



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt nos EDcl no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 935125 - RS (2016/0156068-8)

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
AGRAVANTE : DECIO ANTONIO COLLA
ADVOGADOS : JONES VALMOR RUARO JÚNIOR E OUTRO(S) - RS059094
FÁBIO HANAUER BALBINOT - RS060440
GLÁUCIA ALVES CORREIA - DF037149
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTERES. : MUNICIPIO DE SAO FRANCISCO DE PAULA

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. AGRADO INTERNO NO AGRADO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ARESP. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS FORAM UNÂNIMES EM CONSTATAR QUE A CONDUTA DO EX-PREFEITO, AO DESCUMPRIR DECISÃO JUDICIAL, RESULTOU EM ATO DOLOSO QUE CONFIGURA O TIPO PREVISTO NO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. INEXISTÊNCIA DE DESPROPORCIONALIDADE NA IMPOSIÇÃO DAS SANÇÕES. AGRADO INTERNO DO IMPLICADO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. 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. 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.

2. 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.

3. Na espécie, houve o manejo da ação de improbidade contra o ex-Prefeito de São Francisco de Paula/SP, que, segundo sustentado na inicial, se recusou a cumprir decisão judicial, circunstância que resultou em ofensa a princípios administrativos, segundo o Órgão Acusador.

4. Segundo o libelo, houve descumprimento de ordem judicial emanada pelo Relator da ADI 70041143157, do Judiciário Bandeirante, que declarou inconstitucional lei municipal que criou cargos em comissão sem os requisitos de assessoria, chefia ou direção.

5. Ao que se deduz, o Tribunal Estadual efetuou, para lançar condenação, a crucial distinção entre o que seria improbidade administrativa e o que seriam condutas irregulares. Com efeito, as Instâncias Ordinárias registraram que **o réu foi notificado três vezes para proceder à demissão dos funcionários irregularmente admitidos na função pública, tendo se negado a cumprir o comando judicial.**

6. Só com essa assertiva é possível ver que houve ilegalidade qualificada do acionado nas práticas internas enquanto mandatário. Há fato típico por lesão aos princípios administrativos, portanto, pois é verificada a improbidade na conduta omissiva, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal demandou a providência do Alcaide em desconstituir as contratações efetuadas com base na lei.

7. Quanto à alegada desproporcionalidade na aplicação das sanções, também não procede a argumentação recursal.

8. Sabe-se que a intervenção desta Corte Superior em matéria de metificação das reprimendas impostas por improbidade administrativa ocorre em hipóteses excepcionais, nas quais se evidenciar a existência de irrisoriedade ou de excesso.

9. Não se constata qualquer excesso na imposição das sanções (a saber: multa de 20 vezes a remuneração, suspensão dos direitos políticos por 5 anos e proibição de contratar com o Poder Público, ou dele receber incentivos, por 3 anos), que se revelam adequadas à situação fática constatada pelo Tribunal Bandeirante.

10. Agravo Interno do Implicado a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 11 de novembro de 2020.

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Ministro Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AgInt nos EDcl no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 935125 -
RS (2016/0156068-8)**

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
AGRAVANTE : DECIO ANTONIO COLLA
ADVOGADOS : JONES VALMOR RUARO JÚNIOR E OUTRO(S) - RS059094
FÁBIO HANAUER BALBINOT - RS060440
GLÁUCIA ALVES CORREIA - DF037149
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL
INTERES. : MUNICIPIO DE SAO FRANCISCO DE PAULA

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. AGRADO INTERNO NO AGRADO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ARESP. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS FORAM UNÂNIMES EM CONSTATAR QUE A CONDUTA DO EX-PREFEITO, AO DESCUMPRIR DECISÃO JUDICIAL, RESULTOU EM ATO DOLOSO QUE CONFIGURA O TIPO PREVISTO NO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. INEXISTÊNCIA DE DESPROPORCIONALIDADE NA IMPOSIÇÃO DAS SANÇÕES. AGRADO INTERNO DO IMPLICADO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. 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. 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.

2. 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.

3. Na espécie, houve o manejo da ação de improbidade contra o ex-Prefeito de São Francisco de Paula/SP, que, segundo sustentado na inicial, se recusou a cumprir decisão judicial, circunstância que resultou em ofensa a princípios administrativos, segundo o Órgão Acusador.

4. Segundo o libelo, houve descumprimento de ordem judicial emanada pelo Relator da ADI 70041143157, do Judiciário Bandeirante, que declarou inconstitucional lei municipal que criou cargos em comissão sem os requisitos de assessoria, chefia ou direção.

