

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

**APELANTE: JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO**  
**APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO**

**Número do Protocolo: 179855/2016**  
**Data de Julgamento: 30-10-2018**

**E M E N T A**

**APELAÇÃO CIVIL – AÇÃO CIVIL DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINARES DE CERCEAMENTO DE DEFESA E INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS – REJEITADAS – PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA – CONFUNDE COM O MÉRITO - PUBLICIDADE IRREGULAR E PROMOÇÃO PESSOAL DO GESTOR MUNICIPAL INCLUSIVE COM APOSIÇÃO DE FOTOGRAFIA - ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE - CARACTERIZADO – DOLO IMPLÍCITO NA PRÓPRIA CONDUTA - PRECEDENTE DO STJ – PENAS DA LEI 8.492/92 – PROPORCIONALIDADE - RECURSO DESPROVIDO.**

Não há que se falar em cerceamento de defesa quando se mostra desnecessária a produção de qualquer outra prova, em razão da documentação que comprova a veracidade das alegações apresentadas pelo autor.

O STJ firmou entendimento no sentido da aplicação da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. Precedente: AgInt no AREsp 330.846/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/04/2017, DJe 27/04/2017).

Atenta contra os princípios da Administração Pública, em especial o da impessoalidade e da moralidade, bem como ofende frontalmente a norma



**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

contida no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, a promoção pessoal, por ato voluntário, desvirtuando da finalidade estrita da propaganda pública.

*“[...] No tocante à controvérsia em torno do elemento anímico e motivador da conduta do agente para a prática de ato de improbidade, este Tribunal tem reiteradamente se manifestado no sentido de que "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico.” (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 4/5/2011). [...]” (AgInt no AREsp 1209815/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2018, DJe 08/06/2018).*

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

**APELANTE: JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO**  
**APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO**

**RELATÓRIO**

**EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

Egrégia Câmara:

Apelação cível interposta por **José Carlos Junqueira de Araújo**, em face da sentença proferida nos autos da ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, movida pelo **Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, na qual o Juízo *a quo* julgou procedentes os pedidos, condenando o apelante por ato de improbidade administrativa dos artigos 10, caput e 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92, aplicando-lhe as sanções do art. 12, incisos II e III, da mesma lei, consistente no ressarcimento ao erário, a ser quantificada em liquidação de sentença; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, pelo prazo de 05 (cinco) anos e, pagamento de multa civil no valor equivalente a 01 (uma) vez o valor do dano.

Em suas razões recursais, o apelante requer preliminarmente, o conhecimento e provimento do Agravo Retido, para que seja reconhecido o cerceamento de defesa em razão do indeferimento de produção de prova pericial e testemunhal, devendo a sentença ser anulada, pois pretende demonstrar que não participou da criação ou da escolha das peças publicitárias que foram divulgadas e a produção de prova hábil para confirmar tal fato seria através da oitiva dos profissionais que participaram da criação das mídias e dos servidores da prefeitura responsáveis pela escolha das imagens para divulgação.

Alega, em preliminar, ser parte ilegítima para figurar na lide, pois tinha total desconhecimento dos fatos narrados na peça exordial, até o momento da abertura do inquérito civil pelo representante do Ministério Público e, ainda, em preliminar, a carência da ação em relação ao feito, posto que, os atos de improbidade em

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

tese praticados, redundam em crimes de responsabilidade, em virtude da violação do princípio da impessoalidade, podendo perfeitamente ser absorvida pela infração política na espécie.

No mérito, argumenta que as provas produzidas no inquérito civil, dentre elas o CD que contém gravados 146 arquivos de peças publicitárias e aproximadamente duas mil imagens que compõem o acervo das peças publicitárias e, dentro dessa gama de material, o apelante afirma que encontrou supostas irregularidades em apenas 14 (quatorze) delas, bem como somente oito imagens das duas mil são apontadas como irregulares, o que significa dizer que tão somente 0,4% das imagens criadas são apontadas como irregulares pelo *parquet*.

Ressalta que não houve solicitação ou autorização para que constassem nas imagens fotos ou seu nome, portanto, não houve má-fé, pois ausente qualquer intenção de se promover, tratando-se de mera irregularidade que escapou do seu conhecimento.

Ao final, afirma que inexistente a prática de ato de improbidade, motivo pelo qual requer o acolhimento da preliminar constante no recurso de agravo retido, anulando-se a sentença ou, alternativamente, que seja provido o recurso de apelação para reformar a sentença, reconhecendo que não auferiu vantagem patrimonial, julgando improcedente a ação.

Contrarrazões apresentadas às fls. 455-481/TJMT, rechaçando as alegações do recurso e pugnando pelo seu desprovimento.

A Procuradoria-Geral de Justiça, no parecer de fls. 490-493/TJMT, opina pela rejeição das preliminares e, no mérito, pelo desprovimento do apelo.

É o relatório.

**P A R E C E R (ORAL)**

**O SR. DR. PAULO FERREIRA ROCHA**

Ratifico o parecer escrito.

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

V O T O (PRELIMINAR - AGRAVO RETIDO –  
CERCEAMENTO DE DEFESA)

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (RELATOR)

Egrégia Câmara:

O apelante em suas razões recursais, requereu preliminarmente o conhecimento e provimento do agravo retido (fls. 255/274-TJ) que foi interposto em face da decisão que indeferiu a prova testemunhal e pericial, consoante decisum às fls. 236/237-TJ.

Conhece-se do agravo retido, uma vez que formulado pedido de apreciação, nas razões de apelo, nos termos do art. 523, “caput”, do Código de Processo Civil/73.

O apelante alega que a sentença seria nula porque não lhe permitiu produzir prova testemunhal e pericial, sendo a lide julgada antecipadamente.

Em que pesem as alegações do apelante, razão não lhe assiste.

Impertinente a preliminar no que concerne a nulidade da sentença por cerceamento de defesa, em face da necessidade de produção de prova testemunhal e pericial, porquanto depois de apresentada a resposta pelo apelante, e tendo em vista os documentos juntados aos autos, que somaram III volumes de processo, nenhuma outra prova se mostrou necessária para o esclarecimento do caso, tendo o Juiz singular, pautado pela legislação vigente, optado pelo julgamento antecipado da lide.

O artigo 330, I, do Código de Processo Civil de 1973 (referência ao artigo 355, I, do CPC de 2015), concede ao julgador a possibilidade de decidir a lide quando houver provas suficientes ao seu convencimento.

Assim, o julgamento antecipado da lide não representa cerceamento de defesa, quando a produção de novas provas não trará elementos capazes de modificar a decisão a ser proferida.

Nesse sentido, é o entendimento jurisprudencial deste Egrégio

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

Tribunal de Justiça, como se infere do julgado que abaixo colaciono:

*“REEXAME NECESSÁRIO/APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER – PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA – ALEGAÇÃO DE NECESSIDADE DE PROVA PERICIAL - NÃO CABIMENTO – PRELIMINAR REJEITADA - FORNECIMENTO DE MEDICAÇÃO – IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL – DESNECESSIDADE DE FORMALIDADE BUROCRÁTICA - PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – DIREITO À VIDA E À SAÚDE – II) RECURSO IMPROVIDO – SENTENÇA RATIFICADA. 1. Não há que se falar em cerceamento de defesa quando se mostra desnecessária a produção de qualquer outra prova (testemunhal ou pericial), em razão da documentação que comprova a veracidade das alegações apresentadas pelo autor. 2. *Cumpra ao Estado e/ou ao Município, assegurar a todos cidadãos o direito à saúde, conforme previsão constitucional, sem demorada formalidade burocrática, sobretudo no fornecimento de medicamentos, quando se tratar de moléstia grave e com atendimento de urgência.*” (Apelação / Reexame Necessário, 82708/2011, DES. JOSÉ SILVÉRIO GOMES, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data do Julgamento 29/05/2012, Data da publicação no DJE 04/07/2012). (destaquei)*

De se notar, ainda, que o apelante exerceu sua ampla defesa e contraditório quando da apresentação da defesa preliminar (fls. 94/116-TJ); contestação (fls. 171/205-TJ), anexando apenas a nova procuração de fl. 207-TJ; e a apresentação da Apelação (fls. 390/451-TJ).

A propósito, é lúcida a manifestação da Procuradora de Justiça, Dra. Eliana Cícero de Sá Maranhão Ayres, em seu escoreito parecer:

*“(…) Na hipótese, por se tratar de matéria de direito as provas acostadas mostram-se satisfatória a amparar o juízo de convicção do magistrado primário, razão pela qual dispensa-se a oitiva de testemunha e produção de prova pericial.*  
**Quanto a prova pericial, diversamente do sustentado pelo Apelante, a documentação anexada é suficiente para caracterizar a promoção pessoal, eis que a divulgação de sua imagem em material pertencente a administração pública é o suficiente para aplicar as sanções da Lei n. 8429/92. (…)**” (sic parecer fls. 490/491-TJ)

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

Se o Juízo está satisfeito com as provas produzidas, não há necessidade de realização de outras, valorizando assim o princípio da celeridade processual e razoável duração do processo.

Desse modo, é permitido ao Juiz efetuar o julgamento antecipado da lide, nos termos do artigo 355, I, do CPC, não havendo qualquer violação a lei no presente caso, pois de forma fundamentada fixou seu convencimento, não atraindo qualquer nulidade ao *decisum*, visto que desnecessária a prova pericial e testemunhal, já que por meio de outros documentos constantes no processo (fotos e CD) a Magistrada *a quo* se convenceu da ocorrência de ato de improbidade administrativa.

Por tais razões, **nego provimento ao agravo retido.**

É como voto.

V O T O (PRELIMINAR - INAPLICABILIDADE DA LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS)

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (RELATOR)

Egrégia Câmara:

Sustenta o apelante, em suas razões recursais, preliminarmente, nulidade da sentença diante inaplicabilidade da Lei de Improbidade aos agentes políticos, devendo responder por crime de responsabilidade ou infração político-administrativa.

Sem razão o apelante.

Pois bem, como cediço, os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa estão estabelecidos pelo art. 2º da Lei nº 8.429/92. Assim, vejamos:

*“Art. 2º - Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação*

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

*ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”*

Note-se que o conceito de agente público, para efeitos da Lei de Improbidade Administrativa, é mais abrangente do que o comumente adotado em outros institutos do Direito Público, pois abrange todas as situações possíveis, tais como eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo e, quanto à natureza da relação mantida com os entes enumerados no art. 1º, por meio de mandato, cargo, emprego ou função.

Ademais, sendo os agentes políticos responsáveis por gerir os recursos públicos, não há como afastar a incidência da Lei nº 8.429/92, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia.

Sobre o tema, encontram-se julgados do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

*“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. **LEI N. 8.429/92. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. APLICABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. PREJUÍZO AO ERÁRIO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. CONDUTA ÍMPROBA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. INCIDÊNCIA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. PROPORCIONALIDADE. 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 - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual é aplicável aos agentes políticos o regime da Lei n. 8.429/92.***

***III - Esta Corte firmou entendimento no sentido de que o conceito de agente público estabelecido no art. 2º da Lei n. 8.429/92 abrange os agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade***



**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

*entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/67, com a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa e respectivas sanções civis (art. 12, da LIA).*

(...)

*VIII - Agravo Interno improvido.” (AgInt no AREsp 330.846/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/04/2017, DJe 27/04/2017) (destaquei)*

*“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA SEM CONCURSO. ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ. AGENTES POLÍTICOS. SUBMISSÃO À LEI DE IMPROBIDADE. DOLO GENÉRICO CARACTERIZADO. SANÇÕES BEM APLICADAS.*

(...)

***4. A Corte Especial do STJ decidiu pela submissão dos agentes políticos à LIA, com o exame da matéria à luz da Rcl 2138, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (Rcl 2.790/SC, Corte Especial, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJe 4.3.2010).***

(...)

*11. Recursos Especiais de Eurides Brito da Silva e Maristela de Melo Neves parcialmente conhecidos e, nessa parte, não providos. Recurso Especial do Ministério Público não provido.” (REsp 1259906/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/11/2016, DJe 06/02/2017). (destaquei)*

De igual modo, esta Egrégia Câmara também tem enfrentado o

tema, *in verbis*:

*“APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - **ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AGENTES POLÍTICOS - SUBMISSÃO.** CONDUTAS ÍMPROBAS - ARTIGO 11, CABEÇA E I, DA LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992 - CONSTATAÇÃO. **A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, é aplicável aos agentes políticos.** Ante a prova bastante da prática de atos de improbidade administrativa, tipificados no artigo 11, cabeça e I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a imposição de sanções é a decorrência natural. Recurso*

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO  
APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE  
RONDONÓPOLIS  
RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA

*provido.*” (Ap 148086/2015, DES. LUIZ CARLOS DA COSTA, SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 05/07/2016, Publicado no DJE 18/07/2016) (destaquei)

*“APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APLICABILIDADE DA LEI N. 8.429/92 AOS PREFEITOS MUNICIPAIS - INOCORRÊNCIA DE DUPLA IMPUTAÇÃO PELO MESMO FATO- PREFACIAIS AFASTADAS. MÉRITO: PRESTAÇÃO DE CONTAS FORA DO PRAZO - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO - ART. 11, VI, DA LEI Nº 8.429/92 - RECURSO PROVIDO. O STJ já firmou posicionamento de que a Lei de Improbidade Administrativa aplica-se a agentes políticos municipais, tais como prefeitos, ex-prefeitos e vereadores.** Prefeitos municipal também se submetem aos ditames da Lei nº 8.429/1992, que censura a prática de improbidade administrativa e comina sanções civis, sobretudo pela diferença entre a natureza das sanções e a competência para julgamento, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei nº 201/1967. (...)”* (Ap 92655/2014, DESA. NILZA MARIA PÔSSAS DE CARVALHO, SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 19/07/2016, Publicado no DJE 28/07/2016). (destaquei)

Portanto, é aplicável tanto aos servidores públicos quanto aos agentes políticos a Lei nº 8.429/92 (Improbidade Administrativa).

Isso posto, **rejeito** a preliminar arguida.

É como voto.

V O T O (PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA)

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (RELATOR)

Egrégia Câmara:

O apelante, em matéria preliminar, afirma que não é responsável

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

pela confecção e edição do material de mídia, assim, se considera ilegítimo para figurar no polo passivo da ação.

Verifica-se que a arguição é de negativa de responsabilidade. Logo, trata-se de preliminar que se confunde com o mérito e, portanto, com ele será analisada.

**V O T O (MÉRITO)**

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (RELATOR)

Egrégia Câmara:

O Ministério Público promoveu a presente ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa contra o ex-prefeito de Rondonópolis, José Carlos Junqueira de Araújo, postulando a sua condenação nas sanções do artigo 12, incisos I, II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, porque teria promovido publicidade oficial institucional em desacordo com o art. 37, §1º, da Constituição Federal.

O Magistrado *a quo*, julgou procedente o pedido, reconhecendo que houve, por parte do ex-Prefeito, a prática de ato de improbidade administrativa, previstas nos artigos 10, caput e 11, inciso II, da LIA.

Contra essa decisão, insurge-se o apelante.

Pois bem.

Reside a controvérsia na avaliação do conteúdo do boletim informativo institucional veiculado na gestão do demandado, devendo ser analisado se o material divulgado traduzia, ou não, promoção pessoal ou simples publicidade dos atos da administração.

Foi instaurado pela Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa de Rondonópolis o Inquérito Civil nº 018/2012, ao tomar conhecimento de grave atentado aos princípios que regem a

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

Administração Pública.

E isto porque, segundo narrou a Oficial de Diligências da Promotoria de Justiça, estava ocorrendo a veiculação de mídia *indoor*, ou seja, no interior dos prédios públicos municipais, mais precisamente dentro do Pronto Socorro Municipal e o órgão público denominado CEADAS, onde foi averiguado a veiculação em monitor de televisão de peças publicitárias do município com a imagem, nome do Prefeito e logomarca de sua gestão.

É cediço, que a propaganda institucional, como todos os atos administrativos, deve observar os princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, interesse público, etc.), sob pena de o agente público ter a sua atuação caracterizada como ato de improbidade administrativa.

Assim dispõe o *caput* do art. 37 da Constituição Federal:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)” (destaquei)*

O princípio da impessoalidade relaciona-se com o interesse que deve pautar a atuação da Administração Pública, sendo vedada a prática de atos voltados à satisfação de interesse pessoal de determinados administrados, bem como dos próprios administradores.

O princípio da publicidade, por sua vez, caracteriza-se pelo dever de informar, de dar publicidade aos atos da administração pública, o que se concretiza, dentre outros meios, pela propaganda institucional.

O parágrafo primeiro do artigo supramencionado, traz rigorosas limitações à publicidade institucional, nos seguintes termos:

*“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.* (destaquei)

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

Sobre a aplicação do art. 37, § 1º da Constituição Federal no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, Arnaldo Rizzardo assim lecionou:

*“A impessoalidade se refere à realização dos atos sem conotação especial à pessoa do agente, ou aos interesses particulares, de modo a se evidenciar total objetividade e neutralidade na atividade administrativa. Não se dá realce ao indivíduo, de modo a não se encontrarem marcas pessoais. (...) Muito menos se vinculam ao nome do administrador as obras públicas ou campanhas, bem como, nos planos de governo em qualquer esfera, se permite referência à pessoa dos que chefiam as administrações. Acontece que os atos de governo ou da administração devem ser atribuídos aos órgãos do Poder Público, e não aos indivíduos que os representam. Não lhes pertencem as realizações, as obras, os serviços, e muito menos constituem mérito dos mesmos, importante em reconhecimento dos cidadãos ou governados. (...) Daí, pois, não se admitir a propaganda política ou promoção pessoal de agentes públicos e administradores em geral que apõem os respectivos nomes ou inserem suas fotografias na divulgação de obras e serviços que realizam. Nem cabe a menção, na obra, como realização de determinado governo. Não se noticiam feitos governamentais de uma pessoa que ocupa o cargo, e igualmente do governo de certo partido político.” (Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa, GZ Editora, 2009).*

Observa-se, portanto, que a propaganda governamental deve obrigatoriamente harmonizar-se com o princípio da impessoalidade, ou seja, jamais poderá ser utilizada para a promoção pessoal do administrador. E não apenas isso: as ações deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Assim, a veiculação de publicidade institucional com objetivo de promoção particular configura desvio de finalidade e desrespeito aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Nesse sentido, trago à colação recente julgado do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

**“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROMOÇÃO PESSOAL. PROPAGANDA SUPOSTAMENTE INSTITUCIONAL. VINCULAÇÃO À IMAGEM DO**

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

**PREFEITO. LESÃO AO ERÁRIO CARACTERIZADA. SÚMULA 7/STJ. DOLO GENÉRICO EVIDENCIADO. SÚMULA 83/STJ.** 1. Na hipótese vertente, o Tribunal de origem afirmou expressamente que, **não obstante a veiculação de propaganda institucional, na qual se buscava aparentemente informar e orientar a população municipal, o que se verifica é que houve exagerada menção à figura do Prefeito, com a clara intenção de vincular a sua pessoa a obras e serviços prestados no Município. Assim, considerando erário municipal foi utilizado com a finalidade de patrocinar a confecção de publicidade cujo escopo era, em verdade, realizar indevida promoção pessoal do réu, não há como se afastar a existência de lesão aos cofres públicos.** 2. Nesse contexto, a alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ. 3. No tocante à controvérsia em torno do elemento anímico e motivador da conduta do agente para a prática de ato de improbidade, este Tribunal tem reiteradamente se manifestado no sentido de que "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico" (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 4/5/2011). 4. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida" (Súmula 83/STJ). 5. Agravo interno improvido." (AgInt no AREsp 1209815/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2018, DJe 08/06/2018) (destaquei)

No caso, como muito ressaltado pela Magistrada *a quo*, "[...] Além disso, insta, ainda, consignar que as imagens contidas no aludido CD contém a mesma uniformidade quanto à sua confecção, revelando serem todas produzidas com o único intuito de promover a imagem pessoal do Requerido José Carlos Junqueira de Araújo. E tanto é verdade que as mesmas imagens revelam a presença do Requerido postado à frente de ônibus escolar, caminhão e maquinário agrícola em posições

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

*muito claras de quem posa para as fotos. [...]”* (fls. 357-TJ).

Do mesmo modo, manifestou a douta Procuradora de Justiça, Dra. Eliana Cícero de Sá Maranhão Ayres, ao afirmar que:  *“[...] Verifica-se que o apelante se afastou do dever de informar à população das obras e das ações promovidas pelo Município, eis que utilizou a máquina pública para promover suas ações enquanto gestor municipal. [...]”* (fl. 493/TJMT) (destaquei)

Após detida análise do conjunto probatório, tenho que não há dúvidas de que o apelante atentou contra os princípios constitucionais, em especial os da impessoalidade, legalidade e moralidade administrativa, bem como cometeu ato ímprobo ao veicular sua imagem pessoal em propaganda institucional do Município de Rondonópolis.

E a prova de que assim procedeu são as fotos tiradas do monitor de televisão dentro do Pronto Socorro Municipal às fls. 28/33-TJ e CD-R contendo todos os materiais publicitários elaborados, bem como a relação das notas fiscais pagas pelo erário público municipal, atinente a esse serviço, no valor total de R\$ 86.807,90 (oitenta e seis mil oitocentos e sete reais e noventa centavos) fls. 57 e 73/83-TJ.

É possível observar que os vídeos institucionais (CD-R) não se prestam a simples publicidade governamental; na verdade, noticiam sobre as atuações do requerido como Prefeito, trazendo sua imagem e, ressaltando a sua identificação em vários tópicos noticiados (dirigindo um trator na entrega de maquinários agrícolas, entregando casas do programa habitacional, sorrindo com as crianças no transporte escolar, cumprimentando trabalhadores durante os serviços de infraestrutura, dentre outros eventos).

De fato, a comunicação empreendida pelo apelante, em realidade, limita-se a exaltar a sua gestão para sua promoção pessoal, caracterizando desvio de finalidade no enaltecimento subliminar das suas qualidades nos vídeos divulgados nos espaços públicos.

Não há dúvida de que a publicidade governamental se desviou dos limites teleológicos e formais impostos pela Constituição Federal, tendo havido, na

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

realidade, o uso da máquina administrativa para promoção pessoal do apelante, restando clara a sua intenção de vincular a sua pessoa às obras e serviços prestados para o Município de Rondonópolis.

Dessa forma, diante da ilegalidade, está configurado o ato de improbidade administrativa, porque houve deliberada violação à impessoalidade.

O elemento subjetivo do apelante é aferido a partir da sua própria conduta, que, no caso, restou demonstrado nas provas trazidas no Inquérito Civil (fotos, notas fiscais e mais de 100 vídeos institucionais).

Sendo assim, é certo que o apelante praticou ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da Administração Pública (princípios da legalidade, publicidade, da impessoalidade e da imparcialidade, art. 11, “caput”, inciso I, da Lei 8.429/92).

Nessas condições, é de rigor a sua condenação.

Para a fixação das penas nas ações de improbidade, o art. 12, inciso III, da Lei 8.429/92 assim estabelece:

*“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:*

*III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios 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.”*

Na hipótese, diante da reprovabilidade da conduta do apelante, haja vista a manifesta intenção de autopromoção na publicação governamental, a dosimetria da pena mostrou-se condizente com os fatos perpetrados, bem como em consonância com precedente deste Sodalício.

Vejamos:



**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

*“EMBARGOS INFRINGENTES – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – SENTENÇA QUE JULGA IMPROCEDENTES OS PEDIDOS – EX-PREFEITO – PROMOÇÃO PESSOAL – REFORMA EM GRAU DE APELAÇÃO – DIVERGÊNCIA EM RELAÇÃO ÀS SANÇÕES APLICADAS – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO QUE FIXOU AS SANÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, PAGAMENTO DE MULTA CIVIL E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO PELO PRAZO DE CINCO ANOS – RECURSO DESPROVIDO.1- As sanções do artigo 12 da Lei nº 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, para aplicá-las cabe ao julgador escolher fundamentadamente as sanções que mais amoldam à infração, tendo em vista os critérios da razoabilidade e proporcionalidade.2- De acordo com o STJ, enquadramento das condutas previstas no art. 11 da Lei 8.429/92, não é necessária a demonstração de dano ao erário ou enriquecimento ilícito do agente.3- Consoante a Corte Superior, “o ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações” (AgRg no AREsp 606.352/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 10/02/2016).4- Na hipótese, correta a imposição de ressarcimento do prejuízo ocasionado ao erário, a condenação de pagamento de multa civil correspondente a uma vez o valor do dano, e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.” (EI 142694/2015, DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES, TURMA DE CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 01/12/2016, Publicado no DJE 23/01/2017) (destaquei)*

Isso posto, em consonância com o parecer ministerial, **nego provimento ao recurso.**

É como voto.

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**  
**APELAÇÃO Nº 179855/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA DE**  
**RONDONÓPOLIS**  
**RELATOR: DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA**

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência do DES. LUIZ CARLOS DA COSTA, por meio da Câmara Julgadora, composta pelo DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (Relator), DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES (1ª Vogal) e DES. LUIZ CARLOS DA COSTA (2º Vogal), proferiu a seguinte decisão: **À UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO.**

Cuiabá, 30 de outubro de 2018.

-----  
DESEMBARGADOR JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA - RELATOR