



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 962.059 - PI (2016/0200013-4)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
AGRAVANTE : **ALILO DE SOUSA LEAL**
ADVOGADO : **DANIEL MOURA MARINHO E OUTRO(S) - PI005825**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO APLICAÇÃO. PRECEDENTES. ATO DE IMPROBIDADE QUE VIOLA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESNECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO.

1. O STJ, interpretando o art. 23 da LIA, que regula o prazo prescricional para a propositura da ação de improbidade administrativa, já consolidou entendimento no sentido de que não se mostra possível decretar a ocorrência de prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, porquanto referido dispositivo legal somente se refere a prescrição quinquenal para ajuizamento da ação, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. Precedente: REsp 1.218.050/RO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/9/2013.

2. O Tribunal de origem, com base no conjunto fático-probatório, firmou a ocorrência da prática do ato administrativo previsto no art. 11, *caput*, da Lei 8.429/1992, diante da presença de dolo. Assim, a reversão do entendimento exarado no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Precedentes: AgInt no AREsp 580.434/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 21/2/2017.

3. Agravo interno não provido.

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 maioria, vencidos os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Napoleão Nunes Maia Filho, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 25 de abril de 2017(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2016/0200013-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no AREsp 962.059 / PI**

Números Origem: 00000228420018180054 201200010036549 228420018180054

PAUTA: 28/03/2017

JULGADO: 04/04/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ALILO DE SOUSA LEAL
ADVOGADO : DANIEL MOURA MARINHO E OUTRO(S) - PI005825
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ALILO DE SOUSA LEAL
ADVOGADO : DANIEL MOURA MARINHO E OUTRO(S) - PI005825
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ

CERTIDÃO

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

"Retirado de Pauta por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 962.059 - PI (2016/0200013-4)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
AGRAVANTE : **ALILO DE SOUSA LEAL**
ADVOGADO : **DANIEL MOURA MARINHO E OUTRO(S) - PI005825**
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Trata-se de agravo interno interposto em face da decisão que negou provimento ao Agravo em Recurso Especial, assim ementada (e-STJ fl. 385):

ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO APLICAÇÃO. PRECEDENTES. ATO DE IMPROBIDADE QUE VIOLA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESNECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

Em suas razões, o agravante pugna pelo reconhecimento da prescrição intercorrente na presente ação de improbidade administrativa; e alega a ausência de dolo apto a caracterizar a conduta improba prevista no art. 11 da Lei 8.429/92.

Sem Impugnação.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 962.059 - PI (2016/0200013-4)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO APLICAÇÃO. PRECEDENTES. ATO DE IMPROBIDADE QUE VIOLA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESNECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO.

1. O STJ, interpretando o art. 23 da LIA, que regula o prazo prescricional para a propositura da ação de improbidade administrativa, já consolidou entendimento no sentido de que não se mostra possível decretar a ocorrência de prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, porquanto referido dispositivo legal somente se refere a prescrição quinquenal para ajuizamento da ação, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. Precedente: REsp 1.218.050/RO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/9/2013.

2. O Tribunal de origem, com base no conjunto fático-probatório, firmou a ocorrência da prática do ato administrativo previsto no art. 11, *caput*, da Lei 8.429/1992, diante da presença de dolo. Assim, a reversão do entendimento exarado no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Precedentes: AgInt no AREsp 580.434/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 21/2/2017.

3. Agravo interno não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): O recurso não merece prosperar.

Com efeito, em síntese, o ora agravante pugna pelo reconhecimento da prescrição intercorrente na presente ação de improbidade administrativa; e alega a ausência de dolo apto a caracterizar a conduta impropria prevista no art. 11 da Lei 8.429/92.

De início, esta Corte já decidiu que o art. 23 da Lei 8.429/92 não prevê aplicação da prescrição intercorrente para as ações de improbidade administrativa, no decurso de mais de cinco anos entre o ajuizamento da ação e a decisão que a admite.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISÃO DE QUE ADMITE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIRMAÇÃO PELO TRIBUNAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONVOLAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM AÇÃO DE IMPROBIDADE.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO LEGAL. INOCORRÊNCIA. MULTA PROCESSUAL (ART. 538 - CPC). PROVIMENTO PARCIAL

[...]

4. O art. 23 da Lei 8.429/1992 não prevê aplicação da prescrição intercorrente para as ações de improbidade administrativa, no decurso de mais de cinco anos entre o ajuizamento da ação e a decisão que a admite.

5. Os "Embargos de declaração manifestados com notório propósito de prequestionamento não têm caráter protelatório" (Súmula 98 - STJ) não se sujeitam à multa protelatória de que trata o parágrafo único do art. 538 do CPC.

6. Agravo regimental parcialmente provido, para excluir a condenação do recorrente na multa processual (EDcl no AREsp 156071/ES, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, DJe 25/02/2016, **grifo nosso**).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESVIO DE DINHEIRO. ART. 23, I E II, DA LEI 8.429/1992. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO OCORRÊNCIA. ELEMENTO SUBJETIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. PARTICIPAÇÃO NO ATO ÍMPROBO. ALTERAÇÃO DAS PREMISSAS FÁTICAS. SÚMULA 7/STJ. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS E REGIMENTAIS.

1. O art. 23 da Lei 8.429/1992, que regula o prazo prescricional para propositura da ação de improbidade administrativa, não possui comando a permitir a aplicação da prescrição intercorrente nos casos de sentença proferidas há mais de 5 (cinco) anos do ajuizamento ou do ato citatório na demanda. Precedente.

[...]

7. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido (REsp 1289993/RO, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 26/09/2013, **grifo nosso**).

ADMINISTRATIVO. IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO POSTERIOR. SÚMULA 115/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXPEDIÇÃO DE CARTEIRAS NACIONAIS DE HABILITAÇÃO SEM OBSERVÂNCIA DOS PROCEDIMENTOS LEGAIS. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 11 E 12 DA LEI 8.429/92. PROPORCIONALIDADE DA PENA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO ENTRE OS ACÓRDÃOS.

[...]

4. Da leitura do art. 23 da Lei 8.429/92 não se pode constatar a possibilidade de ocorrência de prescrição intercorrente nas Ações de Improbidade Administrativa, uma vez que o aludido comando legal somente se refere a prescrição quinquenal para ajuizamento da ação, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança.

[...]

10. Recurso Especial a que se nega provimento (REsp 1218050/RO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/09/2013, **grifo nosso**).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com efeito, assim se manifestou o Tribunal *a quo* sobre a conduta supostamente improba (fls. 230/231/233- **grifo nosso**):

[...]

Logo, discute-se nos presentes autos se utilização de uma logomarca que consiste em uma "pirâmide" e "dois lápis", em posição perpendicular, e da frase "Educando e Construindo" inserta em convites, envelopes e fardamentos utilizados quando da Administração Municipal do então Prefeito do Município de Inhuma, ALILO DE SOUSA LEAL, configuraria ato de promoção pessoal, violando o disposto no artigo 37 i, da Carta Magna.

Da apreciação do conjunto probatório, constata-se que de fato houve o uso indevido de símbolos que ligam a pessoa do então prefeito de Inhuma (PI) a eventos, envelopes e fardamentos utilizados pela Municipalidade, constituindo, portanto, promoção pessoal do ora Apelado.

O princípio da publicidade tem por objetivo a divulgação dos atos da Administração Pública e não a promoção pessoal de seus agentes, sob pena de violação aos princípios elencados no "caput", do art. 37, da CF, devendo tal publicidade ter cunho informativo, educativo ou de orientação social.

Ressalte-se que a Constituição Federal não censura os atos de publicidade, pois ela apenas exige que a divulgação dos atos, o ramos, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos se atenham os limites constitucionais, devendo a publicidade revestir-se de conteúdo educativo, informativo ou de cunho social.

No caso em tela, a veiculação da publicidade com a logomarca, ora questionada, vincula os feitos da Administração Pública ao' Chefe do Poder Executivo Municipal, vez que, como bem observado pelo Parquet, a utilização de um símbolo da sua administração, usando a letra "A" sob forma de pirâmide disposta em degraus e a letra "L" com fixação de dois lápis em perpendicular, claramente se associa a gestão do Prefeito à época, representando mensagem de promoção pessoal.

Assim, verifica-se que a logomarca utilizada possui características que remete ao Chefe do Poder Executivo à época, possuindo, portanto, pretensão e cunho promocional.

[...]

Assim, como há comprovação de afronta ao §1º, do art. 37, da CF, a atitude do Apelado incute diretamente nas sanções impostas na Lei nº 8.429/192, pois, revestidos de improbidade administrativa.

Com o reconhecimento do ato de improbidade administrativa praticado pelo Apelado, que se entende tipificado nos termos do art. 11 da Lei 8.429/192, forçoso enfrentar a questão da mensuração e de quais penas devem ser suportadas pelo Apelado.

[...]

Sendo assim, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, que o Tribunal de Origem atestou a prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, *caput*,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da lei 8.429/92, diante da presença de dolo. Assim, a reversão do entendimento exarado no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO EVENTUAL. CONFIGURAÇÃO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - In casu, rever o entendimento do Tribunal de origem, que consignou restar devidamente comprovada a atuação dolosa do ora Agravante, de modo a caracterizar o ato ímprobo, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

IV - Agravo Interno improvido. (AgInt no AREsp 580.434/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 21/02/2017)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ILEGALIDADES PERPETRADAS POR TABELIÃO NA CONDUÇÃO DO CARTÓRIO. RECONHECIMENTO DO ELEMENTO SUBJETIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE REEXAME DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICO-PROBATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ.

1. A tipologia dos atos de improbidade se subdivide em: (a) atos que implicam enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA); (b) atos que ensejam dano ao erário (art. 10 da LIA); e (c) atos que vulneram princípios da administração (art. 11 da LIA), com seus respectivos elementos subjetivos (necessários à imputação da conduta ao tipo) divididos da seguinte maneira: exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos arts. 9º e 11, ou pelo menos culpa, nas situações do art. 10.

2. Se o Tribunal *a quo*, soberano na análise das circunstâncias fáticas da causa, concluiu pela existência do dolo na conduta praticada pela recorrente, na moldura delineada na legislação de regência, o acolhimento da pretensão recursal para modificar tal entendimento implicaria necessariamente o reexame do conjunto fático-probatório, o que é impossível na via estreita do recurso especial, a teor do disposto na Súmula 7 do STJ.

3. Recurso especial não conhecido (REsp 1595443/CE, Rel. p/acórdão Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 17/10/2016, grifo nosso).

Ante o exposto, nego provimento ao agravo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 962.059 - PI (2016/0200013-4)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
AGRAVANTE : ALILO DE SOUSA LEAL
ADVOGADO : DANIEL MOURA MARINHO E OUTRO(S) - PI005825
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ

VOTO VENCIDO

MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

DIREITO SANCIONADOR. AGRADO INTERNO EM AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MP/PI COM SUPORTE EM ALEGADO ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO NO ART. 11, CAPUT (VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA) DA LEI 8.429/92. CRIAÇÃO DE SÍMBOLO MUNICIPAL E SUA UTILIZAÇÃO EM ENVELOPES, CONVITES E FARDAMENTOS DO MUNICÍPIO DE INHUMA/PI. PRÁTICA QUE, AOS OLHOS DO ÓRGÃO ACUSADOR, CONFIGURARIA ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AO ARGUMENTO DE QUE OS DESENHOS DE PIRÂMIDE E LÁPIS REMETERIAM ÀS LETRAS A E L, INICIAIS DO NOME DO PREFEITO, RESULTANDO EM ATO DE PROMOÇÃO PESSOAL. CONTUDO, NÃO SE PODE TER COMO EVIDENCIADA A CONDUTA ÍMPROBA, UMA VEZ QUE A ACUSAÇÃO É ARBITRARIEDADE VALORATIVA, NÃO É EVIDENTE, NECESSITANDO DE UM RACIOCÍNIO INDUTIVO PARA SEREM ASSOCIADOS DESENHOS A LETRAS E, POR CONSEQUENTE, AO NOME DO PREFEITO. PARA A CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, É FUNDAMENTAL SEJAM IDENTIFICADAS CONDUTAS REALMENTE GRAVES, OFENDENTES DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS E QUE RESULTEM EM PROVEITO ILÍCITO PESSOAL OU DE TERCEIROS E LESIVAS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. A SIMPLES ILEGALIDADE É INSUFICIENTE PARA CONFORMAR A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DA LEI 8.429/92. PRECEDENTE: RESP. 1.103.633/MG, REL. MIN. LUIZ FUX, DJE 3.8.2010. AUSÊNCIA DE FATO TÍPICO, SENDO, AO CONTRÁRIO, OBSERVÁVEL O LÍDIMO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE POLÍTICA, ELA PRÓPRIA JÁ CONDUTORA, POR SUAS CARACTERÍSTICAS, DE TINTAS DE ENALTECIMENTO PESSOAL. AGRADO INTERNO DA PARTE ACIONADA PROVIDO PARA, DANDO PROVIMENTO AO APELO RARO, REFORMAR O ARESTO PIAUIENSE, EM ORDEM A RESTABELECEER IN TOTUM A SENTENÇA QUE JULGOU IMPROCEDENTE A PRETENSÃO,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DIVERGINDO DAS CONCLUSÕES DO EMINENTE RELATOR, MINISTRO BENEDITO GONÇALVES.

1. A Segunda Turma desta Corte Superior, em elucidativo precedente, deixou registrado que não incide o óbice da Súmula 7/STJ, quando o Tribunal a quo detalha a conduta imputada ao agente. Nesses casos, inexistente a reapreciação do contexto probatório da demanda, mas tão somente a reavaliação jurídica dos elementos fáticos delineados pela Corte recorrida (REsp. 1.156.564/MG, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 8.9.2010); precedente amoldável à perfeição à espécie, em que a conduta do réu está totalmente circunscrita e bem definida pelo acórdão piauiense.

2. A doutrina especializada – assim como incontáveis precedentes desta Corte Superior – aponta para a clivagem epistemológico-científica entre a simples ilegalidade, censurável, punível com base em estatutos internos, e corrigível com medidas de aprimoramento da gestão da coisa pública, e a ilegalidade qualificada, esta sim caracterizada pelo elemento volitivo do agente em conduzir-se para o enriquecimento ilícito, a lesão aos cofres públicos e a ofensa a princípios reitores da Administração Pública. Precedente: RESP. 1.103.633/MG, REL. MIN. LUIZ FUX, DJE 3.8.2010.

3. Na espécie, a Corte de origem, reformando sentença de improcedência, concluiu que o demandado praticou ato de promoção pessoal ao empregar nos convites, envelopes e fardamentos utilizados pela Administração Municipal, o timbre oficial que consiste em pirâmide e dois lápis em posição perpendicular, e da frase Educando e Construindo (fls. 230). O Tribunal Piauiense afirmou que usar a letra A sob a forma de pirâmide e a letra L com fixação de dois lápis em perpendicular claramente se associaria à gestão do então Prefeito, ALILO LEAL.

4. Contudo, a associação que o Órgão Acusador faz entre pirâmide/lápis e letras A/L é, notoriamente, uma arbitrariedade valorativa, porque não é evidente, necessitando de um raciocínio indutivo para serem associados desenhos a letras e, por conseguinte, ao nome do Prefeito. Do mesmo modo que o autor da ação vinculou pirâmide/lápis às letras A/L (iniciais do nome do Prefeito), a outro observador pode ser possível a associação pirâmide/lápis ao lema Construir e Educar, pois pirâmide é a grande obra de engenharia dos egípcios, ao passo que dois lápis em L podem ser interpretados como a ferramenta de aprendizado que remete à palavra Ler. Nesse



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

contexto, traz-se à balha o pensamento do filósofo pré-socrático PROTÁGORAS DE ABDERA, centrado no relativismo do observador, para quem o Homem é a medida de todas as coisas, das coisas que são, enquanto são, das coisas que não são, enquanto não são. Cada pessoa pode ter interpretação distinta do timbre em comento, de tal sorte que é impossível fundar o libelo em situação fática como a enfrentada na hipótese.

5. *Para a configuração de promoção pessoal a partir de veículo comunicativo, seria necessário, por exemplo, publicação contundente que associasse a administração ao nome do mandatário, o que não é, de modo algum, o caso dos autos.*

6. *Mais a mais, não se pode olvidar que eventuais transbordamentos na publicação de atos oficiais, que venham a lançar tintas de enaltecimento pessoal e demonstração de formas de fazer a política, são naturalmente observáveis (e não se nega que demandem correção administrativa), mas não necessariamente se alçam ao plano das improbidades, estamento este que pressupõe não apenas a nota de maleficência, como também que o fato seja considerado de tal modo grave a reclamar as iras da Lei 8.429/92 – o que não se vislumbra na hipótese.*

7. *Agravo Interno do acusado provido para, dando provimento ao Apelo Raro, reformar o aresto piauiense, em ordem a restabelecer in totum a sentença que julgou improcedente a pretensão, divergindo das conclusões do eminente Relator, Ministro Benedito Gonçalves.*

1. O Tribunal de Justiça do Estado do Piauí reformou sentença que julgou improcedente a pretensão do Ministério Público Estadual e condenou o então Prefeito do Município de Inhumas/PI, o ora agravante ALILO DE SOUSA LEAL, como incurso no art. 11 da Lei 8.429/92 (violação a princípios reitores da Administração Pública), ao fundamento adotado pela Corte de origem de que o então Burgomestre praticou ato de promoção pessoal ao empregar nos convites, envelopes e fardamentos utilizados pela Administração Municipal, o timbre oficial



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que consiste em *pirâmide* e *dois lápis em posição perpendicular*, e da frase *Educando e Construindo* (fls. 230).

2. A Corte Piauiense afirmou que usar a letra *A* sob a forma de pirâmide e a letra *L* com fixação de dois lápis em perpendicular claramente se associaria à gestão do Prefeito, ALILO LEAL. O timbre pode ser visualizado às fls. 23-26.

3. Ao reformar a decisão primitiva, o Tribunal aplicou ao demandado a sanção de *multa civil* correspondente a 2 vezes o valor da remuneração do então Alcaide, além da obrigação de se abster de utilizar o símbolo nas ações de governo, retirando as já empregadas.

4. Nesta Corte Superior, a parte vindica a reforma do aresto por alegada violação dos arts. 11 e 23 da Lei 8.429/92, ao argumento de que há prescrição intercorrente na espécie e de que a criação do timbre para uso oficial pela Prefeitura da urbe *não teve o desiderato de promover o recorrente, mas apenas e tão somente reforçar o slogan da comuna, que era Educando e Construindo, com a junção de dois lápis e uma pirâmide, símbolos de educação e construção* (fls. 298).

5. Aportando os autos neste Tribunal da Cidadania, o eminente Relator, Ministro BENEDITO GONÇALVES, houve por bem negar provimento ao Apelo Raro em decisão unipessoal, aos seguintes fundamentos: (a) não há falar-se em prescrição intercorrente nas ações de improbidade, à falta de previsão legal; (b) atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da administração pública dispensam a demonstração de dano ao Erário ou de proveito pessoal ilícito.

6. Sobreveio o Agravo Interno de fls. 393/405. O ilustre Relator propõe, em seu voto, a adoção das seguintes conclusões: (a) o art. 23 da Lei 8.429/1992 não prevê aplicação da prescrição intercorrente para as ações de improbidade administrativa, no decurso de mais de cinco anos entre o ajuizamento da ação e a decisão que a admite; (b) a reversão do entendimento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

exarado no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos do enunciado 7 da Súmula desta Corte Superior.

7. Em síntese, é este o breve relatório; passo a apresentar o meu voto, chamando a atenção para o fato de que se trata de ação sancionadora.

8. De partida, subscrevo as ilustradas razões de decidir do eminente Relator quanto à impossibilidade de ser reconhecida a prescrição intercorrente nas ações tendentes à aplicação das sanções por improbidade, à míngua de substrato legal.

9. Quanto ao mais, cifra-se a controvérsia em verificar se a conduta imputada ao Agente Político acionado pode ser rotulada como improbidade administrativa.

10. Inicialmente, é de essencial registro que, para aferição de alegado desrespeito a texto de lei federal infraconstitucional pelo acórdão recorrido, *não há necessidade alguma de reexame de fatos e provas nesta Instância Superior*. Isto porque, muito embora não seja possível saber, em recorribilidade extraordinária, se o Agente Público agiu *com ou sem* o elemento anímico malsão, é possível analisar, a partir do quadro empírico estabilizado no caderno processual, *se a conduta em si pode ser considerada ímproba*.

11. Em palavras objetivas, a conduta em si considerada pode, em certas situações, não significar improbidade administrativa, razão pela qual torna-se desnecessário a indagação se houve ou não prática dolosa, apesar de o elemento subjetivo ser integrante da tipicidade. Ou seja, o dolo é necessário à conformação das improbidades, porém não suficiente. O Recorrente argumentou para muito além do *não agir dolosamente*: defende que o *fato em si* não é improbidade (as formas do timbre criadas para o Município), razão pela qual não incide à hipótese a Súmula 7/STJ. Ouso dissentar do eminente Relator no ponto.

12. Passo seguinte, quanto ao mérito propriamente dito, reputa-se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

imprescindível assinalar para logo que a doutrina especializada – assim como incontáveis precedentes desta Corte Superior – aponta para a clivagem epistemológico-científica entre a *simples ilegalidade*, censurável, punível com base em estatutos internos, e corrigível com medidas de aprimoramento da gestão da coisa pública, e a *ilegalidade qualificada*, esta sim caracterizada pelo elemento volitivo do agente em conduzir-se para o enriquecimento ilícito, a lesão aos cofres públicos e a ofensa a princípios reitores da Administração Pública. Em abono a essa compreensão, confira-se o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO E ATUAL PREFEITO. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE DOLO E DANO AO ERÁRIO. RESTABELECIMENTO DA SENTENÇA A QUO. AUSÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

(...).

2. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

3. A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa pode acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além de que o legislador pretendeu.

4. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

5. À luz de abalizada doutrina: "A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4o.). A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...). in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24a. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

(...).

7. *O elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade, afastado pelo Tribunal a quo na sua fundamentação, por isso que incidiu em error in iudicando ao analisar o ilícito somente sob o ângulo objetivo, consoante se infere do voto condutor, verbis: (...) Nos termos do caput do art. 11, d a Lei 8.429/92: Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições e notadamente:...omissis... A afronta ao princípio da moralidade administrava enseja o controle do ato administrativo sob o prisma da legalidade lato sensu, ou seja, não somente da vinculação do ato à legalidade estrita, da conformidade dos atos com as normas em sentido estrito, mas também da conformidade dos atos com os princípios gerais de Direito, previstos, explícita ou implicitamente, na Constituição. O controle jurisdicional dos atos administrativos abrange, então, o exame da conformidade dos elementos vinculados dos atos administrativos com a lei (controle de legalidade stricto sensu) e da compatibilidade dos elementos discricionários com os princípios constitucionalmente expressos (controle da legalidade lato sensu), ressalvado o exame do mérito da atividade administrativa, que envolve a análise de oportunidade e conveniência do ato. A Carta Magna, no seu art. 37, cobra dos Administradores Públicos um comportamento ético, perfilado com o interesse público e dentro dos parâmetros legais.(...). (fls. 137/138)*

(...).

11. *Recurso Especial provido, para restabelecer a*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sentença a quo e julgar improcedente o pedido da ação civil pública por ato de improbidade administrativa (REsp. 1.103.633/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 3.8.2010).

13. Nessa temática, o cultuado Professor HELY LOPES MEIRELLES traz a seguinte advertência sobre o cotidiano dos Agentes Políticos e a possibilidade de os seus atos serem reputados como improbidade administrativa:

Ao prefeito, como aos demais agentes políticos, impõe-se o dever de tomar decisões governamentais de alta complexidade e importância, de interpretar as leis e de converter os seus mandamentos em atos administrativos das mais variadas espécies.

Nessa missão político-administrativa, é admissível que o governante erre, que se equivoque na interpretação e na aplicação da lei, que se confunda na apreciação da conveniência e oportunidade das medidas executivas sujeitas à sua decisão e determinação.

Desde que o chefe do Executivo erre em boa-fé, sem culpa, sem dolo, sem abuso do poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo, não fica sujeito à responsabilidade civil, ainda que seus atos lesem a administração ou causem danos patrimoniais a terceiros.

E assim é porque os Agentes Políticos, no desempenho de suas atribuições de governo, se defrontam a todo momento com situações novas e circunstâncias imprevistas, que exigem pronta solução, à semelhança do que ocorre na justiça, em que o Juiz é obrigado a decidir ainda que na ausência ou na obscuridade da lei. Por isso mesmo, admite-se para essas autoridades uma margem razoável de falibilidade nos seus julgamentos (Assuntos Municipais. São Paulo: RT, 1971, p. 91/92).

14. Na apregoada lide, dessume-se, a partir da moldura fático-probatória que se delineou no caderno processual, que a conduta sobre a qual recai acusação ao demandado situa-se, bem se vê, *no estrito âmbito da política*, não transbordando o lúdico jogo de alternância de poderes.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

15. Não há o intuito algum de promoção pessoal por uma simples utilização do timbre em comento. Explica-se.

16. A associação que o Órgão Acusador faz entre pirâmide/lápis e letras A/L é, notoriamente, uma arbitrariedade valorativa, porque *não é evidente*, necessitando de um *raciocínio indutivo* para serem associados desenhos a letras e, por conseguinte, ao nome do Prefeito.

17. Do mesmo modo que o autor da ação vinculou pirâmide/lápis às letras A/L (iniciais do nome do Prefeito), a outro observador pode ser possível a associação pirâmide/lápis ao lema *Construir e Educar*, pois pirâmide é a grande obra de engenharia dos egípcios, ao passo que dois lápis em L podem ser interpretados como a ferramenta de aprendizado que remete à palavra *Ler*. Nesse contexto, traz-se à balha o pensamento do filósofo pré-socrático PROTÁGORAS DE ABDERA, centrado no relativismo do observador, para quem *o Homem é a medida de todas as coisas, das coisas que são, enquanto são, das coisas que não são, enquanto não são*. Cada pessoa pode ter uma interpretação distinta do timbre em questão.

18. Um ponto importante: o acórdão piauiense utiliza a expressão *logomarca* para se referir ao desenho que estampa as comunicações oficiais da Prefeitura (fls. 225, 230, 231, 235 e 236). Por conta disso, acredita-se em pré-compreensão axiológica, porquanto se trata, na verdade, de simples *timbre*, *símbolo municipal*, *signo*.

19. A expressão *logomarca*, designada para atividades voltadas à obtenção de lucro (auferir benefício ou contraprestação), já indica a prévia carga valorativa tendente ao punitivismo que o acórdão pretendeu conferir. É inegável que as palavras carregam valores e são capazes de estigmatizar, como é o caso de chamar um símbolo municipal de logomarca.

20. Em continuidade, o signo em análise não pode ser admitido jamais como prova de promoção pessoal. Para a configuração de promoção pessoal a partir de veículo comunicativo, seria necessário, por exemplo,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

publicação contundente que associasse a administração ao nome do mandatário, como, numa situação hipotética, *graças ao Prefeito, que angariou recursos federais, a obra foi realizada com grande competência e capacidade de gestão*. Frise-se, sempre, a exigência de identificação da conduta maleficente, para além do fato em si.

21. Assim, não há falar-se em improbidade administrativa, que demanda a prática de atos inequivocamente desonestos.

22. Registre-se, ademais, a importante tese de que, em política, ordinariamente acontece que, em virtude da existência do instituto da reeleição, o mandatário eleito, já em seu primeiro dia de trabalho, pensa na possibilidade de alcançar um segundo mandato. Nesse sentido, somente numa esfera idealística platônica – *atingível somente aos mais sublimes indivíduos, os sábios* – se pode pensar que o agente político será totalmente isento e imune a quaisquer paixões no exercício da função, mesmo que, modernamente, se esteja diante de um *Estado Racional*, para utilizar uma expressão cara ao Professor e Jurista alemão MAX WEBER. Isso não ocorre na realidade e não se pode exigir que o homem se descamise de suas inclinações, até porque os valores e maneiras de dominação que carrega, o levaram à escolha pelos eleitores.

23. Assinale-se que, no Brasil, tradicionalmente a administração da coisa pública é associada à pessoa do mandatário. Referida circunstância já foi muito estudada por notáveis Cientistas Políticos como os Professores RAYMUNDO FAORO, VICTOR NUNES LEAL e JOSÉ MURILO DE CARVALHO. Não se pode condenar um Prefeito se, costumeiramente, a política é realizada assim. É questão cultural que não deve ser exemplada ao caráter das improbidades.

24. Por essa via de compreensão, eventuais transbordamentos na publicação de atos oficiais, que venham a lançar tintas de enaltecimento pessoal e demonstração de *formas de fazer a política*, são naturalmente observáveis (e não se nega que demandem correção administrativa), mas *não necessariamente se*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

alçam ao plano das improbidades, estamento este que pressupõe não apenas a nota de maleficência, como também que o fato seja considerado de tal modo grave a reclamar as iras da Lei 8.429/92 – o que não se vislumbra na presente demanda.

25. Mercê do exposto e considerando que a hipótese em tela não se insere em tipo algum da Lei 8.429/92, dou provimento ao Agravo Interno e, por consequência, ao Recurso Especial do implicado, em ordem a reformar o aresto piauiense, restabelecendo *in totum* a sentença que julgou improcedente a pretensão.

26. É como penso, Senhores Ministros, e é como voto, com as maiores vênias ao voto do eminente Ministro Relator, de quem ousou, respeitosamente, divergir.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2016/0200013-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no AREsp 962.059 / PI**

Números Origem: 00000228420018180054 201200010036549 228420018180054

PAUTA: 20/04/2017

JULGADO: 25/04/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ALILO DE SOUSA LEAL
ADVOGADO : DANIEL MOURA MARINHO E OUTRO(S) - PI005825
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ALILO DE SOUSA LEAL
ADVOGADO : DANIEL MOURA MARINHO E OUTRO(S) - PI005825
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ

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 maioria, vencidos os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Napoleão Nunes Maia Filho, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.