5. Ao que se deduz, o Tribunal Estadual efetuou, para lançar condenação, a crucial distinção entre o que seria improbidade administrativa e o que seriam condutas irregulares. Com efeito, as Instâncias Ordinárias registraram que **o réu foi notificado três vezes para proceder à demissão dos funcionários irregularmente admitidos na função pública, tendo se negado a cumprir o comando judicial.**

6. Só com essa assertiva é possível ver que houve ilegalidade qualificada do acionado nas práticas internas enquanto mandatário. Há fato típico por lesão aos princípios administrativos, portanto, pois é verificada a improbidade na conduta omissiva, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal demandou a providência do Alcaide em desconstituir as contratações efetuadas com base na lei.

7. Quanto à alegada desproporcionalidade na aplicação das sanções, também não procede a argumentação recursal.

8. Sabe-se que a intervenção desta Corte Superior em matéria de metificação das reprimendas impostas por improbidade administrativa ocorre em hipóteses excepcionais, nas quais se evidenciar a existência de irrisoriedade ou de excesso.

9. Não se constata qualquer excesso na imposição das sanções (a saber: multa de 20 vezes a remuneração, suspensão dos direitos políticos por 5 anos e proibição de contratar com o Poder Público, ou dele receber incentivos, por 3 anos), que se revelam adequadas à situação fática constatada pelo Tribunal Bandeirante.

10. Agravo Interno do Implicado a que se nega provimento.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno interposto por DÉCIO ANTÔNIO COLLA, contra decisão monocrática que conheceu do Agravo para negar provimento ao seu Recurso Especial, assim ementada:

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM ARESP. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA, POR TER HAVIDO A INTEGRAL IMPUGNAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DO JUÍZO ADMISSIONAL. MÉRITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS FORAM UNÂNIMES EM CONSTATAR QUE A CONDUTA DO EX-PREFEITO, AO DESCUMPRIR DECISÃO JUDICIAL, RESULTOU EM ATO DOLOSO QUE CONFIGURA O TIPO PREVISTO NO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. DECISÃO AGRAVADA RECONSIDERADA PARA, CONHECENDO DO AGRAVO, NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL DA PARTE IMPLICADA

(fls. 2.070/2.073).

2. A parte agravante aduz, em síntese, que: (a) *a conduta imputada ao ex-prefeito do Município de São Francisco de Paula/RS foi rotulada pelas Instâncias Ordinárias como improbidade administrativa, sendo que, na verdade, não ultrapassou o conceito de ilegalidade* (fls. 2.083); e (b) em face da inexistência de dano ao Erário ou de enriquecimento ilícito, seriam desproporcionais as sanções aplicadas (a saber: multa de 20 vezes a remuneração, suspensão dos direitos políticos por 5 anos e proibição de contratar com o Poder Público, ou dele receber incentivos, por 3 anos).

3. Pede, deste modo, a reconsideração da decisão agravada, ou a apresentação do feito para julgamento perante o Órgão Colegiado.

4. A parte agravada apresentou sua impugnação (fls. 2.097/2.099).
É o relatório.

VOTO

1. Apesar das alegações da parte agravante, razão não lhe assiste.

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

3. 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.

4. 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).

5. 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.

6. 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.

7. Na espécie, houve o manejo da ação de improbidade contra o ex-Prefeito de São Francisco de Paula/SP, que, segundo sustentado na inicial, se recusou a cumprir decisão judicial, circunstância que resultou em ofensa a princípios administrativos, segundo o Órgão Acusador.

8. Segundo o libelo, houve descumprimento de ordem judicial emanada pelo Relator da ADI 70041143157, do Judiciário Bandeirante, que declarou inconstitucional lei municipal que criou cargos em comissão, sem os requisitos de assessoria, chefia ou direção.

9. Ao que se deduz, o Tribunal Estadual efetuou, para lançar condenação, a crucial distinção entre o que seria improbidade administrativa e o que seriam condutas irregulares.

10. Com efeito, as Instâncias Ordinárias registraram que **o réu foi notificado três vezes para proceder à demissão dos funcionários irregularmente admitidos na função pública, tendo se negado a cumprir o comando judicial.**

11. Só com essa assertiva é possível ver que houve ilegalidade qualificada do acionado nas práticas internas enquanto mandatário. Há fato típico por lesão aos princípios administrativos, portanto, pois é verificada a improbidade na conduta omissiva, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal demandou a providência do Alcaide em

desconstituir as contratações efetuadas com base na lei.

12. 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 o que seriam atos ímprobos daqueles atos irregulares. Note-se como se constatou a tipicidade na hipótese vertente:

No curso da demanda, foi determinado o bloqueio dos vencimentos dos servidores admitidos irregularmente por este relator (fls.559/562), depois suspenso. Reconhecida, em sede recursal, a manifesta ilegalidade da contratação temporária de servidores para desempenho de funções típicas de carreira, sem o devido concurso público (AIn. 70045061629, desta Câmara, fls. 597/604). É que o réu, no intuito de burlar a admissão irregular de funcionários, em cargos em comissão, exonerou os funcionários dos cargos em comissão, mas contratou emergencialmente outros funcionários para o desempenho das mesmas funções típicas de carreira (documentos de fls.1.171, 1.174, 1.177, 1.178, 1.179, 1.183, 1.185, 1.186, 1.187, 1.192, 1.197,1.200, 1.203, 1.206, 1.207 e 1.210).

Ou seja, a prova documental recolhida no processo demonstra que o réu, no intuito deliberado de não cumprir ordem judicial, no curso da instrução, contratou emergencialmente funcionários para os cargos e as funções que já tinham sido declaradas de nomeação por concurso público. A conduta do réu, efetivamente, revela dolo específico em praticar ato visando fim proibido em lei, para o qual já havia sido notificado que se abstivesse pelo Poder Judiciário, tipificando a hipótese do art. 11, inciso I, da Lei n. 8.429/92. A contratação ilegal no curso da instrução demonstra a intenção clara de praticar ato contrário à lei, tentando burlar, escamotear a ordem judicial de demissão dos funcionários admitidos irregularmente. Nesse sentido a jurisprudência: os atos previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 configuram improbidade independentemente de dano material ao erário (REsp n. 1.003.179/RO, rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, julgado em 05.08.2008) (fls. 1.819/1.820).

13. Portanto, por evidenciar a exatíssima distinção entre atos irregulares e atos ímprobos, estes detectados na presente demanda, 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 ao art. 11 da Lei 8.429/1992; o acórdão e a decisão agravada não merecem reproche.

14. Quanto à alegada desproporcionalidade na aplicação das sanções, também não procede a argumentação recursal.

15. Sabe-se que a intervenção desta Corte Superior em matéria de metrificação das reprimendas impostas por improbidade administrativa ocorre em hipóteses excepcionais, nas quais se evidenciar a existência de irrisoriedade ou de excesso.

16. Acerca desse ponto, observa-se que a Corte Bandeirante dedicou linhas muito precisas acerca das penalidades e da razão de suas imposições, como se vê no seguinte trecho do aresto proferido na origem:

*A multa de 20 (vinte) vezes a remuneração de Prefeito do Município de São Francisco de Paula corresponde ao intenso dolo na prática de ato contrário à lei, **negando-se a cumprir ordem judicial de demissão de funcionários, bem como, na tentativa de burlar tal determinação**, contratando emergencialmente funcionários para o desempenho de funções típicas de carreira.*

*A suspensão de 5 (cinco) anos dos direitos políticos é proporcional à gravidade da conduta visando praticar ato contrário à lei, o qual estava devidamente notificado da ilegalidade. Correspondente também à **tentativa de escamotear a ordem de demissão de funcionários**, demonstrando despreço pelas instituições justamente por aquele que exercia a Chefia do Poder Executivo Municipal.*

A proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios por intermédio de pessoa jurídica da qual é sócio majoritário pelo prazo de 03 (três) anos é compatível com o descuido no trato da coisa pública. A penalização preenche os requisitos do art. 12, inciso III da Lei 8.429/1992 (fls. 1.820/1.821).

17. À luz destes elementos, não se constata qualquer excesso na imposição das sanções. A alegada inexistência de dano ao Erário ou de enriquecimento ilícito não afasta tal conclusão, pois não foi aplicada ao agravante qualquer pena de ressarcimento aos cofres públicos.

18. Ante o exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do Implicado. É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AgInt nos EDcl no AREsp 935.125 / RS

Número Registro: 2016/0156068-8

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

70069361020 70067783688 70066129875 06611100009995 6611100009995 11100009995 23779520118210066
882000732011 04637463920158217000

Sessão Virtual de 28/10/2020 a 11/11/2020

Relator do AgInt no AgInt nos EDcl

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : DECIO ANTONIO COLLA

ADVOGADOS : JONES VALMOR RUARO JÚNIOR E OUTRO(S) - RS059094

FÁBIO HANAUER BALBINOT - RS060440

GLÁUCIA ALVES CORREIA - DF037149

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERES. : MUNICIPIO DE SAO FRANCISCO DE PAULA

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : DECIO ANTONIO COLLA

ADVOGADOS : JONES VALMOR RUARO JÚNIOR E OUTRO(S) - RS059094

FÁBIO HANAUER BALBINOT - RS060440

GLÁUCIA ALVES CORREIA - DF037149

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERES. : MUNICIPIO DE SAO FRANCISCO DE PAULA

TERMO

A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 11 de novembro de 2020