduta de promoção pessoal utilizando-se de verba pública.

8. Quanto à suscitada divergência jurisprudencial, a parte recorrente não logrou êxito em demonstrar de forma satisfatória as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados.

9. Agravo interno não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Inicialmente é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo n. 3/STJ: *“Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC”*.

A pretensão não merece acolhida.

Na hipótese em análise, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa em face do ex-prefeito do Município de Maricá/RJ, em razão da publicação pela Secretaria Municipal de Comunicação Social de revista que, passando-se por suposta propaganda institucional, veiculou a promoção pessoal do agente político.

O Tribunal de origem reformou a sentença de improcedência da ação civil pública, e fixou a multa civil em 45 vezes a remuneração do prefeito, sob o argumento de que a propaganda lá veiculada não só não tinha caráter informativo, como também não possuía caráter educativo ou de orientação social.

O recurso especial interposto pelo ora agravante buscou o reconhecimento de violação aos arts. 9º, XII, 11, I, e 12, I, da Lei 8.429/92, pois: a) não ficou demonstrado o elemento anímico



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do agente, de modo que não há falar em condenação por ato de improbidade administrativa; no ponto, defende, outrossim, que a publicidade realizada foi institucional e não do gestor público; b) a penalidade imposta vai de encontro aos princípios da proporcionalidade e da legalidade.

A decisão agravada entendeu por bem conhecer parcialmente do recurso e, nessa extensão, dar-lhe provimento tão somente para reduzir o valor da multa civil para dez vezes o valor da remuneração do agente público.

No que diz respeito à indicada violação aos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, verifica-se que a decisão agravada fundamentou o não conhecimento em razão da incidência das Súmulas 283/STF e 7/STJ, senão vejamos:

Com efeito, no tocante aos fundamentos que buscam afastar a condenação pelos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, verifica-se que o recorrente não combateu de maneira específica e suficiente as razões de decidir que concluíram pela prática do ato de improbidade administrativa.

Sobre o assunto, o Tribunal de origem consignou que: a) a publicação em questão evidencia *iniludível desvio de finalidade da propaganda governamental* (fl. 685 e-STJ); b) *o prefeito, ao arrepio da lei, buscou a divulgação pessoal de seu trabalho, ao invés de meramente informar e dar publicidade ao programa da prefeitura* (fl. 686 e-STJ); c) houve ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade; c) não há falar em caráter informativo em publicação que contenha nomes, símbolos ou imagens; d) *o prefeito cometeu em 2011 uma verdadeira reiteração de improbidades* visando a sua ilegal promoção pessoal (fl. 691 e-STJ).

Os fundamentos do recurso especial, por sua vez, foram genéricos, limitando-se a reiterar a tese defensiva de que o prefeito não decidiu o que seria publicado e que não teve a intenção de autopromoção.

Assim, merece ser mantida a decisão agravada que entendeu pela incidência da Súmula 283/STF: "*É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles.*"

[...]

Ademais, ainda no que se refere à **tese de que não há falar em conduta subsumível aos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92**, os excertos acima consignados evidenciam que **o Tribunal de origem formou o seu convencimento a partir da análise do contexto fático-probatório dos autos e não traz elementos suficientes para a reforma da conclusão sem reexame de fatos**, mormente porque o próprio acórdão afirma a sua conclusão acerca da violação aos princípios da Administração Pública e do enriquecimento ilícito referindo-se ao conjunto fático-probatório dos autos.

Logo, as conclusões da Corte *a quo* de que estão presentes os pressupostos necessários ao reconhecimento do ato de improbidade previsto nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92 decorre unicamente da análise do conteúdo probatório constante nos autos. Destaca-se, no ponto, que nem mesmo o ora recorrente trouxe fundamentação a apontar como seria possível concluir de maneira diversa a partir da interpretação das razões de decidir do acórdão recorrido. Como cediço, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reavaliação do contexto fático limita-se ao que estiver presente no aresto vergastado.

Sendo assim, é irrefragável que, para o acolhimento de tais insurgências, seria necessário revolver todo o conjunto fático-probatório a fim de verificar a legitimidade das alegações, o que é vedado pela Súmula 7/STJ.

Com efeito, quanto ao tema, verifica-se que o recorrente não apresentou impugnação suficiente, eis que não combateu a incidência da Súmula 283/STF, a qual é bastante, por si só, para manter a conclusão da decisão agravada acerca do não conhecimento do recurso especial quanto ao assunto.

No tocante ao valor da multa aplicada, cumpre reiterar os seguintes excertos do acórdão recorrido (fls. 685/695 e-STJ):

Na verdade, muito ao contrário, não houve “eventuais excessos decorrentes de erro de avaliação ou percepção dos limites da informação prestada à população”, mas sim **iniludível desvio de finalidade da propaganda governamental**, para fins de promoção pessoal, de acordo com o que se pode inferir através de uma leitura mais profunda do texto veiculado na revista em quadrinhos, como a seguir será demonstrado:

a) Na segunda folha é possível verificar uma **destacada e ilegal fotografia do prefeito Quaqué**, ao lado de um texto no qual, sob a desculpa de apresentar a ilustradora Juliana Oliveira, ele na verdade apresenta e introduz a “história em quadrinhos” que vem a seguir;

b) Ao final do citado texto, **o prefeito comete mais uma ilegalidade ao “assiná-lo”**, o que não deixa dúvidas acerca do viés personalístico da propaganda oficial que produziu;

c) Ainda na segunda página, é dito explicitamente que se trata de uma publicação da Prefeitura de Maricá, através da Secretaria Municipal de Comunicação Social, de modo que se apresenta **incontestável o fato da cartilha ter sido produzida pela prefeitura**;

d) Por fim, **de forma inteiramente reprovável e indiscutivelmente ilegal, num dos quadrinhos, a menina colegial fala para seus amigos: “Sabe o que é mais legal ? É que poucas prefeituras dão internet de graça pra gente ! Achei irado isso, essa ideia do Quaqué”**.

Igualmente é possível extrair, deste quadrinho, a má-fé do comportamento do prefeito, que propositadamente “pessoalizou” o diálogo ao invés de mantê-lo no campo estritamente institucional, isto é, **o prefeito, ao arrepio da lei, buscou a divulgação pessoal de seu trabalho, ao invés de meramente informar e dar publicidade ao programa da prefeitura**.

A aludida revista, portanto, confeccionada com o uso indevido de verbas públicas, tão somente para que o senhor prefeito pudesse divulgar o seu nome, sua assinatura e a sua imagem, **afrontou diretamente os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade**, assim como violou a norma esculpida no artigo 37, § 1º, da Constituição da República, que assim determina, in verbis:

[...]

Assim sendo, **a argumentação empreendida pelo recorrido, no sentido de**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que não houve nem dolo nem má-fé, porque a publicação foi realizada sem a ingerência do prefeito, não merece qualquer guarida.

Isso porque não seria crível que uma Secretaria de Comunicação Social ousasse publicar em uma revista um texto de autoria do prefeito, com sua foto, seu nome e sua assinatura, em forma de “prefácio”, sem seu prévio conhecimento, e, ainda que assim não fosse, poder-se-ia adentrar na seara da culpa in elegendo ou até mesmo da assunção do risco ante eventual autonomia desidiosamente concedida à Secretaria de Comunicação, a qual oportunamente serviria de escusa para prática de indevidos atos de promoção pessoal.

reprovável, sem qualquer preocupação com o patrimônio público, circunstância que será melhor apreciada por ocasião da dosimetria da pena.

De outro lado, deve ser veementemente rechaçada a argumentação do recorrido no sentido de que a propaganda divulgada através da revista desempenhou papel institucional porque possuía caráter informativo.

Ora, a propaganda lá veiculada não só não tinha caráter informativo, como também não possuía caráter educativo ou de orientação social, haja vista que, conforme já apontado acima, a Constituição da República é taxativa ao afirmar que não é informativa a publicidade que contenha nomes, símbolos ou imagens (artigo 37, § 1º 1).

Desse modo, inegável o desvio de finalidade na realização da propaganda pessoal realizada pelo prefeito de Maricá, caracterizadora da improbidade decorrente de ato que ofende os princípios da Administração Pública, prevista no artigo 11, I 2 , da Lei da Improbidade Pública, visto que qualquer propaganda institucional que divulgue o nome, assinatura e a imagem do gestor público, como ressaltado alhures, está **completamente dissociada do interesse coletivo**, de modo que se torna relevante registrar que todo e qualquer ato de promoção pessoal do agente público não se adequa à satisfação do bem comum, verdadeira finalidade exigida pela lei.

[...]

Além disso, cumpre ressaltar que **a ausência de apuração do valor do prejuízo ao erário não é óbice à reparação do prejuízo pelo desperdício de dinheiro público**. Com efeito, a propaganda ilegal foi feita através de uma revista em quadrinhos colorida, com foto do prefeito e produzida numa quantidade ainda não determinada, o que indica um prejuízo considerável, a ser apurado na fase própria de liquidação.

Além do mais, não se pode olvidar que o elemento volitivo reitor da conduta ímproba foi a sua finalidade claramente eleitoreira (e que acabou dando certo, uma vez que ele se reelegeu ao cargo de prefeito municipal).

[...]

Assim sendo, ao se utilizar, em proveito próprio, de verba pública para custear uma revista publicitária, cujo caráter eleitoreiro, repita-se, era mais do que evidente, também vulnerou o prefeito a norma prevista no artigo 9º, XII, da Lei 8429/92 (Enriquecimento Ilícito).

[...]

Ante o exposto, passo ao juízo de tipificação para reconhecer que o prefeito violou os artigos 11, I, e 9º, XII, ambos da Lei 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

Em seguida, ingresso na fase de dosimetria.

1) DA IMPROBIDADE QUE ATENTOU CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

[...]



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Na apontada cartilha, **o texto foi produzido de modo a induzir o (e)leitor a pensar que o acesso gratuito à internet fosse fruto de benesse dada por ele e por sua equipe de governo**, de modo que sua conduta ímproba se direcionou de forma frontalmente contrária ao interesse público e à Constituição da República.

Por outro lado, ainda é preciso acrescentar o seguinte: Durante o ano de 2011, no período de três meses, o prefeito cometeu três atos de improbidade muito semelhantes, todos visando sua ilegal promoção pessoal.

O primeiro ato foi este que é objeto deste recurso, cuja ação foi ajuizada em 1º/04/2011; o segundo foi ajuizado em 14/04/2011 (processo 0004225-82.2011.8.19.0031) e que resultou numa condenação unânime de 50 vezes o valor do salário do prefeito, da lavra do eminente Desembargador Cesar Cury.

O terceiro foi ajuizado em 10/05/2011 e culminou com uma condenação unânime, proposta por mim, como Desembargador-Relator, no valor de 60 vezes o salário do prefeito, além da reparação do prejuízo ao erário, decorrente do enriquecimento ilícito.

Pois bem.

Ainda que não seja possível afirmar que o prefeito é reincidente, indiscutivelmente é possível afirmar que ele cometeu, no ano de 2011, uma verdadeira reiteração ilícita, ou uma reiteração de improbidades ou ainda uma reiteração criminosa, caso se entenda pela violação de algum artigo do Decreto-Lei 201/67.

Entretanto, como o ato ímprobo em julgamento foi o primeiro da série, o valor da multa civil deverá ser estabelecido em patamar um pouco menor do que aqueles outros dois anteriormente fixados.

[...]

Desse modo, **em razão de todos os fundamentos expendidos, direciono o meu voto para a condenação do prefeito a uma multa civil que deverá ser fixada em 45(quarenta e cinco) vezes o valor da remuneração percebida pelo prefeito, a fim de que sejam atingidos os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, assim como respeitado o caráter retributivo/preventivo da pena.**

2) DA IMPROBIDADE QUE IMPORTOU EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

[...]

Destarte, dirijo o meu voto para que seja ele condenado ao ressarcimento integral do dano, de modo que deverá devolver ao erário o valor total despendido para a impressão de todas as revistas, cujo título é "Internet Grátis", objeto da presente lide. O valor a ser ressarcido deverá ser apurado em liquidação.

(Sem destaques no original)

Na hipótese, portanto, o Tribunal de origem julgou procedente a ação civil pública por improbidade administrativa e fixou multa civil de 45 (quarenta e cinco) vezes o valor da remuneração percebida pelo prefeito, além do ressarcimento integral do dano. A esse respeito, após tecer considerações acerca da reiteração ilícita do acusado, extrai-se do acórdão recorrido *a condenação do prefeito a uma multa civil que deverá ser fixada em 45(quarenta e cinco) vezes o valor da remuneração percebida pelo prefeito, a fim de que sejam atingidos os*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

princípios da razoabilidade e proporcionalidade, assim como respeitado o caráter retributivo/preventivo da pena (fls. 694/695 e-STJ).

Com efeito, observa-se que, além da conduta ilegal do ora agravante que se utilizou de publicação institucional para autopromoção, fica evidenciado o alto grau de reprovabilidade de sua postura como agente público, pois, como bem destacado no acórdão recorrido, *durante o ano de 2011, no período de três meses, o prefeito cometeu três atos de improbidade muito semelhantes, todos visando sua ilegal promoção pessoal* (fl. 690 e-STJ).

A propósito dessa reiteração ilícita, impende destacar o seguinte excerto do acórdão recorrido (fls. 690/691 e-STJ):

O **primeiro ato** foi este que é objeto deste recurso, cuja ação foi ajuizada em 1º/04/2011; o **segundo** foi ajuizado em 14/04/2011 (processo 0004225-82.2011.8.19.0031) e que resultou numa condenação unânime de 50 vezes o valor do salário do prefeito, da lavra do eminente Desembargador Cesar Cury.

O **terceiro** foi ajuizado em 10/05/2011 e culminou com uma condenação unânime, proposta por mim, como Desembargador-Relator, no valor de 60 vezes o salário do prefeito, além da reparação do prejuízo ao erário, decorrente do enriquecimento ilícito.

Pois bem.

Ainda que não seja possível afirmar que o prefeito é reincidente, indiscutivelmente é possível afirmar que ele cometeu, no ano de 2011, uma verdadeira reiteração ilícita, ou uma reiteração de improbidades ou ainda uma reiteração criminosa, caso se entenda pela violação de algum artigo do Decreto- Lei 201/67.

Entretanto, como o ato ímprobo em julgamento foi o primeiro da série, o valor da multa civil deverá ser estabelecido em patamar um pouco menor do que aqueles outros dois anteriormente fixados.

Registre-se, ademais, que esta Corte Superior já apreciou o recurso especial relativo ao segundo ato mencionado pelo Tribunal de origem - REsp 1.766.178/RJ (julgado em 6 de junho de 2019 pela 2ª Turma) - em que a multa de 50 vezes o valor da remuneração foi reduzida para dez vezes por entender que tal quantia se adequa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade frente ao caso concreto.

Sobre o assunto, impende destacar que esta Corte Superior possui jurisprudência sedimentada no sentido de que as sanções resultantes da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa devem observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em atenção à gravidade do ato, à extensão do dano causado e à reprimenda do ato ímprobo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Verifica-se, portanto, frente ao contexto apresentado no acórdão recorrido, que o valor fixado a título de multa civil não atende aos vetores da proporcionalidade e da razoabilidade quando confrontado com a conduta ímproba em questão, qual seja: promoção pessoal em publicação oficial da municipalidade. Com efeito, o pagamento de multa civil no importe de 45 vezes a remuneração do ex-prefeito certamente resulta num importe de inegável exorbitância.

No ponto, insta salientar que, não obstante a previsão normativa de multa até 100 vezes do valor da remuneração percebida pelo agente pública no caso de aplicação do art. 12, III, da Lei 8.429/92, a multa civil em 10 vezes o subsídio do Prefeito é suficiente para, ao lado das demais sanções (ressarcimento ao Erário), reprimir e exemplar a conduta de promoção pessoal utilizando-se de verba pública.

Impende destacar que não se trata de hipótese de aplicação da Súmula 7/STJ, pois, conforme demonstrado pelo ora recorrente, é possível extrair do acórdão recorrido a conduta imputada ao agente público e a penalidade imposta, com seus fundamentos. No caso, o confronto entre o ato de improbidade administrativa atribuído ao recorrente frente à sanção aplicada demonstrou flagrante desproporcionalidade, o que viabiliza a reforma nesta Corte Superior.

No mesmo sentido, os seguintes julgados:

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM ARESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM SUPORTE EM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADO PELO ENTÃO ALCAIDE DO MUNICÍPIO DE CAJAMAR/SP E OUTROS RÉUS. CONTRATAÇÃO DE AGENTE PÚBLICO SEM CERTAME, ASSOCIADA À NÃO PRESTAÇÃO LABORAL. CONDENAÇÃO ADVINDA DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS, COM FIXAÇÃO DE MULTA CIVIL EM 75 VEZES O VALOR DO SUBSÍDIO DO ALCAIDE À ÉPOCA (R\$ 10.700, 00), O QUE CORRESPONDERIA A MAIS DE R\$ 800 MIL EM PENALIDADE, PARA ALÉM DAS DEMAIS SANÇÕES. QUANTIFICAÇÃO DESPROPORCIONAL. REDUÇÃO DA MULTA CIVIL PARA 3 VEZES O VALOR DA REMUNERAÇÃO DO ENTÃO PREFEITO DA URBE PAULISTA. AGRAVO INTERNO DO DEMANDADO ACOLHIDO PARA PROVER O RECURSO ESPECIAL, MINORANDO O IMPORTE DE MULTA CIVIL PARA 3 VEZES O VALOR DA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS ACIONADOS, MANTIDAS AS DEMAIS SANÇÕES FIXADAS NO ARESTO.

1. Esta Corte Superior tem a diretriz já há muito consolidada de que, a partir dos elementos de fatos e provas repesados no acórdão do Tribunal, é possível efetuar a revisão das penalidades aplicadas em improbidade, quando, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas (AgRg no AREsp 341.211/PR, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 17.06.2015).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Na espécie, o então Prefeito no Município de Cajamar/SP foi condenado às seguintes reprimendas: (a) multa civil em 75 vezes o valor da última remuneração dos cargos; (b) suspensão de direitos políticos por 3 anos; e (c) ressarcimento ao Erário dos danos causados. A conduta reconhecida como ímproba foi a contratação, sem concurso público, de Agente Público que não desempenhou, durante um ano, a função, embora tivesse percebido a remuneração.

3. Conquanto graves, lesivas ao Erário e ofensivas à moralidade administrativa, que merecem ser punidas, as condutas imputadas aos réus não estão desertadas da adequada individualização das penas.

4. No caso, o subsídio de Prefeito para o mandato iniciado em 2001, época dos fatos, era de R\$ 10.700,00. Assim, em valor histórico, a multa civil de 75 vezes a remuneração do Agente resultaria no importe de R\$ 802.500,00, o que é inegável exorbitância.

5. Embora o art. 12, III da Lei 8.429/1992 possibilite a fixação de multa civil em até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo Agente, entende-se que multa civil em 3 vezes o subsídio do Prefeito, isto é, R\$ 32.100,00, em valor histórico, é suficiente para, ao lado das demais sanções (ressarcimento ao Erário e proscrição temporária de direitos políticos), reprimir e exemplar a conduta de contratação ilegal de Agente Público, associada à não prestação dos serviços. Hipótese de excepcionalidade constatada na demanda vertente.

6. Agravo Interno do implicado provido para dar provimento ao Recurso Especial, em ordem a reduzir de 75 para 3 vezes a multa civil aplicada aos acionados, mantido, quanto ao mais, o acórdão recorrido; penso que não é o valor da multa, do mesmo modo que a longevidade da pena, que serve de maior inibidor da ação de improbidade, mas sim a repercussão moral que a condenação acarreta, de modo que a redução que agora se propõe segue na linha dessa orientação moderadora.

(AgInt no AREsp 275.565/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/03/2018, DJe 09/05/2018)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 128 E 460 DO CPC. PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA. CORRELAÇÃO ENTRE O PEDIDO E PROVIMENTO JURISDICIONAL. INAPLICABILIDADE EM MATÉRIA DE DIREITO SANCIONADOR, NA QUAL É POSSÍVEL A REVISÃO DA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES, QUANDO EVIDENTE A SUA DESPROPORCIONALIDADE.

1. O Tribunal de origem, na análise do acervo probatório, entendeu que, apesar de não ter sido formulado pela embargada pedido de redução para a sanção da multa civil aplicada, mas tão somente pedido de anulação, reduziu a penalidade imposta por entender ser desproporcional. Mudar tal entendimento demanda o reexame de fatos e provas, o que é inviável no Superior Tribunal de Justiça.

2. O STJ entende que a despeito da regra de correlação ou congruência da decisão, prevista nos arts. 128 e 460 do CPC, pela qual o Juiz está restrito aos elementos objetivos da demanda, entende-se que, em se tratando de matéria de Direito Sancionador, e revelando-se patente o excesso ou a desproporcionalidade da sanção aplicada, pode o Tribunal reduzi-la, ainda que não tenha sido alvo de impugnação recursal.

3. Embargos de Declaração rejeitados.

(EDcl no REsp 1600119/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/04/2017, DJe 05/05/2017)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por fim, convém ressaltar que a interposição do recurso especial pela alínea "c" do permissivo constitucional também exige que o recorrente cumpra o disposto nos arts. 1029, § 1º, do CPC, e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ.

Assim, considera-se inviável a apreciação de recurso especial fundado em divergência jurisprudencial, quando o recorrente não demonstrar o suposto dissídio pretoriano por meio: (a) da juntada de certidão ou de cópia autenticada do acórdão paradigma, ou, em sua falta, da declaração pelo advogado da autenticidade dessas; (b) da citação de repositório oficial, autorizado ou credenciado, em que o acórdão divergente foi publicado; (c) do cotejo analítico, com a transcrição dos trechos dos acórdãos em que se funda a divergência, além da demonstração das circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, não bastando, para tanto, a mera transcrição da ementa e de trechos do voto condutor do acórdão paradigma; (d) a indicação dos dispositivos de lei federal com interpretação divergente entre os Tribunais.

Na hipótese examinada, verifica-se que os recorrentes não atenderam aos requisitos estabelecidos pelos dispositivos legais supramencionados, restando ausente a similitude fática e o cotejo analítico entre os julgados mencionados.

Assim, é descabido o recurso interposto pela alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal. Nesse mesmo sentido, confira o seguinte julgado:

ACÇÃO INDENIZATÓRIA. ENERGIA ELÉTRICA. CORTE. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE DO RECURSO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS VIOLADOS. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA DA DIVERGÊNCIA. SÚMULA Nº 284/STF. AGRAVO IMPROVIDO.

[...]

II - A alegada divergência jurisprudencial não foi demonstrada nos moldes exigidos pelo artigo 255 e parágrafos do RI/STJ, visto que a agravante, além de não realizar o devido cotejo analítico, limitando-se a colacionar ementas e votos dos julgados, deixando de mencionar as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados, deixou de explicitar sobre qual norma infraconstitucional teria ocorrido a dissidência interpretativa, conforme exigido pelo art. 105, inciso III, alínea "c", da Carta Magna: der a lei federal interpretação divergente a que lhe haja atribuído outro Tribunal. Incide, à espécie, o enunciado sumular nº 284 do STF. Precedentes: AgRg no REsp nº 781.422/DF, Rel. Min. HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, DJ de 1/8/2006; AgRg no Ag nº 702.783/SP, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 1/2/2006; REsp nº 533.766/RS, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 16/5/2005 e REsp nº 564.972/SC, Rel. Min.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

HAMILTON CARVALHIDO, DJ de 13/12/2004. III - Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 83.349/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/04/2012, DJe 07/05/2012)

Agravo interno não provido.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2018/0218016-1

AgInt no AgInt no
AREsp 1.352.329 /
RJ

Números Origem: 00037000320118190031 201824502313 37000320118190031

PAUTA: 25/06/2019

JULGADO: 25/06/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : WASHINGTON LUIZ CARDOSO SIQUEIRA
ADVOGADO : PAULO HENRIQUE TELES FAGUNDES - RJ072474
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : WASHINGTON LUIZ CARDOSO SIQUEIRA
ADVOGADO : PAULO HENRIQUE TELES FAGUNDES - RJ072474
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão