



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1479463 - SP
(2019/0091816-0)**

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
AGRAVANTE : CARLOS EDUARDO MENDES
ADVOGADO : JOSÉ AUGUSTO GONÇALVES NETO - SP166173
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECISÃO

SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO ARESP. ACP POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MP/SP EM DESFAVOR DO ENTÃO VEREADOR DO MUNICÍPIO DE EMBU-GUAÇU/SP, SOB A ACUSAÇÃO DE QUE, PELO USO DE TELEFONE DA REPARTIÇÃO PARA FINALIDADE PARTICULAR, PRATICOU CONDUTA ÍMPROBA LESIVA AO ERÁRIO E VIOLADORA DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONDENAÇÃO ADVENIENTE DO TRIBUNAL. NA ESPÉCIE, CUIDA-SE DE REMEMORAR A SEMPRE URGENTE DISTINÇÃO ENTRE ATOS IRREGULARES E ÍMPROBOS, ESTES QUE SE REVESTEM DA NOTA DE MÁ INTENÇÃO. INOCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO OU DE LOCUPLETAMENTO ILÍCITO. QUESTÃO QUE ESTÁ CIFRADA ÀS IRREGULARIDADES FORMAIS, QUE DEMANDAM APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA, NÃO ÀS SANÇÕES AO CARÁTER DAS IMPROBIDADES. PARECER DO MPF PELO NÃO CONHECIMENTO DA INSURGÊNCIA. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO DO IMPLICADO CONHECIDO E RECURSO ESPECIAL PROVIDO, DE MODO A REFORMAR O ARESTO BANDEIRANTE, PARA RESTABELECEER A SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA PRETENSIVA.

1. Trata-se de Agravo Interno de CARLOS EDUARDO MENDES interposto contra decisão da ilustre Presidência desta Corte Superior que não conheceu do Agravo em Recurso Especial, ao entendimento de que *verifica-se que a decisão agravada inadmitiu o recurso especial, considerando: ausência de violação/negativa de vigência/contrariedade, Súmula 7/STJ e divergência não comprovada. Entretanto, a parte agravante deixou de impugnar especificamente: divergência não comprovada* (fls. 335).

2. Nas razões de seu Recurso, a parte vindica a reforma da solução unipessoal, ao argumento de que não se está a pretender o reexame de fatos e

provas em sede especial e que não se perfez conduta ímproba na espécie, uma vez que o acionado, ao utilizar telefone de propriedade da repartição pública em finalidades particulares, não conduziu-se com má-fé.

3. Impugnação às fls. 356/361.

4. Em síntese, é o relatório.

5. Inicialmente, verifica-se que a parte agravante lançou-se eficazmente à impugnação dos fundamentos da decisão agravada e a sua pretensão se limita a análise de questão de direito, não havendo postulação de reexame de prova em sede especial. Reconsidera-se a decisão agravada, portanto.

6. Quanto ao mérito, cinge-se a controvérsia em saber se a conduta imputada ao acionado pode ser qualificada como ímproba.

7. Acerca do tema, é muito conhecida, embora demande a sempiterna repetição - *para que jamais se intercambiem* -, a distinção conceitual que se deve conferir entre atos ímprobos e atos ilegais/irregulares.

8. Os atos ímprobos são mais do que simples atos ilegais, possuem a qualificadora, isto é, o *espírito de desprezo* à coisa pública e aos seus princípios e normas éticas, circunstância que causa lesão aos cofres públicos e/ou enriquecimento ilícito do autor do fato ou de terceiros.

9. Por isso, muito bem disse o Professor e Jurista JOSÉ AFONSO DA SILVA que *a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem* (Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 669).

10. Os atos irregulares, por sua vez, são aqueles praticados em desacordo às diretivas da Administração Pública, esta que *só permite que se faça aquilo que a lei determina*. Qualquer coisa fora do quadro normativo que baliza as rotinas dos Administradores Públicos é uma ilegalidade. As irregularidades podem ocorrer por falta de orientação técnica, por inabilidades, deficiência de formação profissional do Gestor Público e, até mesmo, por uma certa dose de descuido, natural de ocorrer com corpos e mentes humanas.

11. Mas ilegalidades e práticas irregulares não denotam

necessariamente aspectos de má intenção e de maus desígnios, que são característicos da improbidade administrativa e integram o próprio tipo ímprobo previsto em lei. Isto porque, na improbidade administrativa, já existe a volição preordenada para a prática da conduta que propiciará o locupletamento frente aos cofres públicos ou lesará o Erário, o que não é encontrável em atos simplesmente ilegais do Administrador Público.

12. Na espécie, o então Vereador no Município de Embu-Guaçu/SP foi acusado da prática de improbidade administrativa, por ter feito uso do aparelho de telefonia para fins particulares e ilícitos, uma vez que utilizou o aparelho durante a campanha eleitoral, mais especificamente entre os meses de julho e setembro de 2012, o que acarretou a rejeição de suas contas, circunstância que teria resultado em lesão ao Erário e violação a princípios reitores administrativos, segundo o Órgão Acusador.

13. Contudo, ao que se deduz do aresto, o Tribunal não efetuou perfeita distinção, para o caso concreto, entre o que seria improbidade administrativa e condutas irregulares.

14. Com efeito, está registrado em sentença que houve um excesso na efetuação de ligações telefônicas e que o referido valor excessivo foi objeto de ressarcimento posterior pelo então Vereador.

16. Registre-se que não há identificação de conduta dolosa. O acionado foi condenado por ter a consciência de estar utilizando o telefone da repartição em eventuais demandas particulares. Mas essa consciência não transmuda o caso para a má-fé. O delineamento do caso evidencia conduta culposa.

17. É possível ver que não há nota de má-fé do Edil no uso do bem público. Não há fato típico, portanto, pois o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa exige a prática de conduta dolosa. E não há apontamento de lesão aos cofres públicos, especialmente pelo pronto ressarcimento das despesas efetuadas no telefone da Câmara Municipal.

18. Esses aspectos factuais e probatórios, que foram represados no julgado recorrido e já não podem ser objeto de simples reexame em sede de recorribilidade extraordinária, foram amiúde expostos pela sentença. Note-se:

Compulsando os autos, especialmente a quantificação dos gastos e a sua variação no decorrer dos meses e o fato de os valores terem sido devolvidos ao erário, a nosso ver, a valoração mais compatível com a conduta corresponde ao ato culposo, de natureza leve.

Em outras palavras, os gastos destoaram em três meses específicos, quais sejam, agosto, setembro e outubro de 2012 (fls.15), universo pequeno, a considerar o mandato em sua integralidade, a fazer concluir que se tratou de ocorrência episódica, certamente, vinculada à disputa eleitoral (fls. 146).

19. Portanto, é necessário promover-se distinção entre atos irregulares e atos ímprobos, razão pela qual houve violação do julgado recorrido à Lei de Improbidade. O pontual uso destoante do telefone em três meses específicos não indica que o então Vereador tenha se conduzido de modo ímprobo. O caso, por cifrar-se em mera irregularidade, pode ser resolvido com o aprimoramento da gestão pública, com a melhoria dos processos de acompanhamento da rotinas internas da Edilidade, por órgãos correicionais, não sendo necessária, em situações similares, a intervenção da punitividade ao caráter das improbidades; o acórdão merece ser reformado.

20. Mercê do exposto, reconsidera-se a decisão agravada para, conhecendo do Agravo do Implicado, dar provimento ao seu Recurso Especial, de modo a reformar o aresto Bandeirante, restabelecendo a sentença de improcedência da pretensão.

21. Publique-se.

22. Intimações necessárias.

Brasília, 19 de agosto de 2020.

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
Ministro Relator