AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.469.385 - RS (2019/0072174-9)

RELATOR	:	MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AGRAVADO	:	CARMEN LUCIA DE MORAES
ADVOGADO	:	ANYÚSKA LEAL SCHMIDT CUSATO - RS082251
INTERES.	:	JORGE LUIZ SODRE DOS SANTOS
ADVOGADO	:	SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

DECISÃO

SANCIONADOR. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA PELO MP/RS EM DESFAVOR DO ENTÃO PREFEITO DE CANELA/RS, COM SUPORTE NOS ARTS. 10 E 11 DA LEI 8.429/1992, SOB A ACUSAÇÃO DE QUE OS RÉUS TERIAM PRATICADO CONDUTA ILEGAL, DADA A TRANSFERÊNCIA, SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, DO VALOR DE R$ 200.000,00, A ASSOCIAÇÃO, QUE REPASSOU O VALOR A ESCOLA DE SAMBA, PARA DESFILE CARNAVALESCO QUE PROMOVEU A IMAGEM DO MUNICÍPIO. DECRETO ABSOLUTÓRIO ADVENIENTE DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. NA ESPÉCIE, CUIDA-SE DE REMEMORAR A SEMPRE URGENTE DISTINÇÃO ENTRE ATOS IRREGULARES E ÍMPROBOS, ESTES QUE SE REVESTEM DA NOTA DE MÁ INTENÇÃO. O TRIBUNAL ESTADUAL CONSIDEROU ESSA DIFERENÇA, AO AFIRMAR QUE NÃO HOUVE DOLO, AINDA QUE GENÉRICO, NA CONDUTA DOS RÉUS, NÃO SE CONSUMANDO LESÃO AOS COFRES PÚBLICOS, NEM OFENSA A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 10 E 11 DA LIA. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DO RECURSO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO AUTOR DA AÇÃO DESPROVIDO.

1. O Tribunal de Justiça do Estado de Rio Grande do Sul manteve incólume a sentença que julgou improcedente a pretensão vertida em Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MP/RS, ora Recorrente, em desfavor de CLEOMAR ERALDO PORT, então Prefeito do Município de Canela/RS, e outros, ao entendimento adotado pela Corte Gaúcha de que *não se pode falar que o então Prefeito Cleomar, ao ter firmado termo de convênio com a ACIC para auxílio financeiro para o Carnaval 2014, praticou ato de improbidade, porquanto, além da ausência de má-fé na sua conduta, não restou comprovado minimamente o efetivo prejuízo ao erário, requisitos intransponíveis ao reconhecimento da improbidade administrativa* (fls.

1.028).

2. Nas razões de seu Apelo Raro, a parte Recorrente vindica a reforma do julgado por alegada violação do art. 11, *caput* e I da Lei 8.429/1992, porquanto a presença do dolo genérico é suficiente para a configuração de atos de improbidade administrativa, o qual está caracterizado no caso, visto que teria havido claro intuito de viabilizar a promoção pessoal da figura do administrador público.

3. A Presidência do Tribunal de origem indeferiu o processamento do Apelo Raro, sobrevindo o Agravo de fls. 1.124/1.135. O MPF, em seu parecer, opinou pelo *provimento* do recurso (fls. 1.173/1.179).

4. Em síntese, é o relatório.

5. Cinge-se a controvérsia em saber se a conduta imputada ao réu pode ser qualificada como ímproba.

6. 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.

7. 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.

8. 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).

9. 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 esquadro 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.

10. 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.

11. Na espécie, os demandados, então Prefeito do Município de Canela/RS, foi acionado por ter alegadamente praticado conduta ímproba quanto ao Carnaval 2014, no qual o ente municipal, mediante autorização do Chefe do Poder Executivo, teria transferido R$ 200.000,00 à Associação Comercial e Cultural de Canela-ACIC para uso no evento, sem obter a devida permissão legislativa, além de alcançarem a promoção pessoal com os recursos públicos aplicados no carnaval. Segundo o Órgão Acusador, essa circunstância resultou em dano aos cofres públicos e ofensa a princípios administrativos, segundo o Órgão Acusador.

12. Na espécie, os então administradores do Município, considerando a oportunidade, repassaram R$ 200.000,00 à ACIC, que entregou o montante a uma escola de samba de Porto Alegre, que utilizaria o Município de Canela como tema para seu desfile. A intenção era dar visibilidade à cidade, que, como é sabido, vive basicamente do turismo e de sua imagem.

13. Ao que se dessume da espécie, o Tribunal Gaúcho efetuou perfeita distinção, para o caso concreto, entre o que seria improbidade administrativa e condutas irregulares.

14. Com efeito, a Corte de origem registrou que, embora ilícita a conduta perpetrada (falta de autorização legislativa), não ficou comprovado o alegado prejuízo ao Erário, já que o ato beneficiou todo o Município, desconfigurando a improbidade administrativa. Assinalou também que não houve benefício de promoção pessoal aos Agentes Políticos acionados.

15. Só com essa assertiva é possível ver que não há nota de má-fé do Chefe do Poder Executivo e demais agentes quanto ao aludido repasse de recursos para o desfile carnavalesco. Não há fato típico, portanto.

16. 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 pelo Tribunal de origem, que separou devidamente, para afastar a responsabilidade do Prefeito, o que seriam *atos ímprobos* daqueles *atos irregulares*. Note-se como se excluiu a tipicidade na hipótese vertente:

> *Na espécie, ao contrário do que defende o apelante, não restou demonstrado o elemento subjetivo do então Prefeito Cleomar em causar lesão ao erário pelo simples fato de ter firmado termo de convênio com a ACIC, pois a finalidade do convênio foi unicamente a de conferir auxílio financeiro para que a cidade de Canela - que completaria 70 anos - fosse homenageada; não se evidencia, nos autos, a presença de qualquer má-fé por parte do então Prefeito, cuja intenção foi apenas a de homenagear o município e a de projetá-lo, ainda mais, no cenário turístico, e, com isso, atrair turistas (...) (fls. 1.023).*
>
> 2 2 2
>
> *(...) não se pode falar que o então Prefeito Cleomar, ao ter firmado termo de convênio com a ACIC para auxílio financeiro para o Carnaval 2014, praticou ato de improbidade, porquanto, além da ausência de má-fé na sua conduta, não restou comprovado minimamente o efetivo prejuízo ao erário, requisitos intransponíveis ao reconhecimento da improbidade administrativa* (fls. 1.028).
>
> 2 2 2
>
> *(...) em que pese a participação do então Prefeito Cleomar e a Vice -Prefeita no desfile de Carnaval de 2014, realizado em Porto Alegre, seja fato incontroverso, tal conduta, por si só, não é suficiente para*

> *colorir o ato em improbidade administrativa, sobretudo porque ausente qualquer intenção de viabilizar promoção pessoal.*
>
> *A prova constante nos autos não evidencia, em nenhum momento, que a participação dos apelados no Carnaval de 2014 serviu para enaltecer a figura do Prefeito e da Vice -Prefeita, muito menos para promovê-los no cenário político; pelo contrário, o propósito de realizar o repasse de verba pública sempre foi o de homenagear a cidade de Canela e de consolidá-la no cenário turístico* (fls. 1.030).

17. Portanto, por evidenciar a exatíssima distinção entre atos irregulares e atos ímprobos, o aresto representa o estado da arte da compreensão jurídico-científica acerca do que é a improbidade administrativa, razão pela qual não houve violação alguma do julgado recorrido à Lei de Improbidade; o acórdão gaúcho merece ser preservado.

18. Mercê do exposto, nega-se provimento ao Agravo em Recurso Especial do Autor da Ação.

19. Publique-se.

20. Intimações necessárias.

Brasília (DF), 10 de junho de 2019.

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR