

Superior Tribunal de Justiça

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.595.858 - AL
(2016/0091160-5)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVADO : Cícero Cavalcante de Araújo
ADVOGADOS : JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI - AL004118
GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706
AGRAVADO : EDNEIDE PORTELA SANTOS DE LIMA
ADVOGADO : BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706
AGRAVADO : BIANCARLA SANTOS DA SILVA
ADVOGADO : ADEILSON TEIXEIRA BEZERRA E OUTRO(S) -
AL004719
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA REFORMADA PELO TRF DA 5a. REGIÃO, PARA IMPOR AO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ DO QUITUNDE/AL A SANÇÃO DE MULTA CIVIL NO VALOR DE R\$ 5.000,00, EM REFERÊNCIA FÁTICA À COMPRA DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE A PARTIR DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SUPOSTAMENTE DIRECIONADO E SUPERFATURADO. TODAVIA, NÃO HÁ INDICAÇÃO NO ACÓRDÃO DE QUE O ENTÃO ALCAIDE TENHA DADO CAUSA A ATO DE ILEGALIDADE QUALIFICADA TIPIFICADOR DA IMPROBIDADE. O FATO DE O PREFEITO ESTAR NO COMANDO DO PODER EXECUTIVO NÃO RESULTA EM COMPREENSÃO DE QUE PRATICOU ATO LESIVO, SE NÃO FOI APONTADA A CONDUTA ATRELADA AO DIRECIONAMENTO OU À COMPRA SUPERFATURADA NO PROCESSO LICITATÓRIO. A BEM DA VERDADE, APONTAM-SE ATOS LESIVOS SOBRE AS EMPRESAS FORNECEDORAS, QUE NÃO FORAM, CONTUDO, SEQUER ACIONADAS NA PRESENTE LIDE. AGRAVO INTERNO DO ÓRGÃO ACUSADOR DESPROVIDO.

1. Trata-se de Ação de Improbidade ajuizada pela UNIÃO em desfavor do então Prefeito do Município de São Luiz do Quitunde/AL, de Empresas e de Particulares.

2. A inicial atribuiu ao então Prefeito a violação do disposto no art. 10, V, VII, XI, XII da Lei 8.429/1992, visto que, na condição de Gestor Municipal, ordenou despesas para facilitar a aquisição de unidade móvel de saúde e de equipamentos para o referido Município

por preço superior ao de valor de mercado, detectando-se diferença entre o preço de aquisição e o de mercado na ordem de R\$ 14.311,90.

3. Quanto à Comissão de Licitação, a UNIÃO entendeu que contribuiu de igual forma para a prática das irregularidades apontadas pela auditoria realizada, por concorrer para a lesão ao patrimônio público, enquadrando-a, segundo a inicial, nas hipóteses previstas no art. 10, V, VIII e XII da Lei de Improbidade.

4. A sentença julgou improcedente a pretensão. Contudo, em remessa oficial, a sentença foi reformada, para impor ao então Prefeito a sanção de multa civil no valor de R\$ 5.000,00, sob a premissa de que a comissão de licitação, constituída de pessoas que, por certo, nunca ouviram falar na Lei 8.666, de 1993, a assinar em modelos que lhes foram entregues, são mais vítimas que culpados, vítimas, primeiro, da falta de conhecimentos acerca do ato que praticavam, a participar, com sua assinatura de cada ato sem a menor ideia do terreno lodoso em que pisavam. Fica, naturalmente, a figura do prefeito, afinal, em município pequeno, o grande comandante de tudo, provavelmente sem ter noção da encenação vivida (fls. 777).

5. A respeito 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.

6. 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.

7. 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).

8. 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 e deficiência de formação profissional do Gestor Público.

9. 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.

10. Na espécie, o então Prefeito foi condenado pelo fato de ter dado ensejo a procedimento licitatório que redundou em compra de unidade móvel de saúde com preço superfaturado, circunstância que teria resultado em dano ao Erário, segundo o Órgão Acusador.

11. Contudo, o egrégio TRF da 5a. Região deixou de efetuar a crucial distinção, para o caso concreto, entre o que seria improbidade administrativa e o que seriam condutas irregulares.

12. Com efeito, o aresto registrou que houve direcionamento do processo licitatório, mas que essa circunstância não é imputável à Comissão de Licitação, que não tinha conhecimento acerca dos atos praticados. Também assinalou que não houve enriquecimento pessoal dos agentes implicados e que a acusação é imputável ao Prefeito, por ser o grande comandante de tudo, ainda que sem noção da encenação vivida (fls. 774).

13. Só com essa assertiva é possível ver que não há nota de má-fé do Chefe do Poder Executivo na contratação, não tendo ele, ao menos segundo os informes factuais do acórdão, dado causa a qualquer lesão aos cofres públicos. Não há fato típico, portanto.

14. O fato de o Prefeito estar no comando do Executivo não resulta em compreensão de que praticou ato lesivo, se não foi apontada a conduta minimamente atrelada ao direcionamento ou à compra superfaturada no processo licitatório. Falta no acórdão regional a indicação de atos de ilegalidade qualificada do Alcaide que possam tipificar a improbidade.

15. Na verdade, percebe-se que o aresto lança reprovação sobre as condutas das empresas vencedoras dos certames, não havendo contra elas, porém, a aplicação de sanções neste processo. Aliás, não há sequer ação contra as empresas, sendo demandados apenas o então Prefeito e os Membros da Comissão de Licitação. Portanto, em desfavor do Prefeito, não há evidenciação de que se perfez o tipo ímprobo da ofensa à legalidade do processo licitatório.

16. Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido.

Superior Tribunal de Justiça

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao Agravo Interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 1º de dezembro de 2020 (Data do Julgamento).

MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**AgInt no REsp 1.595.858 / AL
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2016/0091160-5

Número de Origem:

00062862520104058000 62862520104058000 32617

Sessão Virtual de 18/08/2020 a 24/08/2020

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRENTE : Cícero Cavalcante de Araújo

ADVOGADOS : JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI - AL004118

GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001

BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706

RECORRIDO : OS MESMOS

RECORRIDO : EDNEIDE PORTELA SANTOS DE LIMA

ADVOGADO : BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706

RECORRIDO : BIANCARLA SANTOS DA SILVA

ADVOGADO : ADEILSON TEIXEIRA BEZERRA E OUTRO(S) - AL004719

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : UNIÃO

AGRAVADO : Cícero Cavalcante de Araújo

ADVOGADOS : JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI - AL004118

GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001

BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706

AGRAVADO : EDNEIDE PORTELA SANTOS DE LIMA

ADVOGADO : BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706

AGRAVADO : BIANCARLA SANTOS DA SILVA

ADVOGADO : ADEILSON TEIXEIRA BEZERRA E OUTRO(S) - AL004719
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta.
Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 24 de agosto de 2020



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1595858 - AL (2016/0091160-5)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVADO : Cícero Cavalcante de Araújo
ADVOGADOS : JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI - AL004118
GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706
AGRAVADO : EDNEIDE PORTELA SANTOS DE LIMA
ADVOGADO : BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706
AGRAVADO : BIANCARLA SANTOS DA SILVA
ADVOGADO : ADEILSON TEIXEIRA BEZERRA E OUTRO(S) - AL004719
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA REFORMADA PELO TRF DA 5a. REGIÃO, PARA IMPOR AO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ DO QUITUNDE/AL A SANÇÃO DE MULTA CIVIL NO VALOR DE R\$ 5.000,00, EM REFERÊNCIA FÁTICA À COMPRA DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE A PARTIR DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SUPOSTAMENTE DIRECIONADO E SUPERFATURADO. TODAVIA, NÃO HÁ INDICAÇÃO NO ACÓRDÃO DE QUE O ENTÃO ALCAIDE TENHA DADO CAUSA A ATO DE ILEGALIDADE QUALIFICADA TIPIFICADOR DA IMPROBIDADE. O FATO DE O PREFEITO ESTAR NO COMANDO DO PODER EXECUTIVO NÃO RESULTA EM COMPREENSÃO DE QUE PRATICOU ATO LESIVO, SE NÃO FOI APONTADA A CONDUTA ATRELADA AO DIRECIONAMENTO OU À COMPRA SUPERFATURADA NO PROCESSO LICITATÓRIO. A BEM DA VERDADE, APONTAM-SE ATOS LESIVOS SOBRE AS EMPRESAS FORNECEDORAS, QUE NÃO FORAM, CONTUDO, SEQUER ACIONADAS NA PRESENTE LIDE. AGRAVO INTERNO DO ÓRGÃO ACUSADOR DESPROVIDO.

1. Trata-se de Ação de Improbidade ajuizada pela UNIÃO em desfavor do então Prefeito do Município de São Luiz do Quitunde/AL, de Empresas e de Particulares.

2. A inicial atribuiu ao então Prefeito a violação do disposto no art. 10, V, VII, XI, XII da Lei 8.429/1992, visto que, na condição de Gestor Municipal, ordenou despesas para facilitar a aquisição de unidade móvel de saúde e de equipamentos para o referido Município por preço superior ao de valor de mercado, detectando-se diferença entre o preço de aquisição e o de

mercado na ordem de R\$ 14.311,90.

3. Quanto à Comissão de Licitação, a UNIÃO entendeu que contribuiu de igual forma para a prática das irregularidades apontadas pela auditoria realizada, por concorrer para a lesão ao patrimônio público, enquadrando-a, segundo a inicial, nas hipóteses previstas no art. 10, V, VIII e XII da Lei de Improbidade.

4. A sentença julgou improcedente a pretensão. Contudo, em remessa oficial, a sentença foi reformada, para impor ao então Prefeito a sanção de multa civil no valor de R\$ 5.000,00, sob a premissa de que *a comissão de licitação, constituída de pessoas que, por certo, nunca ouviram falar na Lei 8.666, de 1993, a assinar em modelos que lhes foram entregues, são mais vítimas que culpados, vítimas, primeiro, da falta de conhecimentos acerca do ato que praticavam, a participar, com sua assinatura de cada ato sem a menor ideia do terreno lodoso em que pisavam. Fica, naturalmente, a figura do prefeito, afinal, em município pequeno, o grande comandante de tudo, provavelmente sem ter noção da encenação vivida* (fls. 777).

5. A respeito 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.

6. 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.

7. 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).

8. 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 e deficiência de formação profissional do Gestor Público.

9. 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.

10. Na espécie, o então Prefeito foi condenado pelo fato de ter dado ensejo a procedimento licitatório que redundou em compra de unidade móvel de saúde com preço superfaturado, circunstância que teria resultado em dano ao Erário, segundo o Órgão Acusador.

11. Contudo, o egrégio TRF da 5a. Região deixou de efetuar a crucial distinção, para o caso concreto, entre o que seria improbidade administrativa e o que seriam condutas irregulares.

12. Com efeito, o aresto registrou que houve direcionamento do processo licitatório, mas que essa circunstância não é imputável à Comissão de Licitação, que não tinha conhecimento acerca dos atos praticados. Também assinalou que não houve enriquecimento pessoal dos agentes implicados e que a acusação é imputável ao Prefeito, *por ser o grande comandante de tudo, ainda que sem noção da encenação vivida* (fls. 774).

13. Só com essa assertiva é possível ver que não há nota de má-fé do Chefe do Poder Executivo na contratação, não tendo ele, ao menos segundo os informes factuais do acórdão, dado causa a qualquer lesão aos cofres públicos. Não há fato típico, portanto.

14. O fato de o Prefeito estar no comando do Executivo não resulta em compreensão de que praticou ato lesivo, se não foi apontada a conduta minimamente atrelada ao direcionamento ou à compra superfaturada no processo licitatório. Falta no acórdão regional a indicação de atos de ilegalidade qualificada do Alcaide que possam tipificar a improbidade.

15. Na verdade, percebe-se que o aresto lança reprovação sobre as condutas das empresas vencedoras dos certames, não havendo contra elas, porém, a aplicação de sanções neste processo. Aliás, não há sequer ação contra as empresas, sendo demandados apenas o então Prefeito e os Membros da Comissão de Licitação. Portanto, em desfavor do Prefeito, não há evidenciação de que se perfez o tipo ímprobo da ofensa à legalidade do processo licitatório.

16. Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno da UNIÃO interposto contra decisão monocrática de minha lavra, que contou com a seguinte ementa:

DIREITO SANCIONADOR. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA REFORMADA PELO TRF DA 5ª. REGIÃO, PARA IMPOR AO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ DO QUITUNDE/AL A SANÇÃO DE MULTA CIVIL NO VALOR DE R\$ 5.000,00, EM REFERÊNCIA FÁTICA À COMPRA DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE A PARTIR DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SUPOSTAMENTE DIRECIONADO E SUPERFATURADO. TODAVIA, NÃO HÁ INDICAÇÃO NO ACÓRDÃO DE QUE O ENTÃO ALCAIDE TENHA DADO CAUSA A ATO DE ILEGALIDADE QUALIFICADA TIPIFICADOR DA IMPROBIDADE. O FATO DE O PREFEITO ESTAR NO COMANDO DO PODER EXECUTIVO NÃO RESULTA EM COMPREENSÃO DE QUE PRATICOU ATO LESIVO, SE NÃO FOI APONTADA A CONDUTA ATRELADA AO DIRECIONAMENTO OU À COMPRA SUPERFATURADA NO PROCESSO LICITATÓRIO. A BEM DA VERDADE, APONTAM-SE ATOS LESIVOS SOBRE AS EMPRESAS FORNECEDORAS, QUE NÃO FORAM, CONTUDO, SEQUER ACIONADAS NA PRESENTE LIDE. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DO RECURSO DO AUTOR. APELO NOBRE DO ENTÃO PREFEITO CONHECIDO E PROVIDO, PARA JULGAR IMPROCEDENTE A PRETENSÃO DA AÇÃO, SEM CONDENAÇÃO DO AUTOR DA AÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APELO RARO DO AUTOR DA AÇÃO DESPROVIDO (fls. 850).

2. Nas razões de seu recurso, a parte vindica a reforma da solução unipessoal, ao seguinte argumento: as sucessivas irregularidades no procedimento licitatório restringiram o seu caráter competitivo e, por fim, ensejaram o dano ao erário, diante da contratação do objeto com sobrepreço, razão pela qual o Gestor Público deve ser responsabilizado.

3. A parte agravada formulou razões de contrariedade às fls. 879.

4. Em síntese, é o relatório.

VOTO

1. Apesar dos laboriosos esforços defensivos da parte agravante, a decisão recorrida não está a merecer reparos.

2. Trata-se de Ação de Improbidade ajuizada pela UNIÃO em desfavor do então Prefeito do Município de São Luiz do Quitunde/AL, de Empresas e Particulares.

3. A inicial atribuiu ao demandado CÍCERO CAVALCANTE DE ARAÚJO, então Prefeito de São Luiz do Quitunde/AL, a violação do disposto no art. 10, V, VII, XI, XII da Lei 8.429/1992, visto que, na condição de Gestor Municipal, ordenou despesas e facilitou a aquisição de unidade móvel de saúde e de equipamentos para o referido Município por preço superior ao do valor de mercado, detectando-se diferença entre o preço de aquisição e o de mercado na ordem de R\$ 14.311,90.

4. Quanto à Comissão de Licitação, a UNIÃO entendeu que contribuiu de igual forma para a prática das irregularidades apontadas pela auditoria realizada, por concorrer para a lesão ao patrimônio público, enquadrando-a, segundo a inicial, nas hipóteses previstas no art. 10, V, VIII e XII da Lei de Improbidade.

5. A sentença julgou improcedente a pretensão. Contudo, em remessa oficial, a sentença foi reformada, para impor ao então Prefeito a sanção de multa civil no valor de R\$ 5.000,00, sob a premissa de que *a comissão de licitação, constituída de pessoas que, por certo, nunca ouviram falar na Lei 8.666, de 1993, a assinar em modelos que lhes foram entregues, são mais vítimas que culpados, vítimas, primeiro, da falta de conhecimentos acerca do ato que praticavam, a participar, com sua assinatura de cada ato sem a menor ideia do terreno lodoso em que pisavam. Fica, naturalmente, a figura do prefeito, afinal, em município pequeno, o grande comandante de tudo, provavelmente sem ter noção da encenação vivida* (fls. 777).

6. Pois bem. 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 quadro normativo que baliza as rotinas dos Administradores Públicos é uma ilegalidade. As irregularidades podem ocorrer por falta de orientação técnica, por inabilidades e deficiência de formação profissional do Gestor Público.

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, o então Prefeito foi condenado pelo fato de ter dado ensejo a procedimento licitatório que redundou em compra de unidade móvel de saúde com preço superfaturado, circunstância que teria resultado em dano ao Erário, segundo o Órgão Acusador.

12. Contudo, o Tribunal Regional deixou de efetuar a crucial distinção, para o caso concreto, entre o que seria improbidade administrativa e o que seriam condutas irregulares.

13. Com efeito, o aresto registrou que houve direcionamento do processo licitatório, mas que essa circunstância não é imputável à Comissão de Licitação, que não tinha conhecimento acerca dos atos praticados. Também assinalou que não houve enriquecimento pessoal dos agentes implicados e que a acusação é imputável ao Prefeito, *por ser o grande comandante de tudo, ainda*

que sem noção da encenação vivida (fls. 774).

14. Só com essa assertiva é possível ver que não há nota de má-fé do Chefe do Poder Executivo na contratação, não tendo ele, ao menos segundo os informes factuais do acórdão, dado causa a qualquer lesão aos cofres públicos. Não há fato típico, portanto. O fato de o Prefeito estar no comando do Executivo não resulta em compreensão de que praticou ato lesivo, se não foi apontada a conduta minimamente atrelada ao direcionamento ou à compra superfaturada no processo licitatório. Falta no acórdão a indicação de atos de ilegalidade qualificada do Alcaide que possam tipificar a improbidade.

15. 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 não separou o que seriam atos ímprobos daqueles atos irregulares. Note-se como se excluiu a tipicidade na hipótese vertente:

No centro de tudo, a aquisição de uma ambulância, dentro da Operação Sanguessuga, que arrastou em seu cobertor uma série de Municípios nordestinos num processo de licitação que, efetivamente, teve sua licitude frustrada, por ter sido direcionado a empresas situadas no Estado do Mato Grosso, evidenciando a soma de irregularidades que, no seu conjunto, vislumbra a encenação de uma licitação viciada e direcionada.

Contudo, de outro lado, como captado em todos os demais casos, a posição do prefeito deve merecer a, análise devida, porque tudo se resumia na realidade de o Município receber uma ambulância, com recursos oriundos do Ministério da Saúde, muitas vezes, desconhecendo que, atrás de tudo, se escondia o lobo, isto é, o direcionamento para a aquisição ser feita em determinadas empresas, onde, efetivamente, foi adquirida. Lucro com a aquisição é que nenhum dos demandados teve, atingindo este apenas os donos das empresas, pelo número de ambulâncias vendidas em todo o país, graças ao mesmo processo.

No entanto, a comissão de licitação, constituída de pessoas que, por certo, nunca ouviram falar na Lei 8.666, de 1993, a assinar em modelos que lhes foram entregues, são mais vítimas que culpados, vítimas, primeiro da falta de conhecimentos, acerca do ato que praticavam, a participar, com sua. assinatura, de cada ato sem a menor idéia do terreno lodoso em que pisavam.

Fica, naturalmente, a figura do prefeito, afinal, em município pequeno, o grande comandante de tudo, provavelmente sem ter noção da encenação vivida (fls. 774).

16. Na verdade, percebe-se que o aresto lança reprovação sobre as

condutas das empresas vencedoras dos certames, não havendo contra elas, porém, a aplicação de sanções neste processo. Aliás, não há sequer ação contra as empresas, sendo demandados apenas o então Prefeito e os Membros da Comissão de Licitação.

17. Portanto, por deixar de evidenciar a exatíssima distinção entre atos irregulares e atos ímprobos, o aresto regional não 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 ao art. 10 da Lei 8.429/1992; a decisão agravada, que reformou o acórdão, deve ser preservada.

18. Mercê do exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do Órgão Acusador. É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0091160-5

**AgInt no
REsp 1.595.858 / AL**

Números Origem: 00062862520104058000 32617 62862520104058000

PAUTA: 01/12/2020

JULGADO: 01/12/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS RODOLFO FONSECA TIGRE MAIA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : Cícero Cavalcante de Araújo
ADVOGADOS : JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI - AL004118
GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706
RECORRIDO : OS MESMOS
RECORRIDO : EDNEIDE PORTELA SANTOS DE LIMA
ADVOGADO : BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706
RECORRIDO : BIANCARLA SANTOS DA SILVA
ADVOGADO : ADEILSON TEIXEIRA BEZERRA E OUTRO(S) - AL004719
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVADO : Cícero Cavalcante de Araújo
ADVOGADOS : JOSÉ FRAGOSO CAVALCANTI - AL004118
GEDIR MEDEIROS CAMPOS JÚNIOR - AL006001
BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706
AGRAVADO : EDNEIDE PORTELA SANTOS DE LIMA
ADVOGADO : BRUNO DE OMENA CELESTINO - AL010706
AGRAVADO : BIANCARLA SANTOS DA SILVA
ADVOGADO : ADEILSON TEIXEIRA BEZERRA E OUTRO(S) - AL004719
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

CERTIDÃO

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

A Primeira Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

C542425155311425845416@ 2016/0091160-5 - REsp 1595858 Petição : 2019/0021047-8 (AgInt)