

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.158.085 PARAÍBA

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**RECTE.(S)** : FABIO TYRONE BRAGA DE OLIVEIRA  
**ADV.(A/S)** : MAIRA ARCOVERDE BARRETO PINTO  
**ADV.(A/S)** : GABRIELA ROLLEMBERG DE ALENCAR  
**RECDO.(A/S)** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA  
PARAÍBA

**DECISÃO:** Trata-se de agravo (eDOC 106) cujo objeto é a decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto em face do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, assim ementado (eDOC 6, p. 120-123):

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL PARA FINS DE PROMOÇÃO PESSOAL. ART.37, §1º, DA CF E ART.11, INC. I, DA LEI Nº 8.429/92. BENS MÓVEIS E IMÓVEIS DO MUNICÍPIO PINTADOS COM AS CORES DA CAMPANHA ELEITORAL DO APELADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE. PROVIMENTO DO RECURSO.

– O Promovido adotou as cores verde e laranja em sua campanha eleitoral relativa ao pleito de 2008 como provam as fotografias de fls.23/28 e, ao vencer as eleições, padronizou todos os bens públicos com as cores verde e laranja.

– A publicidade no intuito de promoção pessoal importa em grave ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, que, dentre outros, informam a boa administração. Por esta razão, não pode escapar das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Ainda que não fosse o caso de dolo específico, para a configuração de improbidade por atentado aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.429/1992), este é dispensável. Isto porque o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração

## ARE 1158085 / PB

Pública, não se exigindo a presença de intenção específica.

– Logo, o argumento do Apelado que não auferiu vantagem com a sua conduta não impede que seja condenado por ato ímprobo. Diante de todos os fundamentos expostos, provejo o recurso apelatório, condenando-o às seguintes penas: multa em duas vezes o valor da remuneração recebida pelo Apelado, suspensão dos direitos políticos por três anos, 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 e ressarcimento do dano, sendo que esta última obrigação consiste em repintar todos os bens móveis e imóveis que, atualmente, estejam nas cores “verde e laranja”, com as cores indicativas da bandeira do Município de Sousa”.

Os embargos de declaração foram rejeitados (eDOC 7, p. 27).

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa aos arts. 5º, II, XXXV, LIV e 85, V, da Constituição Federal e 37, § 1º (eDOC 7, p. 118 e 122).

Nas razões recursais, preliminarmente, sustenta-se a inadequação da via eleita.

No mérito, alega-se, em suma, a ausência de promoção pessoal e violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, diante da equivocada aplicação de tais postulados, na hipótese dos autos.

Para tanto, enfatiza-se que, no caso, não se trata de reexame de provas, mas da requalificação jurídica adotada a partir do fato de que o Tribunal de origem assentou que *“o ora recorrente, na condição de Prefeito do Município de Sousa/PB, teria padronizados os bens públicos nas cores verde e laranja, as mesmas que teriam sido utilizadas em sua campanha eleitoral”* (eDOC 7, p. 123).

Afirma-se que o acórdão recorrido deve ser reformado, tendo em vista que a *“simples pintura dos prédios públicos com a cor predominante da bandeira do Município não tem o condão de configurar promoção pessoal do Prefeito, ainda mais quando sequer era candidato à reeleição, ou seja, não teria*

## ARE 1158085 / PB

*qualquer proveito da alegada autopromoção” (eDOC 7, p. 128).*

Aduz-se, que houve afronta aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, quanto às sanções aplicadas ao Recorrente, pois além da multa civil, foi também condenado, cumulativamente às seguintes:

“(1) suspensão dos direitos políticos por três anos;

(2) 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;

(3) ressarcimento do dano, sendo que esta última obrigação consiste em repintar todos os bens móveis e imóveis que, atualmente, estejam nas cores “verde e laranja”, com as cores indicativas da bandeira do Município de Sousa”.

Após o sobrestamento do recurso extraordinário para aplicação do Tema 576 da repercussão geral e do julgamento do mérito do paradigma (ARE 683.235-RG, convertido no RE 976.566-RG), a Vice-Presidência do TJ/PB, proferiu decisão nestes termos (eDOC 105, p. 2-5):

“Com relação ao aduzido maltrato ao art. 5º da CF/88, verifico que a questão suscitada, no recurso extraordinário manejado, identifica-se com o Tema 576 – RE 976.566/PA – da sistemática da repercussão geral.

(...)

Logo, não há como ser acolhida a tese defendida pelo recorrente, no sentido de afastar a incidência das disposições da Lei nº 8.429/92 ao caso em desate, motivo pelo qual deve ser aplicado o disposto no art. 1.030, I, “b”, do CPC/2015.

No que tange à arguida contrariedade ao art. 37, § 1º, da CF e aos princípios da moralidade e da impessoalidade, rever o entendimento sedimentado no acórdão fustigado – sobre a comprovação de que houve publicidade dos atos do governo para fins de promoção pessoal – passa, necessariamente, pelo

## ARE 1158085 / PB

revolvimento do acervo fático-probatório dos autos, termo insusceptível de discussão em sede de recurso extraordinário, nos termos da Súmula 279 do STF, como bem proclama os julgados abaixo destacados:

(...)

Por sua vez, quando à suposta ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, estreme de dúvida que o acatamento da tese sustentada pelo recorrente depende, inexoravelmente, da análise da legislação infraconstitucional, o que torna reflexa, portanto, a alegada violação, inviabilizando a admissão do apelo extremo (...).

Ante o exposto:

- a) NEGO SEGUIMENTO ao apelo nobre, no que diz respeito à questão da aplicação da Lei 8.429/92 aos agentes políticos;
- b) INADMITO o recurso extraordinário, quanto às demais questões”.

Registro que o apelo extremo apresentado contra o acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça já foi julgado pela Segunda Turma desta Corte e os autos foram baixados à origem (eDOC 97) e reenviados a este Supremo Tribunal Federal, em 07.07.2021, para a apreciação do recurso extraordinário interposto contra o acórdão proferido na apelação cível, quanto às questões remanescentes (eDOC 117).

**É o relatório. Decido.**

A irresignação não merece prosperar.

Com efeito, a Corte *a quo*, ao julgar o recurso da parte Recorrente, assentou (eDOC 6, p. 170-174):

“O Promovido adotou as cores verde e laranja em sua campanha eleitoral relativa ao pleito de 2008 como provam as fotografias de fls.23/28 e, ao vencer as eleições, padronizou todos os bens públicos com as cores verde e laranja.

De fato, as fotos de fls. 30/76 provam que ele pintou os

## ARE 1158085 / PB

prédios públicos, bancos de praças, grades de proteção e postes nas cores utilizadas em sua campanha eleitoral, compeliu os servidores a usarem fardamento verde e laranja, bem como, adesivou os veículos municipais e fez diversas panfletagens em seu mandato nessas cores.

O Promovido chegou a pintar o cemitério da cidade de verde e laranja e as rampas de deficientes, que em todo o país são da cor azul, de verde (fls.75/76). Já não bastassem todas essas provas, o então gestor modificou as cores das lâmpadas, que, via de regra são de tonalidade branca ou amarela, colocando iluminação verde e laranja (fls.110/111) e pintou as grades de uma mesma ponte alternando as referidas cores

(...)

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

Aduziu o Apelado que não auferiu vantagem com a realização das pinturas.

O STJ condiciona o reconhecimento do ato atentatório aos princípios da Administração Pública à simples existência do dolo lato sensu ou genérico. As condutas descritas no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 não exigem que haja dano ao patrimônio público ou locupletamento ilícito por parte do agente ímprobo. No caso, para configurar-se o ato do Réu como ímprobo basta a comprovação de que houve publicidade dos atos do governo para fins de promoção pessoal.

Constatada a inobservância das regras estabelecidas no art.37, §1º, da Constituição e no art.11 da Lei nº 8.429/1992, está configurado o dolo.

(...)

A publicidade no intuito de promoção pessoal importa em grave ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, que, dentre outros, informam a

## ARE 1158085 / PB

boa administração. Por esta razão, não pode escapar das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

(...)

Pois bem. Na fixação das penas relativas à prática de atos de improbidade administrativa, devem ser levados em consideração a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. As sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria, ponderando a respeito da extensão do dano causado, do proveito patrimonial obtido, da gravidade da conduta, da intensidade do elemento subjetivo do agente, fixando-se com lastro no princípio da proporcionalidade.

O inc.III do art.12 da lei supracitada prescreve que a multa pode ser fixada em até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente. A multa civil, que não ostenta natureza indenizatória, é perfeitamente compatível com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei nº 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos).

Diante de todos os fundamentos expostos, provejo o recurso apelatório, condenando-o às seguintes penas: multa em duas vezes o valor da remuneração recebida pelo Apelado, suspensão dos direitos políticos por três anos, 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 e ressarcimento do dano, sendo que esta última obrigação consiste em repintar todos os bens móveis e imóveis que, atualmente, estejam nas cores “verde e laranja”, com as cores indicativas da bandeira do Município de Sousa”.

Na espécie, verifica-se que, para se analisar a alegada afronta ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal e aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade quanto às penas aplicadas e concluir que não houve promoção pessoal, na hipótese dos autos, conforme pretende o

## ARE 1158085 / PB

Recorrente, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, além da legislação infraconstitucional aplicável à espécie (Lei 8.429/92), o que é vedado, a teor da Súmula 279 e por ser reflexa a alegada afronta à Constituição Federal.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“Agravos regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. **Improbidade administrativa. Cumulação de sanções. Proporcionalidade e razoabilidade. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Precedentes.** 1. Não se presta o recurso extraordinário para o reexame dos fatos e das provas constantes dos autos (Súmula nº 279/STF), nem da legislação infraconstitucional. 2. Agravo regimental não provido” (ARE 1.195.004-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 09.08.2019).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA PESSOAL. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. SÚMULA 279/STF.** O Supremo Tribunal Federal, interpretando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, assentou que o *“rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos”* (RE 191.668, Rel. Min. Menezes Direito). Dessa orientação não divergiu o acórdão do Tribunal de origem. Hipótese em que a resolução da controvérsia demandaria o reexame dos fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado em recurso extraordinário, nos termos da Súmula 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 631.448-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 19.08.2014).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INVIABILIDADE. PROPAGANDA INSTITUCIONAL DO GOVERNO DO ESTADO. INCURSIONAMENTO NO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA Nº 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO” (ARE 932.128-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 09.05.2016).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. INTERPOSIÇÃO ANTERIOR AO JULGAMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO. PROMOÇÃO PESSOAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA STF Nº 279. (...) 2. Para a reforma do acórdão da apelação e o provimento do recurso extraordinário, é imprescindível o reexame de fatos e provas, a fim de concluir que o anúncio promovido pela Prefeitura de São Bernardo do Campo não representou promoção pessoal de seu prefeito. Incidência da Súmula STF nº 279. (...) 4. Agravo regimental improvido” (RE 198.131-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 18.11.2005).

“III – É indispensável a análise do acervo probatório dos autos para verificar, no caso, eventual afronta ao art. 37, § 1º, da Constituição, circunstância que torna inviável o recurso, nos termos da Súmula 279 do STF. IV – Não há negativa de prestação jurisdicional se o acórdão, embora fundamentado, está em dissonância com os interesses dos recorrentes. V – Agravo regimental improvido” (AI 854.475-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 17.12.2012).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL E

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PUBLICIDADE VEICULADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS: INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (ARE 889.979-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 20.10.2015).**

“Agravos regimentais em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. 3. **Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa. Propaganda institucional do Município. Promoção pessoal do Prefeito.** 4. **Matéria infraconstitucional. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Necessidade de reexame do acervo probatório. Incidência da Súmula 279 do STF e da jurisprudência desta Corte.** Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. **Agravos regimentais a que se nega provimento” (RE 660.719-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 03.08.2017).**

**“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 21.07.2017. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. UTILIZAÇÃO EM PLACAS E MENSAGENS PUBLICITÁRIA DE SÍMBOLO DIVERSO AO BRASÃO OFICIAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. ART. 37, § 1º, DA CF. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO E DE LEGISLAÇÃO LOCAL. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO. 1. É inviável o processamento do apelo extremo quando seu exame implica rever a interpretação de norma local (Lei Orgânica do Município de Nova Iguaçu) que fundamentou a decisão a quo. Incidência da Súmula 280 do STF. 2. Para divergir da conclusão adotada pelo tribunal de origem, quanto à ocorrência ou não de**

## ARE 1158085 / PB

promoção pessoal, seria necessário o reexame de fatos e provas, o que é vedado na via extraordinária, nos termos da Súmula 279 do STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa, nos termos do art. 1.021, §4º, do CPC. Inaplicável a norma do art. 85, § 11, do CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação civil pública” (ARE 996.848-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 22.03.2019).

Ante o exposto, **nego provimento** ao recurso, nos termos dos arts. 932, IV, *a*, do CPC e 21, § 1º, do RISTF. Inaplicável o artigo 85, § 11, CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação civil pública.

Publique-se.

Brasília, 02 de agosto de 2021.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

*Documento assinado digitalmente*