

RECURSO ESPECIAL Nº 1.080.221 - RS (2008/0176582-7)

RELATOR : **MINISTRO CASTRO MEIRA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
RECORRIDO : **SANDRO DRUM**
ADVOGADO : **CARINE ECKE E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA: O recurso especial foi interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, com base na alínea "a" do permissivo constitucional, contra os acórdãos de fls. 309-315 e 326-329 (e-STJ), da 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, assim ementados:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. USO DE VEÍCULO OFICIAL. PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. FALTA DE REGULAMENTO DE USO. AUSÊNCIA DE PROVA DO PREJUÍZO AO ERÁRIO. IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA.

Conforme a prova recolhida na instrução, não há qualquer regulação ou disciplina no uso de veículo entregue ao Presidente da Câmara de Vereadores, não se podendo falar em abuso na utilização do mesmo.

Ademais, não há prova do prejuízo experimentado pelo erário público com a utilização do veículo.

Improcedência da ação de improbidade.

Apelação provida (e-STJ fl. 312).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. USO DE VEÍCULO OFICIAL. PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. FALTA DE REGULAMENTO DE USO. AUSÊNCIA DE PROVA DO PREJUÍZO AO ERÁRIO. IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA.

Não se verifica qualquer omissão no julgado que, ante a inexistência de qualquer regulação ou disciplina no uso de veículo entregue ao Presidente da Câmara de Vereadores, não vislumbra abuso na utilização do mesmo.

Ademais, não encontra prova do prejuízo experimentado pelo erário público com a utilização do veículo.

Improcedência da ação de improbidade.

Embargos rejeitados (e-STJ fl. 327).

O recorrente alega, preliminarmente, violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil, "ao desacolher os Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público, que visava a sanar omissão referente ao enfrentamento de questão afeta à subsunção da conduta do agente aos termos dos artigos 9º, incisos IV e XII, e 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, porquanto incontroverso o uso indiscriminado pelo agente público de veículo oficial, revelando-se matéria imprescindível ao deslinde da controvérsia" (e-STJ fl. 340).

No mérito, sustenta contrariedade aos arts. 9º, IV e XII, 11, *caput*, e 21, todos da Lei nº 8.429/1992. Isso porque "o órgão fracionário, apesar de reputar incontroverso o uso do veículo

Superior Tribunal de Justiça

oficial pelo agente público para atendimento de interesses pessoais, aquilatou este fato como regular: seja porque, em seu entender, inexistente proscrição legal; seja porque não vislumbrou a prova de prejuízo ao erário" (e-STJ fl. 344). Conclui que, "incontroverso no *decisum* que o recorrido fez uso de veículo oficial para o atendimento de interesses particulares, tais como passeios com a família, trato de cavalos de sua propriedade e participação em rodeios da região, é o que basta para concluir pela existência do ato ímprobo" (e-STJ fls. 344-345). Argumenta, ainda, *in verbis*:

Com efeito, a limitação do uso de bem público pelo respectivo agente que, em razão do cargo, o detém, encontra-se expressamente regulado pelos princípios informadores da atuação administrativa, notadamente o da moralidade. Tal vetor, assim como as regras de concreção imediata, vinculam o agente na gestão da coisa pública, responsabilizando-o pelos atos que se divorciam deste axioma.

Ademais, não se pode perder de vista o caráter objeto do mencionado princípio do que resulta não poder o agente se comprometer apenas com seus princípios éticos anímicos ou subjetivos, mas com o interesse público, aferível tão-somente por meio de condutas que objetivamente demonstrem a lisura de seu ato.

[...]

Sob tal enfoque, impende afirmar que o patrimônio estatal destina-se unicamente a atender os interesses da sociedade, do que resulta que seu uso pelo servidor apenas se legitima quando instrumentaliza o exercício das atribuições do cargo que ocupa, razão por que proscriu a fruição indiscriminada dos bens que integram seu acervo.

Diante de tal assertiva, resta claro que o uso indiscriminado de veículo oficial pelo então Presidente da Câmara de Vereadores vulnerou sobremodo a moralidade administrativa, coadunando-se aos termos preconizados pelo artigo 11 da Lei nº 8.429/92, *in verbis*:

"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:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência;

(...)"

Não bastasse a manifesta subsunção do fato à norma acima referida, no caso dos autos, o ato em exame implicou também no enriquecimento indevido do agente, porquanto este auferiu vantagem ilícita em prejuízo ao erário.

No ponto, basta cotejar-se sua conduta aos termos expressos do artigo 9º, incisos IV e XII, da Lei de Improbidade:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito **auferir qualquer vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente:**

(...)

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei."

Nesses termos, resulta indubitável a natureza ímproba da conduta implementada pelo recorrido.

Tal assertiva foi expressamente enfrentada pela sentença, que solveu a lide nos termos da tese ora esposada, *in verbis* (fls. 229-31):

"Como se observa, esses relatos não deixam qualquer dúvida de que o réu Sandro passeava de camionete com a esposa e filhos, levava ração para seu cavalo no Balneário Municipal, tendo se deslocado, ao menos uma vez, a um rodeio na cidade de Arroio do Tigre com o veículo que seria para uso público. A tese de que estaria em missão oficial foi completamente descartada pelas testemunhas, já que o réu foi visto no balneário em dia da semana, quando nenhum evento lá ocorria. Em seu depoimento, aliás, o réu sugere que teria o direito de usar a camionete como bem entendesse, já que era o Presidente da Câmara.

(...).

Portanto, ao utilizar veículo público para fins particulares, o réu Sandro Drum auferiu vantagem ilícita, violando o disposto no arts. 9º, IV, e 11, I, da Lei nº 8.429/92."

Com base em tais premissas, resulta patente que a conduta do demandado, a par de malferir o dever de moralidade na gestão da coisa pública, divorciando-se do interesse coletivo que deve pautar a atuação administrativa, implicou em enriquecimento ilícito do agente, em evidente prejuízo ao erário, coadunando-se aos termos da Lei de Improbidade.

[...]

De efeito, a Lei 8.429/92 é permeada por dispositivos que, interpretados *a contrario sensu*, revelam a dispensabilidade do prejuízo econômico-financeiro para a Administração Pública a fim de configurar o ato de improbidade e seu sancionamento. É o que se deduz, por exemplo, dos artigos 5º, 7º, 17, § 2º, e 21, I, da Lei de Improbidade (e-STJ fls. 345-347).

Pede, ao final, o provimento do recurso especial para "(a) cassar a decisão proferida pela Vigésima Primeira Câmara Cível, remetendo-se o feito ao Tribunal *a quo* para que seja sanada a omissão suscitada nos aclaratórios e, alternativamente, no caso de entender prequestionada toda a matéria em exame, (b) reformar a decisão hostilizada, com o desiderato de julgar procedente a demanda civil pública, restabelecendo a sentença proferida em sua integralidade" (e-STJ fl. 349).

O recorrido não apresentou contrarrazões (e-STJ fl. 350) e o recurso especial foi admitido (e-STJ fls. 352-354).

Opina o Dr. Aurélio Virgílio Veiga Rios, ilustrado Subprocurador-Geral da República, pelo provimento do recurso especial em parecer assim ementado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUÍZO AO ERÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. PONTO ESSENCIAL. MANIFESTAÇÃO OBRIGATÓRIA. I. O recurso especial merece ser conhecido por estarem devidamente prequestionados os dispositivos federais tidos por violados. II. No

Superior Tribunal de Justiça

mérito, em que pese a oposição de embargos de declaração pelo Ministério Público Estadual, o Tribunal "a quo" não sanou a omissão existente, razão pela qual deve ser declarada a nulidade do acórdão ora impugnado. III. Conquanto não esteja o magistrado obrigado a enfrentar todos os questionamentos das partes, não pode ele se abster de se manifestar sobre questão relevante para o deslinde da controvérsia. Omissão caracterizada. Violação ao art. 535, inciso II, do CPC. IV. No mérito, a conduta do recorrido se reveste de natureza ímproba, porquanto a utilização de veículo oficial pelo agente público para o atendimento de interesses pessoais implicou o auferimento de vantagem ilícita, acarretando o emprego indevido de verbas públicas em prejuízo ao Erário. V. A lesão a princípios administrativos contidos no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova de lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Precedentes do STJ. VI. Afasta-se do enunciado da Súmula 07 a pretensão do recorrente em ver examinada a correta valoração da prova, como no caso dos autos, em que se almeja a manifestação do STJ quanto à aplicação das sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/92, especialmente quando os fatos narrados revelam atos tipificados como de improbidade administrativa e os documentos colacionados apontam indícios de prova mais que suficiente para a condenação do recorrido pela prática de atos ímprobos, mas que foram erroneamente desqualificados pelo Tribunal a quo. VII. Parecer pelo conhecimento do recurso especial e, no mérito, pelo seu provimento (e-STJ fl. 362).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.080.221 - RS (2008/0176582-7)

EMENTA

RECUSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR E AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGOS 9º, *CAPUT* E INCISO XII, E 11, *CAPUT*, DA LEI Nº 8.429/1992. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. VEÍCULO OFICIAL. UTILIZAÇÃO EM PASSEIOS COM A FAMÍLIA E EM TRANSPORTE DE RAÇÃO PARA CAVALO DE PROPRIEDADE DO AGENTE POLÍTICO. REGULAMENTAÇÃO INTERNA DA CÂMARA. AUSÊNCIA. IRRELEVÂNCIA.

1. As ações popular e civil pública foram propostas contra agente político que, comprovadamente, utilizou veículo oficial em passeios com pessoas da família e em transporte de ração para cavalo de sua propriedade.

2. A eventual ausência de disciplina específica no âmbito da Câmara de Vereadores no tocante ao uso dos bens públicos não garante ilimitados direitos aos agentes políticos respectivos. Ao contrário, no direito público brasileiro, os agentes públicos e políticos podem fazer somente o que a lei – em sentido amplo (leis federais, estaduais e municipais, Constituição Federal, etc.) – permite, não aquilo que a lei eventualmente não proíba de modo expresse. Assim, a possível falta de regulamentação implica adotar as restrições próprias e gerais no uso dos bens públicos, os quais se destinam, exclusivamente, a viabilizar atividades públicas de interesse da sociedade. No caso, o veículo recebido destina-se a auxiliá-lo na representação oficial da Casa por ele presidida, comparecendo a eventos oficiais, reuniões de interesse público, localidades atingidas por calamidades públicas e que precisam de ajuda da municipalidade, etc.. Flagrantemente, não estão incluídos passeios com a família fora do expediente, em fins de semana e feriados, e transporte de ração para cavalo de propriedade do parlamentar. Nesses últimos exemplos há um indubitado desvio de poder, considerando que o bem de propriedade pública foi utilizado com finalidade estranha ao interesse público, distante do exercício da atividade parlamentar.

3. Extrai-se dos atos praticados pelo réu, como consequências lógicas e imediatas, verificadas *primus ictus oculi* – independentemente do reexame de provas, (i) o enriquecimento indevido do agente em detrimento do erário, tendo em vista que, em substituição do automóvel particular do réu, foi utilizado veículo público, o qual sofreu desgastes indubitáveis (pneus, câmbio, motor, lataria, parte elétrica, freios etc.), além do consumo de combustível, e (ii) o absoluto desrespeito ao princípio da moralidade administrativa, o qual obriga os agentes públicos e políticos a agirem conforme os princípios éticos, com lealdade e boa-fé. Daí que os fatos narrados revelam a prática de atos de improbidade mediante clara vontade e desejo do agente, estando inseridos nos artigos 9º, *caput* e inciso XII, e 11, *caput*, da Lei nº 8.429/1992.

4. Para a caracterização dos atos de improbidade previstos no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, não há necessidade da efetiva presença de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito.

5. Violação do art. 535 do Código de Processo Civil prejudicada.

6. Recurso especial conhecido e provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, ajuizou, em 4.11.2005, "ação de improbidade administrativa" contra Sandro Brum, pela prática de atos de improbidade previstos nos artigos 9º, incisos IV e XII, 10, *caput* e incisos II e XIII, e 11, *caput* e inciso I, da Lei nº 8.429/1992. Narrou na petição inicial, para tanto, o seguinte:

O réu – funcionário público municipal – exerceu mandato de vereador na legislatura 2001/2004, sendo que no ano de 2004 ocupou a Presidência da Câmara Municipal de Vereadores.

O Poder Legislativo Municipal de Salto do Jacuí – como é do conhecimento de todos – possui o veículo caminhoneta Ford Ranger, placas IJZ 3637.

Ocorre que era corrente nesta cidade o fato de o vereador e então Presidente da Câmara Sandro Drum utilizar o veículo do Poder Legislativo – público – para fins eminentemente particulares, em manifesto desvio de finalidade.

Com efeito, foi referido que o réu utilizava com muita frequência o veículo público para *passeios com a esposa e filhos*, quando não para *tratar de cavalos*. Tal uso era tão escancarado que o denunciante (Dr. Arizoli de Oliveira Tacques) chegou a referir em petição dirigida à Comissão de Investigação da Câmara de Vereadores que, se preciso fosse, *forneceria 100 nomes para provar o alegado*. No entanto, a comissão de Investigação instaurada no âmbito do Poder Legislativo Municipal não tratou especificamente do desvio de finalidade envolvendo o veículo público, atendo-se a outros fatos.

As pessoas ouvidas pelo Ministério Público referiram, ainda, que o veículo da Câmara de Vereadores *sempre estava em frente à casa do réu*, que era *visto diariamente conduzindo a caminhoneta, inclusive finais de semana e feriados*, em algumas oportunidades *sem camisa*, o que afasta definitivamente a possibilidade de estar usando o automóvel na condição de Presidente da Câmara.

Não faltou, também, quem dissesse que o réu utilizava o veículo para perseguir e *denunciar seus adversários políticos*, utilizando-o para *passeios com a família fora do horário de expediente da Câmara*.

Corroborando as afirmações do representante (Dr. Arizoli de Oliveira Tacques), houve testemunhas presenciais que viram o réu utilizar o veículo público, em algumas oportunidades acompanhado da família, para levar alimento a um equino de sua propriedade que estava no balneário desta Cidade.

Foi, ainda, constatado por integrantes da comunidade que o réu utilizava tal veículo para frequentar e participar de rodeios pela região, utilizando-se de automóvel oficial a ele destinado tão-só para satisfazer interesse particular, o que não deixa de ser uma vantagem direta ilicitamente fruída pelo detentor do cargo público.

Por sua vez, o réu confessou a prática infracional, **embora a seu modo**. Merece transcrição:

É mentira que usou o carro da Câmara para fins particulares... Refere que o Presidente pode sair com o veículo representando a Câmara. **Quando não está representando a Câmara a lei lhe ampara, porque o veículo foi adquirido para uso do Presidente, mesmo que não esteja representando a Câmara**, e a serviço da Câmara. (?)

[...]

Superior Tribunal de Justiça

Destarte, por tudo o que se colheu ao longo da investigação materializada no inquérito civil, tem-se claramente a prática de ato de improbidade administrativa por parte do réu que, dolosamente, utilizou-se de bem público em proveito próprio, na satisfação de interesse exclusivamente particular, em prejuízo ao erário e em infração a todos os princípios que regem a Administração Pública (e-STJ fls. 4-6).

Em primeiro grau, em única sentença, o Juiz de Direito " **julgou parcialmente procedentes** as ações popular e civil pública ajuizadas por Arizoli Tacques e Ministério Público, respectivamente, **condenando** o réu Sandro Drum a restituir aos cofres municipais a restituir aos cofres municipais a importância relativa aos gastos com combustível e manutenção do veículo indevidamente utilizado, acrescida de correção monetária e juros moratórios da data da apuração, a ser feita em liquidação de sentença por arbitramento, bem como ao pagamento de multa civil equivalente a 2 (duas) vezes o valor da remuneração por ele percebida enquanto Presidente da Câmara de Vereadores de Salto do Jacuí, devidamente atualizada" (e-STJ fl. 250). Quanto aos ônus da sucumbência, assim ficou decidido:

Em razão da recíproca sucumbência na ação popular, o réu Sandro arcará com metade das custas, além de honorários advocatícios de 20%, devidos ao patrono do autor, incidente sobre o valor da condenação apurado na liquidação de sentença acima referida (CPC, art. 20, § 3º). Ao autor da ação popular caberá o restante das custas, bem como honorários de R\$ 700,00 devidos ao patrono dos réus na referida ação (art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil). Na ação civil pública o réu arcará com a integralidade das custas. Suspendo, porém, a cobrança das verbas em relação ao réu Sandro, em razão da Assistência Judiciária Gratuita que ora lhe defiro (e-STJ fl. 250).

Extraio da sentença que, após examinar as declarações prestadas por testemunhas e o próprio depoimento do réu, concluiu o Juiz de Direito pela veracidade dos fatos alegados pelos autores, *in verbis*:

Com se observa, esses relatos não deixam qualquer dúvida de que o réu Sandro passeava de camionete com a esposa e filhos, levava ração para o seu cavalo no Balneário Municipal, tendo se deslocado, ao menos uma vez, a um rodeio na cidade de Arroio do Tigre com o veículo que seria para uso público. A tese de que estaria em missão oficial foi completamente descartada pelas testemunhas, já que o réu foi visto no balneário em dia da semana, quando nenhum evento lá ocorria. Em seu depoimento, aliás, o réu sugere que teria o direito de usar a camionete como bem entendesse, já que era o Presidente da Câmara. Essa visão distorcida do que deva ser o trato com a coisa pública de forma alguma surpreende este julgamento, especialmente por estarmos em uma pequena cidade do interior do Rio Grande do Sul, tendo em vista o péssimo exemplo proporcionado pelo parlamento em âmbito nacional, onde não raro os políticos entendem que os bens públicos também lhes pertencem [...]

[...]

Utopia ou não, porém, o certo é que a legislação é clara ao inadmitir a confusão entre patrimônio público e particular, não podendo o político eleito pelo povo desconhecer princípios básicos de moralidade e legalidade administrativa. Se a classe política costuma fazer "vistas grossas" ao descumprimento desses princípios, a única forma de punição aos responsáveis é pela via judicial, no âmbito, especialmente, das ações populares e civis

Superior Tribunal de Justiça

públicas, como se dá no caso presente.

Portanto, ao utilizar veículo público para fins particulares, o réu Sandro Drum auferiu vantagem ilícita, violando o disposto nos arts. 9º, IV, e 11, I, da Lei 8.429/92. É de se concordar, porém, com as razões invocadas pelo Ministério Público, à 221, no sentido de que a aplicação cumulativa das punições requeridas na inicial da ação civil pública são desproporcionais aos fatos imputados ao réu, mostrando-se suficiente o ressarcimento ao erário da importância relativa aos gastos com combustível e manutenção do veículo, cumulada com a multa civil nos moldes sugeridos pelo Douto Promotor de Justiça (e-STJ fls. 248-250).

O Tribunal de origem, expressamente, apesar de reconhecer a veracidade dos fatos, julgou improcedentes as ações, tão somente, pelo fato de o réu ter sido Presidente do Poder Legislativo do Município, pela ausência de provas de prejuízo ao erário e por não se apontar violação a nenhuma norma do Regimento Interno da Câmara, Resolução ou ato normativo. Confirmam-se, oportunamente, as seguintes passagens do acórdão proferido na apelação:

Tenho que assiste razão ao apelante.

O fato imputado ao réu consiste em uso, para fins pessoais, da camioneta Ford Ranger pertencente à Câmara de Vereadores, não se pode olvidar que o réu era Presidente daquele Poder Legislativo do Município.

Sobre o tema, leciona com propriedade Hely Lopes Meirelles:

"A Câmara de Vereadores, como órgão legislativo do Município, desfruta das prerrogativas próprias das corporações político-representativas, quais sejam a de compor a sua Mesa Diretiva, elaborar seu regimento, organizar os seus serviços e deliberar livremente sobre assuntos de sua economia interna. Interna corporis são somente aquelas questões ou assuntos que entendam direta e exclusivamente com a economia interna da corporação legislativa, com suas prerrogativas institucionais, ou com a faculdade de valorar matéria de sua privativa competência" (Direito Municipal Brasileiro, Editora Revista dos Trib., 1981, pág. 503).

Ora, na medida em que foi confiado ao Presidente da Câmara um veículo, sem qualquer limitação de uso, não se pode entender abusivo ou em desvio de função, o uso indiscriminado deste veículo.

Por outro lado, não há na prova recolhida na instrução demonstração cabal de prejuízo ao erário público.

"Segundo o art. 11 da Lei 8.429/92, constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, notadamente a prática de ato que visa fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência (inciso I), ou a ausência de prestação de contas, quando esteja o agente público obrigado a fazê-lo (inciso VI)" (REsp n. 880.662-MG, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma).

No caso, não se aponta qualquer violação ao Regimento Interno da Câmara, Resolução ou ato normativo, no uso do veículo pelo exercício do cargo de Presidente do Órgão.

Importa registrar que a jurisprudência firmou-se no sentido de que *"O pedido condenatório demanda a comprovação do prejuízo, ainda que imaterial experimentado pelo*

Poder Público. Se o autor da demanda pretende condenar o réu a ressarcir o erário, deverá fazer a prova concreta da lesão. Como se sabe o pressuposto da indenização é o desfalque patrimonial causado pela omissão dolosa ou culposa ." (REsp n. 663.889-0 - DF, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma).

Neste contexto, resta evidente que não há no painel probatório qualquer ato abusivo no uso de veículo oficial, destinado exclusivamente ao Presidente da Câmara de Vereadores, que enseje a condenação por improbidade.

Sendo assim, dou provimento ao apelo para julgar improcedente a demanda (e-STJ fls. 313-315).

Encerrada a narrativa acima, essencial para o deslinde do caso, passo a examinar as razões do recorrente.

Preliminarmente, o Tribunal de origem, expressamente, enfrentou as questões jurídicas vinculadas aos artigos arts. 9º, IV e XII (usar bem público em proveito próprio), e 11 (princípios administrativos), *caput*, da Lei nº 8.429/1992 e, ainda, fez referência explícita ao referido art. 11, ainda que tenha decidido pela não ocorrência do fato (cf.e-STJ fl. 314).

Com efeito, descreveu e reconheceu a ocorrência do fato – "utilização indiscriminada" de veículo oficial (cf. fl. 313) –, mas afastou a tipificação, porque:

- (i) o veículo foi confiado ao Presidente da Câmara sem qualquer limitação de uso,
- (ii) o prejuízo ao erário não foi comprovado, e
- (iii) não se apontou qualquer violação ao Regimento Interno da Câmara, Resolução ou ato normativo no tocante à utilização do automóvel.

Assim, encontra-se caracterizado o prequestionamento explícito das questões jurídicas e do art. 11 e o prequestionamento implícito do art. 9º, ao examinar o conteúdo normativo da disposição da Lei de Improbidade Administrativa, mesmo não citando taxativamente, o que viabiliza o julgamento das alegações meritórias apontadas no recurso especial.

Reconheço, assim, que a matéria aventada pelo recorrente se acha devidamente prequestionada.

No mérito, a orientação adotada pelo Tribunal de origem, ao reconhecer a ausência de atos de improbidade, no caso concreto, conferiu "carta branca" aos agentes políticos no uso de bens públicos que lhes são confiados, nas hipóteses em que não houver disciplina local ou interna do órgão a respeito das limitações ao uso dos mesmos bens.

Esse entendimento, entretanto, não encontra amparo no nosso Direito. A eventual ausência de disciplina específica no âmbito, *v.g.*, da Câmara de Vereadores no tocante ao uso dos bens públicos, não garante ilimitados direitos aos agentes políticos respectivos. Ao contrário, no direito público brasileiro, os agentes públicos e políticos podem fazer somente o que a lei – em sentido amplo (lei federal, estadual e municipal, Constituição Federal, etc.) – permite, não aquilo que a lei eventualmente não proíbe de modo expresso. Assim, a possível falta de regulamentação implica adotar as restrições próprias e gerais no uso dos bens públicos, os quais se destinam, exclusivamente, a viabilizar atividades públicas de interesse da sociedade. No caso do Presidente da Câmara de Vereadores, por exemplo, o veículo recebido destina-se a auxiliá-lo na representação oficial da casa da qual faz parte, comparecendo a eventos oficiais, reuniões de interesse público,

Superior Tribunal de Justiça

localidades atingidas por calamidades públicas e que precisam de ajuda da municipalidade, etc.. Flagrantemente, ai não estão incluídos passeios com a família fora do expediente, em fins de semana e feriados, e transporte de ração para cavalo de propriedade do parlamentar. Nesses últimos exemplos, há um indubitável desvio de poder, considerando que o bem de propriedade do Município foi utilizado com finalidade alheia ao interesse público, distante do exercício da atividade parlamentar.

Tem-se como consequência lógica e imediata, verificada *primo ictu oculi* – independentemente do reexame de provas, dos atos praticados pelo ora réu, portanto, o enriquecimento indevido do agente em detrimento do erário, tendo em vista que, em substituição do automóvel particular do réu, foi utilizado veículo público, o qual sofreu desgastes indubitáveis (pneus, câmbio, motor, lataria, parte elétrica, freios etc.), além do consumo de combustível. Igualmente, acarretaram o absoluto desrespeito ao princípio da moralidade administrativa, o qual obriga os agentes públicos e políticos a agirem de conformidade com os princípios éticos, com lealdade e boa-fé. Daí que os fatos narrados caracterizam, sim, atos de improbidade praticados mediante clara vontade e desejo do agente, estando inseridos nos seguintes dispositivos da Lei nº 8.429/1992, indicados no recurso especial:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

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 [...]

Ademais, especificamente quanto ao art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/1992, nem mesmo haveria necessidade de ocorrer e de provar efetivos danos ao erário. Sobre o tema:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 165, 458 E 535 DO CPC. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO PRINCÍPIOLÓGICA DE CONHECIMENTO PALMAR. MULTA CIVIL. REDUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

[...]

2. Os atos de improbidade administrativa tipificados no art. 11 da Lei n. 8.429/92 que importem na violação dos princípios da administração independem de dano ao erário ou do enriquecimento ilícito do agente público.

[...]

Agravo regimental improvido (AgRg no AREsp 70.899/SP, Segunda Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 24.10.2012).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE

Superior Tribunal de Justiça

DIVERGÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE. SÚMULA 168/STJ. ELEMENTO SUBJETIVO. QUESTÃO NÃO APRECIADA PELO ACÓRDÃO EMBARGADO. FORO PRIVILEGIADO. INOVAÇÃO RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

[...]

3. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, para o 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.

[...]

6. Agravo regimental não provido (AgRg no EREsp 1.119.657/MG, Primeira Seção, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe de 25.9.2012).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARADIGMAS ORIUNDOS DA MESMA TURMA JULGADORA. DISCUSSÃO ACERCA DA APLICAÇÃO DE REGRA TÉCNICA RELATIVA AO CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. QUESTÃO NÃO APRECIADA PELO ACÓRDÃO EMBARGADO. ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE. SÚMULA 168/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

[...]

5. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, para o 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. Incidência da Súmula 168/STJ.

6. Agravo regimental não provido (AgRg nos EREsp 1.143.484/SP, Primeira Seção, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe de 30.8.2012).

Por fim, ilustrativamente, em mais de uma oportunidade esta Corte coibiu o uso de bem público para satisfazer interesse meramente pessoal, reconhecendo a prática de ato improbidade. Confiram-se:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DISTINÇÃO ENTRE JUÍZO DE IMPROBIDADE DA CONDUTA E JUÍZO DE DOSIMETRIA DA SANÇÃO.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Chefe de Gabinete do Município de Vacaria/RS, por ter utilizado veículo de propriedade municipal e força de trabalho de três membros da Guarda Municipal para transportar utensílios e bens particulares.

2. Não se deve trivializar a Lei da Improbidade Administrativa, seja porque a severidade das punições nela previstas recomenda cautela e equilíbrio na sua aplicação, seja porque os remédios jurídicos para as desconformidades entre o ideal e o real da Administração brasileira não se resumem às sanções impostas ao administrador, tanto mais quando nosso ordenamento atribui ao juiz, pela ferramenta da Ação Civil Pública, amplos e genéricos poderes de editar provimentos mandamentais de regularização do funcionamento das atividades do Estado.

Superior Tribunal de Justiça

3. A implementação judicial da Lei da Improbidade Administrativa segue uma espécie de silogismo – concretizado em dois momentos, distintos e consecutivos, da sentença ou acórdão – que deságua no dispositivo final de condenação: o *juízo de improbidade da conduta* (= premissa maior) e o *juízo de dosimetria da sanção* (= premissa menor).

4. Para que o defeito de uma conduta seja considerado mera irregularidade administrativa, exige-se valoração nos planos quantitativo e qualitativo, com atenção especial para os bens jurídicos tutelados pela Constituição, pela Lei da Improbidade Administrativa, pela Lei das Licitações, pela Lei da Responsabilidade Fiscal e por outras normas aplicáveis à espécie. Trata-se de exame que deve ser minucioso, sob pena de transmutar-se a irregularidade administrativa banal ou trivial, noção que legitimamente suaviza a severidade da Lei da Improbidade Administrativa, em senha para a impunidade, *business as usual*.

5. Nem toda irregularidade administrativa caracteriza improbidade, nem se confunde o administrador inábil com o administrador ímprobo. Contudo, se o juiz, mesmo que implicitamente, declara ou insinua ser ímproba a conduta do agente, ou reconhece violação aos bens e valores protegidos pela Lei da Improbidade Administrativa (= *juízo de improbidade da conduta*), já não lhe é facultado – sob o influxo do *princípio da insignificância*, mormente se por "insignificância" se entender somente o *impacto monetário direto* da conduta nos cofres públicos – evitar o *juízo de dosimetria da sanção*, pois seria o mesmo que, por inteiro, excluir (e não apenas dosar) as penas legalmente previstas.

6. Iniquidade é tanto punir como improbidade, quando desnecessário (por atipicidade, p. ex.) ou além do necessário (= iniquidade individual), como absolver comportamento social e legalmente reprovado (= iniquidade coletiva), incompatível com o marco constitucional e a legislação que consagram e garantem os princípios estruturantes da boa administração.

7. O juiz, na medida da reprimenda (= *juízo de dosimetria da sanção*), deve levar em conta a gravidade, ou não, da conduta do agente, sob o manto dos princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade*, que têm necessária e ampla incidência no campo da Lei da Improbidade Administrativa.

8. Como o seu próprio *nomen iuris* indica, a Lei 8.429/92 tem na *moralidade administrativa* o bem jurídico protegido por excelência, valor abstrato e intangível, nem sempre reduzido ou reduzível à moeda corrente.

9. A conduta ímproba não é apenas aquela que causa dano financeiro ao Erário. Se assim fosse, a Lei da Improbidade Administrativa se resumiria ao art. 10, emparedados e esvaziados de sentido, por essa ótica, os arts. 9 e 11. Logo, sobretudo no campo dos princípios administrativos, não há como aplicar a lei com calculadora na mão, tudo expressando, ou querendo expressar, na forma de reais e centavos.

10. A insatisfação dos eminentes julgadores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul com o resultado do *juízo de dosimetria da sanção*, efetuado pela sentença, levou-os, em momento inoportuno (isto é, após eles mesmos reconhecerem implicitamente a improbidade), a invalidar ou tornar sem efeito o próprio *juízo de improbidade da conduta*, um equívoco nos planos técnico, lógico e jurídico.

11. A Quinta Turma do STJ, em relação a crime de responsabilidade, já se pronunciou no sentido de que "deve ser afastada a aplicação do princípio da insignificância, *não obstante a pequena quantia desviada*, diante da própria condição de Prefeito do réu, de quem se exige um comportamento adequado, isto é, dentro do que a sociedade considera correto, do ponto de vista ético e moral." (REsp 769317/AL, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ 27/3/2006). Ora, se é assim no campo penal, com maior razão no universo da Lei de Improbidade Administrativa, que tem caráter civil.

12. Recurso Especial provido, somente para restabelecer a multa civil de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), afastadas as sanções de suspensão de direitos políticos

e proibição de contratar com o Poder Público, pretendidas originalmente pelo Ministério Público (REsp 892.818/RS, Segunda Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe de 10.2.2010).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SANÇÕES APLICADAS PELA ORIGEM. ALEGADA OFENSA A ART. 12, P. ÚN., DA LEI N. 8.429/92 POR FALTA DE PROPORCIONALIDADE/RAZOABILIDADE. INOCORRÊNCIA. CARACTERIZAÇÃO DE CONDUTAS COMO ÍMPROBAS. NÃO-INDICAÇÃO DE DISPOSITIVOS LEGAIS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284 DO STF, POR ANALOGIA.

1. Prioridade em razão da Lei Complementar n. 135/2010.

2. Trata-se de ação civil pública em que se alega que os requeridos (ora recorrentes) - à época, respectivamente, Prefeito, Secretário Municipal do Meio Rural e Secretário Municipal de Planejamento, Infra-estrutura e Meio Ambiente - permitiram a utilização de vários veículos e máquinas de propriedade da Municipalidade, bem como do trabalho de servidores públicos, para a realização de serviços particulares no interior da "Granja Jacqueline", de propriedade do genitor do alcaide, e no acesso à Associação Recreativa Aurora, sem que houvesse prévia autorização legislativa e tampouco contraprestação pecuniária pelos beneficiados. Na espécie, importante destacar, ainda, que dois vereadores foram agredidos por prepostos que trabalhavam em propriedade particulares beneficiadas pelos serviços e maquinários, inclusive com destruição de filmadoras e fitas cassetes com a quais se pretendia demonstrar a ocorrência das referidas ilegalidades.

3. Nas razões recursais, os recorrentes apontam ter havido ofensa ao art. 12, p. ún., da Lei n. 8.429/92, ao argumento de que a aplicação cumulativa das sanções previstas no inc. II do mesmo dispositivo é desproporcional aos efeitos do ato considerado ímprobo. Além disso, no mérito, dizem que o acórdão merecem reforma porquanto as condutas praticadas não são ímprobas.

4. Considerando os fatos apontados, entende-se que a aplicação das sanções ocorreu de forma fundamentada e razoável, especialmente levando em conta que todas foram fixadas no mínimo legal.

5. Não se pode perder de vista que o uso da coisa pública em benefício particular, mormente em situações de que acabam levando a agressões físicas a particulares e a seu patrimônio (destaques nos trechos acima recortados), subverte de maneira grave e indelével a figura do gestor do erário em gestor do patrimônio privado, aniquilando, em suas raízes mais essenciais, a premissa do mandato político conferido pelo povo através das eleições.

6. Daí porque são *ontologicamente* pertinentes a imposição de perda da função pública, suspensão de direitos políticos no mínimo legal e proibição de contratar com e receber incentivos do Poder Público também no mínimo legal.

7. Bem assim irrepreensível a incidência de multa civil (que não se confunde com ressarcimento ao erário), que adquire contornos de sanção ligada à necessidade de, mais do que impedir os recorrentes de participarem da vida pública como mandatários protagonistas, ver reparado o eventual dano à imagem da Administração Pública frente à sociedade local - especialmente, como disse, tendo em foco que houve agressões físicas a particulares, com tentativa de destruição de provas do cometimento das condutas ímprobas.

8. Note-se, como já dito, ser obrigatório o ressarcimento, considerando a existência de o prejuízo ao erário.

9. No mais, no que tange ao mérito (caracterização da improbidade administrativa), a falta de indicação de dispositivo sobre o qual recai a alegada violação de legislação infraconstitucional e a divergência jurisprudencial atrai a incidência da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

10. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido (REsp 1.013.275/SC, Segunda Turma, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 20.9.2010).

Superior Tribunal de Justiça

Fica prejudicada, por fim, a alegada violação do art. 535 do Código de Processo Civil.
Ante o exposto, **conheço do recurso especial e lhe dou provimento para restabelecer a sentença do Juiz da Comarca de Salto do Jacuí/RS.**
É como voto.

