



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 908.790 - RN (2006/0262230-7)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
R.P/ACÓRDÃO : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECORRIDO : WILMA MARIA DE FARIA
RECORRIDO : FRANCISCO HONÓRIO DE MEDEIROS FILHO
ADVOGADO : ARMANDO ROBERTO HOLANDA LEITE
RECORRIDO : MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE
ADVOGADO : MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE (EM CAUSA PRÓPRIA)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITA CANDIDATA À REELEIÇÃO. UTILIZAÇÃO DA PROCURADORIA MUNICIPAL PARA DEFESA NA JUSTIÇA ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO CONCRETO.

1. Para constatar se o uso de procuradores municipais na defesa de agente político candidato à reeleição perante a justiça eleitoral configura improbidade administrativa, é necessário perquirir se, no caso concreto, há ou não interesse público que justifique a atuação desses servidores.

2. Na espécie, não há como reconhecer a preponderância do interesse público quando um agente político se defende em uma ação de investigação judicial, cuja consequência visa atender interesse essencialmente seu, privado, qual seja, a manutenção da elegibilidade do candidato. Por outro lado, revela-se contraditória a afirmação de que haveria interesse secundário do Município a ensejar a defesa por sua Procuradoria, na medida em que a anulação de um ato administrativo lesivo, ao invés de lhe imputar ônus, apenas lhe daria benefícios econômico-financeiros.

3. Em relação aos procuradores municipais, não há falar em improbidade administrativa, pois estavam apenas cumprindo suas funções legais ao defender o Chefe do Poder Executivo Municipal. Ademais, a própria lide revelou a complexidade da questão, especificamente quanto à presença de interesse público apto a justificar a atuação da Procuradoria Municipal. Na dúvida, e também para evitar o escoamento do prazo legal para a defesa da prefeita, não seria razoável exigir conduta diversa da praticada pelos procuradores.

4. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer que a utilização da Procuradoria Municipal pela recorrida para fins de representação judicial na justiça eleitoral no período das eleições e perante o TRE-RN, na espécie, constitui ato de improbidade administrativa, com a determinação de retorno dos autos à origem para aplicar eventuais sanções cabíveis.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, divergindo do Sr. Ministro-Relator, por maioria, dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, que lavrará o acórdão.

Vencido o Sr. Ministro Humberto Martins.

Votaram com o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques os Srs. Ministros Eliana Calmon e Castro Meira.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Impedido o Sr. Ministro Herman Benjamin.
Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.
Brasília (DF), 20 de outubro de 2009.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 908.790 - RN (2006/0262230-7)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECORRIDO : WILMA MARIA DE FARIA
RECORRIDO : FRANCISCO HONÓRIO DE MEDEIROS FILHO
ADVOGADO : ARMANDO ROBERTO HOLANDA LEITE
RECORRIDO : MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE
ADVOGADO : MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE (EM CAUSA PRÓPRIA)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça daquele Estado, assim ementado (fls. 609):

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. PREFEITO MUNICIPAL. PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. LEGALIDADE. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO.

I - Para a caracterização do ato de improbidade administrativa essencial é o preenchimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 8.429/92.

II - Não configura ato de improbidade administrativa a representação judicial, pela Procuradoria Geral do Município, do Chefe do Poder Executivo Municipal, no período das eleições.

III - Recurso conhecido e provido."

Alega o recorrente que o acórdão regional contrariou as disposições contidas nos artigos 9º, inciso IV, 10, incisos XII e XIII, 11, inciso I, e 12, incisos I, II e III, todos da Lei n. 8.429/92.

Não foram apresentadas contrarrazões, conforme certidão de fls. 629.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em seguida, sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fls. 630/631).

O Ministério Público Federal ofereceu parecer às fls. 639/644, opinando pelo provimento do recurso especial.

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 908.790 - RN (2006/0262230-7)

EMENTA

ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PREFEITA CANDIDATA À REELEIÇÃO – USO DE PROCURADORES MUNICIPAIS PARA A DEFESA EM DEMANDA NA JUSTIÇA ELEITORAL – NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DA PREPONDERÂNCIA DOS INTERESSES ENVOLVIDOS – EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO SECUNDÁRIO NA DEFESA DA LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADA NO CASO CONCRETO.

1. Em que pese existir, nos processos sujeitos ao conhecimento da Justiça Eleitoral, um interesse pessoal do aspirante ao cargo eletivo, em algumas situações, quando a representação eleitoral é feita em face de atos executados no exercício do cargo, emerge também o interesse público, consistente na defesa da legitimidade e da legalidade do ato administrativo impugnado.

2. Dessa forma, para averiguar se o uso de procuradores municipais, na defesa de candidato na Justiça Eleitoral, configura improbidade administrativa é preciso analisar se no caso concreto há interesse público que justifique a atuação desses servidores. Não havendo, estará violado o art. 9º, inciso IV, da Lei n. 8.429/92.

3. *In casu*, a hialina presença de interesse público secundário, na manutenção da validade jurídica do contrato administrativo impugnado, é a matéria de fundo que autorizou os procuradores municipais a atuarem na defesa da recorrida perante a Justiça Eleitoral.

Recurso especial improvido.

VOTO VENCIDO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Em face da presença dos pressupostos recursais, conheço do recurso especial.

DA VIOLAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Alega o recorrente que o acórdão violou os artigos 9º, inciso IV, 10, incisos XII e XIII, 11, inciso I, e 12, incisos I, II e III, todos da Lei 8.429/92, na medida em que deixou de aplicar a lei de improbidade administrativa aos recorridos.

Da leitura do acórdão extrai-se como fato incontroverso que a recorrida - Wilma Maria de Faria -, então candidata à reeleição na prefeitura de Natal, valeu-se de representação judicial, na Justiça Eleitoral, dos outros dois recorridos, que ocupavam o cargo de procuradores municipais.

Segundo o recorrente, a utilização de procuradores do município, ou seja, servidores públicos municipais, na defesa de interesses do mandatário perante a Justiça Eleitoral, configura-se ato de improbidade administrativa tipificado no art. 9º, inciso IV, da Lei de improbidade administrativa. *In verbis*:

*"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**:*

(...)

*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**" (grifo meu).*

Aduz que, caso fique caracterizado o ato ímprobo, imputado à primeira recorrida, restará configurada, também, a improbidade administrativa dos demais recorridos, nos termos do art. 10, incisos XII e XIII, da Lei n. 8.429/92, os quais, para uma melhor compreensão, também serão transcritos:

*"Art. 10. **Constitui ato de improbidade** administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, **e notadamente**:*

(...)

*XII - **permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente**;*

*XIII - **permitir que se utilize, em obra ou serviço particular,** veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza,*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, **bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.**"*
(Grifo meu.)

Em fundamentação sintética, estas foram as palavras do acórdão recorrido (fls. 614):

"Da análise dos autos, verifica-se que, de fato, a representação judicial da primeira Apelada fora realizada pelos mencionados procuradores municipais. Entretanto, a tal conduta não se pode atribuir o elemento doloso, imprescindível à caracterização do ato de improbidade administrativa, de sorte que não há como se admitir qualquer espécie de enriquecimento ilícito, requisito exigido pela legislação aplicável ao caso em debate.

Como restou salientado na peça defensiva dos primeiro e segundo Demandados, a citação foi efetivada na sede da Prefeitura de Natal; as supostas condutas ímprobas apenas poderiam ser cometidas por exercente do cargo de Prefeito, de modo que não houve qualquer ilegalidade na discutida representação judicial.

O Município de Natal, quando da sua manifestação processual, reconheceu a ausência de prova de que ocorreu enriquecimento ilícito, por parte dos Apelados, restando, portanto, não preenchidos os elementos caracterizadores da improbidade administrativa ventilada.

No que concerne aos demais Recorridos, constata-se que suas condutas não ensejaram atos de improbidade administrativa, pois estavam exercendo o seu mister de acordo com as previsões legais, defendendo, como advogados públicos municipais, o chefe do Poder Executivo Municipal, que, na ocasião, era candidato à reeleição do respectivo cargo..."

Com efeito, extrai-se do acórdão a seguinte moldura fática:

- a) Houve, de fato, a representação judicial da prefeita municipal, na Justiça Eleitoral, pelos procuradores municipais;
- b) a citação foi realizada na sede da prefeitura municipal, e as supostas condutas ímprobas apenas poderiam ser cometidas por exercente de cargo de prefeito;
- c) não houve enriquecimento ilícito.

Diante desses fatos, o Tribunal de origem entendeu que estavam ausentes os elementos essenciais das condutas de improbidade administrativa, motivo pelo qual



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não teriam lugar os atos sancionatórios correspondentes.

Creio, todavia, que a questão não é tão simples.

De início, não se pode atrelar a ocorrência da improbidade administrativa à existência de enriquecimento ilícito do agente público. Ainda que o administrador público não tenha enriquecido ilicitamente com o ato praticado, tal fato, por si só, não exclui a incidência da Lei n. 8.429/92.

Esta Corte Superior há muito já sedimentou o entendimento de que a ocorrência de improbidade administrativa não depende da existência de enriquecimento ilícito.

Nesse sentido:

"ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. EMPRÉSTIMO ANTERIOR A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. DESCUMPRIMENTO.

1. 'Embora seja dispensável, na hipótese, o procedimento licitatório para a realização de operação bancária, já que realizada antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, subiste o acórdão ao reconhecer a irregularidade das operações de empréstimo sem autorização do Legislativo Municipal' (REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004).

2. 'Assim, para as operações de crédito por antecipação de receita não basta a autorização genérica contida na lei orçamentária, sendo indispensável autorização específica em cada operação. A inobservância de tal formalidade, ainda que não implique em enriquecimento ilícito do recorrente ou prejuízo para o erário municipal, caracteriza ato de improbidade, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429/92, à mingua de observância dos preceitos genéricos que informam a administração pública, inclusive a rigorosa observância do princípio da legalidade (REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004).

3. *Recurso especial a que se nega provimento.*" (Grifo meu.)
(REsp 799.094/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 16.9.2008, DJe 22.9.2008.)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ARTS 9º, 10, 11 E 12



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DA LEI N. 8.429/92 - NECESSIDADE DA CORTE DE ORIGEM MANIFESTAR-SE SOBRE OS TEMAS ENFOCADOS, UMA VEZ QUE RECONHECEU A OCORRÊNCIA DE ATOS DE IMPROBIDADE - OMISSÃO RELEVANTE - VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC.

1. O Tribunal a quo não atentou para o fato de que os atos de improbidade, a teor do art. 11 da Lei n. 8.429/92 ("Lei de Improbidade"), também se configuram mesmo quando inexistente lesão ao erário ou enriquecimento ilícito dos réus.

2. Quanto à alegada violação dos arts. 9º, 10 e 12 da Lei de Improbidade, o acórdão recorrido, mesmo reconhecendo a ocorrência de improbidade administrativa, deixou de aplicar os dispositivos sob o ilegal fundamento de que as consequências dos atos cometidos não seriam 'tão graves.'

3. 'A existência de omissão relevante à solução da controvérsia, não sanada pelo acórdão recorrido, caracteriza a violação do art. 535 do CPC.' (REsp 839.468/BA, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, 3ª Turma, DJ 13.11.2006).

4. Recurso especial parcialmente conhecido e provido, a fim de que os autos retornem ao Tribunal a quo para o julgamento completo dos embargos de declaração."

(REsp 757.205/GO, de minha relatoria, Segunda Turma, julgado em 27.2.2007, DJ 9.3.2007.)

Dessa forma, a simples ausência de enriquecimento ilícito não seria motivo para o Tribunal de origem ter deixado de reconhecer a prática do ato ímprobo e aplicar as sanções previstas na Lei n. 8.429/92.

O ponto nevrálgico do recurso especial, todavia, encontra-se no segundo sustentáculo da fundamentação do acórdão recorrido, qual seja, a legalidade da representação judicial do chefe do Poder Executivo pelos procuradores municipais em processo perante a Justiça Eleitoral.

A dificuldade que se impõe é a de saber se, nos processos que correm na Justiça Eleitoral, a defesa feita por procurador municipal do prefeito-candidato equivale ao uso de servidores públicos em serviço particular, conduta descrita pelo art. 9º, inciso IV, da Lei de Improbidade Administrativa.

A resposta a essa pergunta não poderá ser obtida sem uma análise mais apurada sobre a preponderância dos interesses envolvidos nas ações perante a Justiça Eleitoral. Só assim será possível saber se, no caso dos autos, houve violação do comando da Lei n. 8.429/92.

Início minha tarefa ressaltando que um dos principais objetivos, senão o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

maior, da legislação eleitoral é garantir a higidez da consciência do eleitor no momento do sufrágio. Nessa empreitada, o desafio mais difícil é assegurar o equilíbrio entre os candidatos concorrentes e combater qualquer prática que, por meio da fraude, do abuso de poder ou de outros métodos, possa influenciar no resultado do pleito.

O esforço da Justiça Eleitoral mostra-se tanto mais hercúleo quanto maior é a capacidade do gênio humano em criar meios e práticas, cuja única finalidade é a captação de sufrágio e o desequilíbrio entre os participantes do pleito. A compra de votos e o uso da máquina pública para oferecer benesses aos eleitores são apenas alguns exemplos que podem ser listados à exaustão.

Essas condutas ilícitas não encontram uma formatação específica. Ou seja, o objetivo de desvirtuar o processo eleitoral é sempre o mesmo, mas o meio pelo qual se pretende alcançar esse escopo é que varia de acordo com a possibilidade e oportunidade que cada candidato dispõe.

Assim, há práticas ilegais em um processo eleitoral que só podem ser executadas por pessoas que exercem algum cargo público. Há outras, no entanto, que, por não depender do funcionamento da máquina administrativa, podem ser efetivadas por qualquer candidato, seja ele agente público ou não.

Por exemplo, a compra de votos pode ser realizada tanto por quem detém poder econômico, mas não ocupa nenhum cargo na administração pública, como também por agente público, em conduta que não guarda nenhum nexos com as suas atribuições.

Por outro lado, a captação de sufrágio, por vezes, é efetivada por meio de atos administrativos, que ostentam uma tênue aparência de legalidade, mas que buscam finalidade proibida pela lei. Nesses casos, só o agente público é quem tem condições de colocar tais atos em prática, valendo-se do poder no qual foi investido.

Em síntese, a lei eleitoral tanto pode ser violada por quem não ocupa cargo público quanto por quem detém um lugar na administração do estado. Neste último caso, todavia, o que se observa é que o campo de atuação não se resume apenas aos atos administrativos, mas também a condutas que não mantêm relação alguma com o exercício do cargo público.

Essa distinção é por demais necessária pois ajudará a identificar os interesses envolvidos nas ações perante a Justiça Eleitoral, e, a partir daí, poderá responder se o uso de procuradores municipais na defesa do prefeito-candidato constitui-se em ato de improbidade administrativa.

Não desconheço que, em todos os casos em que um candidato é



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

processado na Justiça Eleitoral, existe um interesse pessoal do aspirante ao cargo eletivo. Todavia, quando a representação eleitoral é feita em virtude de atos cuja execução se deu no exercício do cargo público, emerge também o interesse público, ainda que secundário, na defesa da legitimidade e legalidade do ato impugnado.

É a presença do interesse público, na defesa do ato administrativo que se encontra sob suspeição de ter sido praticado em ofensa à legislação eleitoral, que autoriza o procurador do município a agir nesta justiça especializada em defesa do candidato que praticou o ato.

Em última análise, pode-se dizer que não há o uso de servidores municipais para fins particulares do agente público, conduta esta vedada pelo art. 9º, inciso IV, da Lei n. 8.429/92, mas sim a atuação desses funcionários no desempenho das atribuições que seu cargo lhes impõe.

No caso concreto, o que se observa é que a recorrida, quando prefeita e candidata à reeleição, foi representada na Justiça Eleitoral, por ter celebrado contrato entre o Município de Natal e a empresa MCS Consultoria Vida Urgente Ltda, no dia 18.9.2000, que contemplava a prestação de serviços de atendimento e encaminhamento de servidores públicos municipais para os hospitais da rede pública, sem nenhum ônus para eles.

É evidente que, como pano de fundo da defesa da recorrida na Justiça Eleitoral, está o interesse público secundário na defesa da legalidade do contrato firmado entre o Município de Natal e a MCS Consultoria Vida Urgente Ltda.

Não se pode olvidar, e a ressalva aqui é de extrema importância, quem nem sempre haverá a presença do interesse público apta a justificar a representação judicial do candidato na Justiça Eleitoral pelos procuradores municipais.

Se o administrador-candidato, por exemplo, tivesse sofrido representação na Justiça Eleitoral pela prática de ato que não mantém relação com o exercício do cargo, tal qual a distribuição, às surdinas, de cestas básicas ou materiais de construção, ou ainda, se estivesse comprando votos, não haveria interesse público, nem ato administrativo que justificassem a atuação dos procuradores municipais. Em caso tais, o uso desses servidores pelo dono do mandato eletivo configuraria em improbidade administrativa descrita no 9º, inciso IV, da Lei n. 8.429/92.

Portanto, e em suma, para averiguar se o uso de procuradores municipais na defesa de candidato na Justiça Eleitoral configura improbidade administrativa é preciso analisar se no caso concreto há interesse público que justifique a atuação desses servidores. Não havendo, estará violada a Lei n. 8.429/92.

In casu, como já ressaltado, a atuação dos procuradores municipais foi



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legítima, tendo em vista a hialina presença de interesse público secundário na defesa da legalidade do ato administrativo impugnado.

Em situação diversa, mas, valendo-se da mesma linha de raciocínio, esta Corte Superior reconheceu inexistir óbice a que a defesa em processo-crime de responsabilidade se realize por advogado da Administração:

"Recurso Especial. Direito Penal e Processual Penal. Processo-crime originário. Prefeito. Contratação de advogado sem licitação.

Utilização de advogado da Administração para defesa própria em processo-crime. Atipicidade reconhecida pelo Tribunal 'a quo'. Teses da acusação. Ausência de singularidade do serviço. Matéria fático-probatória. Súmula nº 7. Uso de serviço público em proveito próprio. Inexistência.

A tese jurídica de ausência de notória especialização do advogado contratado e de singularidade do serviço reclama a reapreciação do substrato fático-probatório, vedada pelo enunciado da Súmula nº 07 do STJ.

O conduta do agente político que consubstancia ilícito penal de responsabilidade é ato administrativo. Sendo assim, em princípio, há interesse público bastante na sua defesa, razão pela qual inexistente óbice que a defesa em processo-crime de responsabilidade se realize por advogado da Administração. Denota-se, pois, a atipicidade da conduta de utilizar-se de advogado contratado pela Administração para realização de defesa própria em processo-crime.

Recurso especial conhecido parcialmente, e nesta extensão, improvido."(Grifei)

(REsp 558890/MG, Rel. Min. Paulo Medina, julgado em 31.8.2005, DJ 30.4.2007.)

PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. DEFESA EM CRIME FUNCIONAL. USO DE PROCURADORES MUNICIPAIS. ATIPICIDADE PENAL.

- A REALIZAÇÃO DE DEFESA POR PROCURADOR DO MUNICÍPIO EM PROCESSO NO QUAL O PREFEITO E ACUSADO DE CRIME FUNCIONAL NÃO CONSTITUI "PRIMA FACIE" USO INDEVIDO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, NÃO CONFIGURANDO O CRIME PREVISTO NO ART. 1., II, DO DECRETO-LEI NUM. 201, DE 1967, FACE AS PECULIARIDADES DO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE ADVOGADO E A MAGNITUDE DO DIREITO DE DEFESA.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

- *RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.*
(REsp 119942/RS, Rel. Min. Vicente Leal, julgado em 01.12.1997,
DJ 27.4.1998.)

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2006/0262230-7

REsp 908790 / RN

Números Origem: 1020065494 20060032098

PAUTA: 04/08/2009

JULGADO: 04/08/2009

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECORRIDO : WILMA MARIA DE FARIA
RECORRIDO : FRANCISCO HONÓRIO DE MEDEIROS FILHO
ADVOGADO : ARMANDO ROBERTO HOLANDA LEITE
RECORRIDO : MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE
ADVOGADO : MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE (EM CAUSA PRÓPRIA)

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

CERTIDÃO

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

"Após o voto do Sr. Ministro Humberto Martins, negando provimento ao recurso, pediu vista dos autos, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Aguardam os Srs. Ministros Eliana Calmon e Castro Meira.

Impedido o Sr. Ministro Herman Benjamin.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 04 de agosto de 2009

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 908.790 - RN (2006/0262230-7)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITA CANDIDATA À REELEIÇÃO. UTILIZAÇÃO DA PROCURADORIA MUNICIPAL PARA DEFESA NA JUSTIÇA ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO CONCRETO.

1. Para constatar se o uso de procuradores municipais na defesa de agente político candidato à reeleição perante a justiça eleitoral configura improbidade administrativa, é necessário perquirir se, no caso concreto, há ou não interesse público que justifique a atuação desses servidores.

2. Na espécie, não há como reconhecer a preponderância do interesse público quando um agente político se defende em uma ação de investigação judicial, cuja consequência visa atender interesse essencialmente seu, privado, qual seja, a manutenção da elegibilidade do candidato. Por outro lado, revela-se contraditória a afirmação de que haveria interesse secundário do Município a ensejar a defesa por sua Procuradoria, na medida em que a anulação de um ato administrativo lesivo, ao invés de lhe imputar ônus, apenas lhe daria benefícios econômico-financeiros.

3. Em relação aos procuradores municipais, não há falar em improbidade administrativa, pois estavam apenas cumprindo suas funções legais ao defender o Chefe do Poder Executivo Municipal. Ademais, a própria lide revelou a complexidade da questão, especificamente quanto à presença de interesse público apto a justificar a atuação da Procuradoria Municipal. Na dúvida, e também para evitar o escoamento do prazo legal para a defesa da prefeita, não seria razoável exigir conduta diversa da praticada pelos procuradores.

4. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer que a utilização da Procuradoria Municipal pela recorrida para fins de representação judicial na justiça eleitoral no período das eleições e perante o TRE-RN, na espécie, constitui ato de improbidade administrativa, com a determinação de retorno dos autos à origem para aplicar eventuais sanções cabíveis.

VOTO VENCEDOR

O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES: Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, com fundamento na alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte assim ementado (fl. 609):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. PREFEITO MUNICIPAL. PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. LEGALIDADE. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO.

I - Para a caracterização do ato de improbidade administrativa essencial é o preenchimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 8.429/92.

II - Não configura ato de improbidade administrativa a representação judicial, pela Procuradoria Geral do Município, do Chefe do Poder Executivo Municipal, no período das eleições.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

III - Recurso conhecido e provido.

Em suas razões recursais (fls. 617/625), sustenta o recorrente que a utilização da procuradoria municipal pela prefeita candidata à reeleição, em sua defesa na esfera eleitoral, configurou improbidade administrativa, nos termos do artigo 9º, inciso IV, da Lei n. 8.429/92, sendo despicienda a comprovação de dolo ou enriquecimento ilícito por parte do agente que praticou a conduta.

Por outro lado, afirma-se que os procuradores municipais também incidiram nesse ato de improbidade, por colaborarem com a conduta ímproba da prefeita, consoante disposto nos artigos 10, incisos. XII e XIII, e 11, inciso I, da Lei n. 8.429/92.

Sem contra-razões, consoante certidão de fl. 629.

O juízo de admissibilidade foi positivo na instância ordinária (fls. 630/631) e o recurso foi regularmente processado.

O Ministério Público Federal apresentou parecer opinando pelo provimento do recurso especial (fls. 639/644).

O Sr. Ministro Humberto Martins, relator, fez proposta de voto no sentido da necessidade de analisar se, no caso concreto, há interesse público que justifique a atuação dos procuradores municipais na defesa de candidato na justiça eleitoral para fins de configuração de improbidade administrativa. Concluiu, nesta esteira, que a matéria de fundo que autorizou a atuação dos procuradores municipais na defesa da recorrida está na esfera do interesse público secundário, por se tratar de manutenção da validade jurídica de contrato administrativo impugnado.

Pedi vista dos autos para apreciar melhor a tese submetida a esta Corte Superior, e, desde já, peço vênia para discordar.

Apesar de reconhecer que a tese jurídica exposta pelo eminente Relator se mostra a mais adequada para a solução do caso, divirjo quanto sua aplicação à situação fática descrita nos autos.

É que, embora se reconheça a necessidade de verificar se houve a presença do interesse público apto a justificar a atuação dos procuradores municipais na defesa da prefeita perante a justiça eleitoral, na espécie, ao meu sentir, tal interesse não se mostra evidente.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Explico.

Noticiam os autos que foi proposta ação de investigação judicial eleitoral com a finalidade de apurar uso indevido de recursos públicos, abuso de poder de autoridade, abuso de poder político e econômico em benefício da prefeita e também candidata à reeleição Wilma Maria de Faria, ora recorrida.

Tal ação se justificou na medida em que foi realizado um contrato administrativo, a quatro dias das eleições municipais, entre o Município de Natal e a empresa MSC Consultoria Vida Urgente Ltda., com o objetivo de prestar serviços de atendimento e encaminhamento de servidores públicos municipais para os hospitais da rede pública.

Segundo os requerentes, este ato constituiria um meio de barganhar votos, visto que o objeto do contrato beneficiaria apenas o segmento dos servidores públicos municipais.

No âmbito da justiça eleitoral, proposta uma ação de investigação judicial, os efeitos da decisão se restringirão à pessoa do candidato e às pessoas que tenham, de algum modo, contribuído para a infração. Assim, mesmo que se analise se a ação do agente político foi considerada proba ou não, bem como se o contrato em nome da Administração foi realizado na consecução do interesse público, verifica-se que o efeito da decisão será o de declarar a inelegibilidade do candidato, que, evidentemente, é provimento que tem efeito direto em sua esfera privada.

Portanto, não há como reconhecer a preponderância do interesse público quando um agente político se defende em uma ação dessa natureza, cuja consequência visa atender interesse essencialmente privado, qual seja, a manutenção da elegibilidade do candidato.

Ressalte-se, ademais, que parece contraditório afirmar que haveria interesse secundário do Município a ensejar a defesa por sua Procuradoria, na medida em que a anulação de um ato administrativo lesivo, ao invés de lhe imputar ônus, apenas lhe daria benefícios econômico-financeiros.

Logo, a conduta praticada pela recorrida Wilma Maria de Faria configura improbidade administrativa, descrita no artigo 9º, inciso IV, da Lei n. 8.429/92.

Em relação aos procuradores municipais, entendo que a solução dada pelo Tribunal de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

origem deve ser mantida.

Inobstante a conclusão de que não haveria interesse público secundário apto a justificar a atuação da Procuradoria Municipal, verifico que os atos praticados pelos procuradores, ora recorridos, não ensejaram improbidade administrativa, visto que estavam apenas exercendo suas funções legais ao defender o Chefe do Poder Executivo Municipal.

Registre-se que a própria lide revelou a complexidade da questão, especificamente em saber se haveria interesse público ou não que justificasse a atuação dos recorridos no feito eleitoral. Na dúvida, e também para evitar o escoamento do prazo legal para a defesa da prefeita, não seria razoável exigir conduta diversa da praticada pelos procuradores. Portanto, deve ser afastado o enquadramento das atitudes dos procuradores municipais nas hipóteses descritas nos artigos 10, incisos XII e XIII, e 11, inciso I, da Lei n. 8.429/92.

Diante dessas considerações, renovando as vênias ao Relator, voto por DAR PARCIAL PROVIMENTO ao recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte para reconhecer que a utilização da Procuradoria Municipal pela recorrida Wilma Maria de Faria para fins de representação judicial na justiça eleitoral no período das eleições e perante o TRE-RN, na espécie, constitui ato de improbidade administrativa, devendo os autos retornarem à instância de origem para que, com base na análise do conjunto fático-probatório dos autos, sejam aplicadas, se for o caso, as sanções cabíveis.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2006/0262230-7

REsp 908790 / RN

Números Origem: 1020065494 20060032098

PAUTA: 20/10/2009

JULGADO: 20/10/2009

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Relator para Acórdão

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

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECORRIDO : WILMA MARIA DE FARIA
RECORRIDO : FRANCISCO HONÓRIO DE MEDEIROS FILHO
ADVOGADO : ARMANDO ROBERTO HOLANDA LEITE
RECORRIDO : MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE
ADVOGADO : MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE (EM CAUSA PRÓPRIA)

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

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, divergindo do Sr. Ministro-Relator, a Turma, por maioria, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, que lavrará o acórdão. Vencido o Sr. Ministro Humberto Martins."

Votaram com o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques os Srs. Ministros Eliana Calmon e Castro Meira.

Impedido o Sr. Ministro Herman Benjamin.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 20 de outubro de 2009

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária