

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
1ª Câmara Especial / Gabinete Des. Gilberto Barbosa

Processo: 0005668-06.2013.8.22.0002 - APELAÇÃO CÍVEL (198)

Relator: GILBERTO BARBOSA

Data distribuição: 16/01/2018 09:25:03

Data julgamento: 18/02/2021

Polo Ativo: LAERCIO DE OLIVEIRA e outros

Advogados do(a) APELANTE: NILTOM EDGARD MATTOS MARENA - RO361-A, MARCOS PEDRO BARBAS MENDONCA - RO4476-A

Advogado do(a) APELANTE: ARLINDO FRARE NETO - RO3811-A

Advogados do(a) APELANTE: NILTOM EDGARD MATTOS MARENA - RO361-A, MARCOS PEDRO BARBAS MENDONCA - RO4476-A

Advogado do(a) APELANTE: ARLINDO FRARE NETO - RO3811-A

Advogado do(a) APELANTE: ARLINDO FRARE NETO - RO3811-A

Advogados do(a) APELANTE: NILTOM EDGARD MATTOS MARENA - RO361-A, MARCOS PEDRO BARBAS MENDONCA - RO4476-A

Polo Passivo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA e outros

RELATÓRIO

Cuida-se de **Recursos de Apelação** interpostos por **José Márcio Londe Raposo, Marcelo dos Santos, Milton Sebastião Alonso Soares** e pela empresa **M. L. Construtora e Empreendedora** e seus representantes **Vera Lúcia Sápiras de Oliveira** e **Ivan Carlos de Oliveira** contra sentença proferida pelo Juízo da 3ª Vara Cível da Comarca de Ariquemes que, em sítio de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, impôs:

I – a José Márcio *a*) por três anos, proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio-majoritário; *b*) por quatro anos, suspensão dos direitos políticos; *c*) multa civil equivalente a vinte vezes o valor da remuneração;

II – a Marcelo Santos *a*) perda da função pública; *b*) por três anos, proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio-majoritário, *c*) por quatro anos, suspensão dos direitos políticos, *d*) multa civil equivalente a quinze vezes o valor da remuneração;

III – a Milton Sebastião *a*) perda da função pública; *b*) por três anos, proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio-majoritário; *c*) por três anos, suspensão dos direitos políticos, *d*) multa civil equivalente a doze vezes o valor da remuneração;



IV – à empresa M. L. Construtora **a**) por três anos, proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária; **b**) multa civil equivalente a doze vezes o valor da remuneração do prefeito municipal;

V – à Vera Oliveira**a**) por três anos, proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia-majoritária;**b**) por quatro anos, suspensão dos direitos políticos; **c**) multa civil equivalente a trinta e cinco vezes o valor da remuneração do prefeito municipal;

VI – a Ivan Oliveira**a**) por três anos, proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia-majoritária;**b**) por quatro anos, suspensão dos direitos políticos, **c**) multa civil equivalente a cinquenta vezes o valor da remuneração do prefeito municipal, id. 3069112.

José Márcio Londe Raposo sustenta, e sítio de preliminar, ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da demanda, argumentando, com esse pensar, que, dentre suas atribuições de prefeito, não se incluía fiscalizar o processo de regularização de loteamentos públicos.

No que respeita ao mérito, afirma que a aprovação do loteamento observou todas as formalidades legais, lastreando-se em análise técnica, o que é corroborado pelos depoimentos colhidos.

Repisando a legalidade na aprovação do empreendimento, traça longo histórico sobre a positivação do princípio da boa-fé no ordenamento jurídico pátrio.

Alega, ademais, que o Ministério Público, desconsiderando a lisura de sua atuação e desprovido de bom senso e moderação, se afeiçoa de modo desarrazoado ao *arcaico princípio da legalidade estrita (sic)*.

Dizendo que a restrição à ocupação não se estende a área em que está o loteamento, pois localizado no perímetro de expansão urbana, salienta que, para a mesma região, foram aprovados outros condomínios.

Discorrendo sobre a regulação e aproveitamento do solo urbano e sua disciplina no Estatuto das Cidades, Plano Diretor, Lei de Parcelamento e Plano Plurianual, reafirma a legalidade do empreendimento.

Noutro vértice, dizendo que a lei local de parcelamento de solo urbano não estabelece dimensão mínima, alega ter sido observado, na aprovação do loteamento, a disposição federal, resguardado, em todos os lotes, a área mínima de 125m².

Alega que a previsão, no plano diretor, de dimensão mínima de 360m² por lote desconsidera as peculiaridades das distintas regiões do Município e, por essa razão, há de ser entendida como meramente recomendatória, sujeita, pois, à constante atualização.

Lado outro, dizendo não constar da lei de parcelamento do solo a necessidade de registro público da garantia real (caução), afirma que se basta, para aprovação de loteamento, a apresentação de termo privado de caução.

Dizendo que, para fins de garantia, tem o mesmo efeito a caução privada e a com registro público, repisa que não se pode apontar má-fé na sua atuação.

Noutra passada, discorrendo sobre a presunção de legalidade dos atos administrativos, afirma que singelo depoimento não se basta para afastar a legitimidade da resolução que, conforme deliberação do Conselho da cidade, aprovou a execução do empreendimento.



Dizendo que o loteamento não pode ser considerado polo gerador de tráfego e afirmando ter sido previamente submetido à análise de arquiteto do Município, afirma dispensável a anuência do órgão de trânsito para sua aprovação.

Sustenta, ademais, que se observou o procedimento para licenciamento ambiental, pois apresentado, ao órgão competente do Estado, projeto de controle ambiental.

Enfatizando não se ter evidenciado o indispensável elemento subjetivo e afirmando ter agido de boa-fé, diz inexistir atuar ímprobo.

No que se refere às penas aplicadas, alega que, ausente comprovação de prejuízo, é desarrazoada a imposição de multa no valor de vinte vezes a remuneração, postulando, pois, seja excluída ou minorada.

Marcelo dos Santos, à época secretário de planejamento, orçamento e gestão, com igual argumentação, sustenta a legalidade da aprovação do loteamento.

Afirmando que o empreendimento está localizado em perímetro de expansão urbana, repisa que a previsão, no plano diretor, de dimensão mínima para lotes deve ser tida como mera recomendação.

Salientando que não se faz necessário o registro público da caução, ressalta a aprovação do Conselho da cidade e afasta a exigência de prévia aprovação por órgão de trânsito.

Anotando se ter observado o licenciamento ambiental, sustenta que não se comprovou o elemento subjetivo e encerra, suas ponderações, suscitando a ilegitimidade das sanções, dizendo, com esse pensar, que a perda da função pública não alcança cargo de provimento efetivo, bem como postula que seja afastada ou, subsidiariamente, reduzida a pena de multa.

Milton Sebastião Alonso Soares, reproduzindo argumentação dos outros recursos, sustentando a legalidade da aprovação do loteamento, afirma que o empreendimento está em perímetro de expansão urbana.

Repisando que a previsão, no plano diretor, de dimensão mínima para instalação de lotes deve ser tida como recomendação, salienta a desnecessidade de registro público da caução.

Ressaltando, ademais, a aprovação do Conselho da cidade, afasta a exigência de prévia aprovação por órgão de trânsito e afirma ter sido observado o licenciamento ambiental.

Pontua não se ter comprovado o elemento subjetivo e encerra suas ponderações afirmando ilegítimas as sanções e, com esse pensar, diz que a perda da função pública não alcança cargo de provimento efetivo e requer que seja afastada ou, subsidiariamente, reduzida a pena de multa.

A seu turno, a empresa M. L. Construtora e Empreendedora Ltda., Vera Lúcia Sápiras e Ivan Carlos de Oliveira dizem que, não se tendo comprovado dolo ou má-fé, não há falar em ato ímprobo na constatação de meras irregularidades administrativas.

Dizendo que, no que respeita ao empreendimento, sempre agiram de boa-fé, sustentam a regularidade no procedimento de aprovação e, nessa esteira, pontuam que a confusa e lacunosa legislação permite compreender que, ao contrário do que afirma o Ministério Público, está ele em área de expansão urbana.

Afirmam, ademais, que, por não se tratar de condomínio edificado, é inaplicável a limitação legal de área total construída.

Dizem desnecessário o registro da caução na matrícula do imóvel, anotando que, nos termos do que dispõe o artigo 170 das diretrizes gerais extrajudiciais, admite-se singela apresentação de garantia por instrumento particular.



Afastam a aplicação do plano diretor no que se refere à exigência de dimensão mínima de 360m² por lote, dizendo, com esse pensar, que o dispositivo desconsidera as peculiaridades das diversas regiões do Município e, portanto, deve ser, nesse ponto, entendido como recomendatório.

Sustentando a regularidade dos licenciamentos ambientais, de competência estadual, afirmam inexistir comprovação de conduta apta a caracterizar improbidade administrativa e salientam ter sido o projeto submetido ao Conselho da Cidade.

Afastando qualquer relação com a aprovação do loteamento, afirmam que a doação de imóvel que sócia da empresa fez ao Departamento de Trânsito foi deliberação altruísta.

Lado outro, dizendo que a assinatura de termo de ajustamento de conduta não implica em reconhecimento de prática ímproba, afirmam que a adesão ao instrumento teve por objetivo único viabilizar a liberação dos empreendimentos.

Discorrendo sobre o conceito de dolo genérico, afirmam não se ter evidenciado o elemento subjetivo indispensável à caracterização do ato ímprobo.

Por fim, afirmando injustas e despidas de razoabilidade, postulam o afastamento das penas restritivas de direito ou, subsidiariamente, a sua redução ao patamar mínimo, bem como seja minorada a penalidade de multa para o máximo de três vezes a remuneração do prefeito.

Em contrarrazões, bate-se o Ministério Público pelo não provimento dos apelos, dizendo fartamente comprovada a prática de ato ímprobo, id. 3069116, fls. 74/100.

Oficiou no processo o e. Procurador de Justiça Charles Tadeu Anderson, manifestando-se pelo não provimento dos apelos, id. 3369763.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

I – Bosquejo Introdutório

O Ministério Público, na exordial, aponta prática de ato ímprobo pelos apelantes, pois, em conluio, teriam, à revelia do procedimento legal e em palmar afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público, aprovado e implementado os loteamentos “Condomínio Residencial Aphaville e Hípica Clube” e “Condomínio Residencial Jardim Bella Vista”.

O magistrado de primeiro grau, vislumbrando atuar ímprobo, condenou-os nas reprimendas da LIA.

II – Dos Apelos

Em razão da similaridade, passo a análise conjunta dos recursos que, em suma, confundem-se.

II.1 – Da Ilegitimidade Passiva

Pela teoria da asserção, a legitimidade da parte, enquanto condição da ação, é aferida à luz da pertinência subjetiva dos fatos alegados na inicial.

No caso em comento, afirma o Ministério Público ter José Márcio Londe Raposo, na condição de prefeito do Município de Ariquemes, mesmo ciente das diversas irregularidades, aprovado a implementação de loteamentos atendendo a interesse particular.



Afirma, ainda, que o então secretário de planejamento (Marcelo) teria, durante as investigações, apontado negociação do alcaide para, em troca da aprovação do empreendimento, receber, dos interessados, doação de imóvel para o Município.

Portanto, ao contrário do que quer fazer crer, há de se reconhecer a legitimidade passiva de José Márcio Londe Raposo, pois suficientemente evidenciados fatos que, supostamente praticados, indicariam a prática de ato ímprobo.

Ademais, eventual alegação ou justificativa sobre a (im)procedência da acusação confunde-se com o próprio mérito, incapaz, pois, de evidenciar ilegitimidade passiva.

Por essa razão, afasto essa preliminar, o que submeto aos e. Pares.

II.2 – Do Mérito

Extrai-se do processo que, em palmar afronta à legalidade e permeado de irregularidades, foram aprovados empreendimentos privados (Condomínio Residencial Aphaville e Hípica Clube e Condomínio Residencial Jardim Bella Vista) a despeito do descumprimento de normas básicas e afronta ao interesse público.

A primeira irregularidade diz respeito à localização dos empreendimentos, pois avançam sobre área reservada, por limitação administrativa, à expansão do setor institucional do Município de Ariquemes, conforme expressa disciplina do artigo 21 da LM 1.273/06, *verbis*:

“Art. 21. Em virtude da sua desconfiguração, devem ser efetuadas as seguintes adequações do projeto urbanístico, visando melhoria das condições de trafegabilidade e habitabilidade:

I – Manutenção da área institucional como eixo estruturador da cidade, com expansão até a Linha C-70 estabelecendo novas dimensões para áreas subutilizadas e efetuando a retirada de atividades comerciais, habitacionais e outras não afetas. Essas novas dimensões deverão ser estabelecidas pela Secretaria Municipal de Planejamento até o próximo 30 de julho de 2007, com medidas imediatas administrativas ou legais, conforme o caso, para recuperação das áreas e novas definições de ocupação. As atividades não previstas na área devem ser objeto de notificação imediata, após a publicação desta Lei, para desocupação em prazo a ser negociado através de acordo formal.”

No mesmo sentido, colhe-se da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de Ariquemes (LM 1.574/2010), *verbis*:

“19. Nesta região está inserido parte do Setor Institucional da área consolidada, por ser um eixo estrutural, -o qual deverá ser mantido e garantido também sua expansão no sentido Norte até a linha LC-70, com as seguintes características:

l – Ocupação restrita a Instituições, sendo vedado o uso para implantação de comércios e residências”.

Iniludível, pois, que não poderia ter sido aprovados os empreendimentos, pois interrompem a expansão da Av. Juscelino Kubitschek, na altura da Linha C-65, ou seja, cerca de 4,5 Km antes da Linha C-70 e, portanto, em palmar descompasso com a legislação de regência, invadindo limitação administrativa.

E, convenha-se, beira o absurdo argumentar que a omissão da Secretaria Municipal de Planejamento que, no prazo legal (30.07.2007), não ter recuperado a área, teria o condão de desvirtuar a finalidade e promover verdadeira derrogação da limitação legal.

Certo é que a intenção do legislador é expressa e, com a finalidade de garantir a expansão de área consolidada, impôs limitação administrativa, desrespeitada, pois, pelo empreendimento, realidade que também se colhe de singelo passar d’olhos pela LM n1.273/2006, *verbis*:



“Art. 78. Nesta região está inserido parte do Setor Institucional da área consolidada, por ser um eixo estrutural, o qual deverá ser mantido e garantido também sua expansão no sentido Norte até a LC-70, com as seguintes características:

I – Ocupação restrita a Instituições (IT), sendo vedado o uso para implantação de comércios e residencial;

II – O perímetro deste setor na região I, possui a seguinte descrição: partindo-se do cruzamento das Avenidas Jamari com Tancredo Neves, segue-se por esta sentido norte até a Avenida Juscelino Kubitschek, seguindo sentido sul até a Avenida Jamari, segue sentido oeste até a Avenida Tancredo Neves.”

Não bastasse a instalação irregular em localização vedada, consta ainda que, em palmar inobservância do regramento de regência, os lotes comercializados nos empreendimentos apresentam tamanho inferior ao mínimo estabelecido no Plano Diretor (360m²), *verbis*:

“Art. 22. O Poder Executivo deverá efetuar as seguintes ações para as adequações necessárias ao projeto urbanístico da cidade:

(...);

XVI - O município deve prever em sua legislação, lotes com tamanho mínimo de 12 (doze) x 30 (trinta), tamanho esse ideal para edificação, espaço para pequenos Iazeres familiares, visando melhoria da qualidade de vida da população. Os empreendedores e/ou Poder Público que não atender a essa padronização para os novos bairros e loteamentos, devem sofrer sanções a serem previstas nos códigos de posturas do município.”

No entanto, em vistoso descompasso com a essa previsão legal, restou apurado que 95% dos lotes do projeto urbanístico "Loteamento Residencial Jardim Bella Vista" não observa essa área mínima (conforme documento id. 3069095, fls. 38/39), realidade, aliás, confessada pelos próprios apelantes.

Não prospera, ademais, o pueril argumento de que a posterior lei de parcelamento, uso e ocupação do solo (LM 1.574/2010), por não ter tratado especificamente do tema, teria revogado a exigência de construção mínima de 360m².

Nos termos do que dispõe o artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. Ademais, consoante o §1º do mencionado dispositivo, lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

In casu, a posterior lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo não previu a revogação da disciplina prevista no Plano Diretor de Ariquemes, tampouco tratou sobre o tema, realidade que, a mais não poder, evidencia a plena vigência da imposição de tamanho mínimo de lotes.

E há mais, colhe-se dos autos que, também ignorando os artigos 9º e 10 da LM 1.574/2010, que condiciona a expedição de licença urbanística para construção de loteamento à lavratura de escritura pública, no caso de caução real, admitiu-se, na ânsia de aprovar os empreendimentos, mero ofício da construtora/apelante indicando os imóveis dados em garantia.

Cediço que é justamente a forma pública que garante, no que respeita à caução, a constituição de direito de garantia oponível contra todos (*erga omnes*), qualidade não atribuída à singela garantia individual.

Ademais, nos termos do artigo 108 do Código Civil, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no país.

Sendo assim, salta aos olhos, também, essa mácula à legislação de regência, impeditiva, pois, da aprovação dos empreendimentos em comento.



Entretanto, a afronta às normas legais não para por aí, pois também há evidente descumprimento da exigência prevista no artigo 93 do Código de Trânsito Brasileiro, no que respeita à submissão prévia da pretendida edificação ao órgão de trânsito.

Não se ignora que o processo foi encaminhado à Secretaria Municipal de Trânsito, entretanto, a manifestação do diretor de trânsito, responsável pelo parecer, bem evidencia a precariedade do procedimento, *verbis*:

(...) Eu me manifeste sem conhecer e analisar o projeto, pois não me foi solicitado um parecer sobre os impactos de tráfego do empreendimento. O que foi solicitado foi um parecer sobre o fluxo de trânsito naquela região. Diante disso, eu entendi que a análise era sobre intensidade do tráfego atualmente e não de como seria após a conclusão do empreendimento. Foi a Débora, ex-secretária de trânsito, quem me disse que o objetivo era apenas para obter informações sobre o local, especificamente quanto a intensidade do trânsito e não um parecer técnico de impacto de trânsito.

Caso houvesse a necessidade de um laudo sobre os impactos de trânsito apenas um engenheiro poderia emití-lo. Esclareço que sequer o processo e os projetos do loteamento nos foram encaminhados. Eu me manifestei com base, apenas, na solicitação manuscrita do Secretário Marcelo dos Santos, encaminhada em uma lauda (declarações de Leandro Hernani Lemos, diretor de trânsito, id. 3069098, fls. 52/53).

É de evidência que, para regular observância da exigência legal, impunha-se a prévia submissão do empreendimento ao Órgão Estadual de Trânsito, dotado de competência técnica para aferir o impacto do empreendimento sobre o trânsito na localidade.

Já não fossem suficientes todas essas irregularidades, colhe-se, ainda, que foi o empreendimento aprovado a despeito da apresentação de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto de vizinhança, consoante expressa exigência do artigo 38 da Lei Municipal 1.495/200 (Código Ambiental Municipal).

Ademais, pela absoluta ausência de previsão legal e levando em consideração a diversidade de aspectos abrangidos, inviável acolher a alegação de que o plano de controle ambiental abrangeria o EIA e EIV. Não bastasse, a clareza do dispositivo legal – que, com todas as tintas, impõe e condiciona a aprovação de loteamento aos estudos ambientais – que afasta a alegação de discricionariedade.

Esse farto conjunto de ilegalidades, convenha-se, denota o peculiar interesse na expedita aprovação dos empreendimentos privados.

Mas, para além mesmo das irregularidades sobreditas, há farto material a apontar a responsabilidade de cada envolvido.

Certo é que, na dicção do artigo 7º da Lei Federal 6.766/79, antes mesmo da elaboração de projetos de loteamentos, deverá o loteador solicitar ao Município análise prévia, cujo objeto é definir as diretrizes básicas para o uso do solo, traçado dos lotes, sistema viário, espaços livres e áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para esse fim, requerimento e planta do imóvel. É nessa fase de análise prévia que o Município averiguará a possibilidade de implantação do empreendimento nos moldes requeridos pelo loteador.

No caso em tela, consta que, em 03.11.2011 e 18.11.2012, foram protocolados, pela empresa M. L. Construtora e Empreendedora Ltda., requerimentos de análise prévia dos loteamentos “Condomínio Residencial Alphaville e Hípica Clube” e “Loteamento Residencial Jardim Bella Vista”.

As irregularidades já descritas, não se tenha dúvida, conduziram à imposição de ajustes necessários, mas não foi o que aconteceu.

Após a apresentação do requerimento de análise prévia do Condomínio Residencial Alphaville e Hípica Clube, foi o procedimento administrativo encaminhado à arquiteta Georgia Araújo de



Oliveira que, em exame da viabilidade, atestou a ilegalidade quanto ao tamanho do empreendimento e localização, de tudo sendo comunicado o então secretário de planejamento, o apelante Marcelo (id. 3069092, fl. 64).

Ocorre que, contornando a rotina administrativa e buscando superar a conclusão negativa, Marcelo enviou o processo para o conselho da cidade (id. 3069092, fl. 65) que, diante das notórias irregularidades, também emitiu parecer desfavorável à implantação do empreendimento (id. 3069092, fls. 66/68).

Não satisfeito, o apelante Marcelo que, além de Secretário de Planejamento, cumulava a função de Presidente do conselho da cidade, aprovou, *sponte própria*, o requerimento da empresa/apelante, subjugando a manifestação dos demais membros do Conselho e afrontando ao artigo 35 do seu Regimento Interno (id. 3069092, fls. 70/73).

Aprovada a análise prévia do empreendimento, de forma unilateral e a despeito das notórias ilegalidades, na etapa definitiva, o então secretário de planejamento, buscando contornar a incomoda servidora que, no exercício de seu mister, criava obstáculo ao seu escuso interesse, remeteu o processo administrativo ao arquiteto Milton Sebastião Alonso Soares que, ignorando totalmente as manifestações anteriores, submeteu-se à vontade de seu superior.

Nesse ponto resta evidente, também, que Milton Sebastião Alonso Soares aderiu à prática ímproba, pois, a despeito do conhecimento técnico e ignorando solenemente as manifestações anteriores, limitou-se a lacônico parecer opinando pela aprovação do empreendimento (id. 3069092, fl. 94).

Concluído, foi, pelo então prefeito José Márcio, homologado o procedimento, a despeito das evidentes irregularidades (id. 3069092, fls. 98/99).

Idênticas ilegalidades apresentava o Residencial Jardim Bella Vista que, entretanto, para contornar as dificuldades antes encontradas e que impediam a regular aprovação do loteamento, foi o processo administrativo instruído com exclusão da arquiteta Geórgia e a total revelia do Conselho da Cidade, em visotosa afronta ao artigo 132 da Lei Municipal 1.574/10.

Imperioso destacar, pela pertinência, que, para contornar a necessária aprovação do Conselho Municipal, Marcelo, como seu presidente e sem submeter a matéria à discussão, emitiu a Res. 04/2012/CCA, atestando falsa manifestação de vontade do plenário do Colegiado, o que restou evidenciado pelo depoimento de Claudemir de Oliveira Rocha, ouvido em Juízo na ação penal nº 0012124- 06.2012.8.22.0002, *verbis*:

“A resolução de folha 520 do processo (Res. nº 04/2012/CCA) não exprime o entendimento do conselho sobre a matéria pois a mesma não foi discutida em plenário. A resolução deveria ter sido levada ao conselho para que depois de aprovada fosse formalizada [...] (id. 3069098, fls. 56/59).”

Lado outro, no que se refere a José Márcio Londe, evidentemente que o prefeito, exceto quando se trate das atribuições privativas e, portanto, indelegáveis, não exerce diretamente todas as funções do cargo. Entretanto essa realidade não afasta sua responsabilidade direta, ou indireta, para com as atividades do Poder Executivo, cabendo-lhe, pelo menos, a supervisão hierárquica.

No caso em comento, o então alcaide de Ariquemes, evidentemente *fazendo vista grossa* e ignorando as expressas manifestações de servidora do Município e do Conselho da Cidade, admitiu como legítima e homologou procedimento crivado de ilegalidades, aprovando, em atendimento a interesses privados, empreendimentos vistosamente irregulares.

Essa realidade, às escancaras, evidencia sua participação no malfeito, cabendo ressaltar, por oportuno, que, para a hipótese descrita nos autos, basta o dolo eventual ou genérico de realizar conduta



que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo, pois, intenção específica, o que evidencia que a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, caracteriza o dolo indispensável.

Noutra passada, considerando que, nos termos do que estabelece o artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa, suas disposições alcançam os que, mesmo não sendo agentes públicos, de qualquer forma beneficiem-se direta ou indiretamente da conduta ímproba, iniludível a responsabilidade da empresa M. L. Construtora e Empreendedora e seus representantes, Vera Lúcia Sápiras de Oliveira e Ivan Carlos de Oliveira.

É que, para além do iniludível proveito econômico, mostra-se, às escâncaras, o elemento subjetivo indispensável para caracterizar ato ímprobo, pois, como fartamente evidenciado, a solicitação de avaliação e aprovação do empreendimento continha ilegalidades, muitas delas da iniciativa dos próprios empreendedores, que submeteram o procedimento à análise de modo manifestamente irregular, para além da apresentar garantias em descompasso com a lei.

Ademais, cômicos da ilicitude do procedimento, fartamente evidenciada durante o trâmite administrativo, optaram pelo caminho mais curto e, atalhando a legalidade, buscaram, a todo momento, a aprovação do loteamento.

Não fosse o suficiente, Marcelo Ramos, ora apelante, em suas declarações na fase investigativa, desnuda tratativas do então prefeito e sua atuação espúria na aprovação do empreendimento para atender interesses pessoais, *verbis*:

“Não submeti o parecer da comissão a plenária do Conselho da Cidade e não submeti os processos de aprovação dos loteamentos ‘residencial Alphaville’ e ‘Jardim Bela Vista’ ao Conselho da Cidade em razão do prazo que tínhamos para celebração de um convênio com o Detran, para a sinalização da cidade, previsto para ser assinado em 07/07/2012. Isso porque nós assinamos um convênio com o Detran, onde a prefeitura disponibilizaria um terreno para construção da nova sede da CIRETRAN em Ariquemes. Esse terreno seria doado pelo empreendedor, ou seja, a empresa ML construtora e Empreendedora, que condicionou a doação à aprovação dos loteamentos. Essa tratativa foi feita com o Ivan Carlos de Oliveira, que representa a ML (id. 3069098, fl. 49).”

Essa afirmação resta corroborada, pois, de fato, posteriormente, restou concluída a trama, pois concretizada dita doação (id. 3069108, fl. 07).

Como se vê, os fatos desnudam trama que envolvia, para além dos empresários, o então secretário de planejamento Marcelo e o prefeito José Márcio Londe Raposo. Sobre esse último, aliás, o Ministério Público ressalta insólito interesse na continuidade do empreendimento privado, dizendo ter ele, como representante dos interesses da empresa, proposto reunião com Promotores de Justiça para pôr fim à demanda que impedia a continuidade dos loteamentos.

Iniludível, pois, que o farto arcabouço probatório evidencia, a mais não poder, o elemento subjetivo necessário a cristalizar a conduta descrita no artigo 11 da Lei 8.429/1992, pois indiscutível a vontade de burlar os constitucionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia e probidade.

Nesse sentido, a propósito, é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

[...] O elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa prevista pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo [...]. (AgRg no REsp nº 1230039, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 15.12.2011).



[...] Embora tenha havido discrepância inicial, pacificou a jurisprudência desta Corte em reconhecer que as condutas descritas no artigo 11 da Lei de Improbidade dependem da presença do dolo, ainda que genérico. Consequentemente, afasta-se a responsabilidade objetiva dos administradores, não se fazendo necessária a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública. Precedentes. [...]. (REsp nº 917.437, 1ª Seção, Rel. Min. Castro Meira, j. 13.10.2010).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EMPROPAGANDA DO GOVERNO. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DEHONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO OU CULPA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES COMINADAS ÀS HIPÓTESES DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DO VALOR GASTO COM A PUBLICIDADE. DOSIMETRIA DA PENA. (...). 3. De acordo com o entendimento majoritário da Segunda Turma, a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) prescinde da comprovação de dolo. Precedentes: REsp. 915.322/MG (Rel. Min. Humberto Martins, j. 23/9/2008); REsp. 737.279/PR (Rel. Min. Castro Meira, j. 13/5/2008, DJe 21/5/2008). 4. Embora entenda ser tecnicamente válida e mais correta a tese acima exposta, no terreno pragmático a exigência de dolo genérico, direto ou eventual, para o reconhecimento da infração ao art. 11, não trará maiores prejuízos à repressão à imoralidade administrativa. Filio-me, portanto, aos precedentes da Primeira Turma que afirmam a necessidade de caracterização do dolo para configurar ofensa ao art. 11. 5. Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: 'vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora'. Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade [...] (REsp nº 765212, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 02.03.2010)

No mesmo sentido também já decidiu esta e. Corte:

*Apelação. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Uso de veículo público para fins particulares. Ato ímprobo. Dolo eventual e genérico. Atentado contra os princípios da Administração Pública. Pequena repercussão financeira da conduta. Irrelevância. Princípio da Insignificância. Inaplicabilidade. 1. É considerada improbidade administrativa a utilização de veículo público para fazer compra em supermercado em cidade vizinha, pois caracterizado dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública. 2. **Dispensável, no caso, a intenção específica, sendo certo que a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo** [...] (AC nº 0000108-58.2010.822.0012, 2ª Câmara Especial, de minha relatoria, j. 28.08.2012 – destaquei)*

Portanto, ao contrário do que sustentam os apelantes, é flagrante a conduta dolosa caracterizada pelo firme propósito de, contornando as exigências legais, aprovar empreendimentos privados privilegiando interesses que, em muito, afastam-se do público.

Sendo assim, violados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia e probidade, resta configurada a conduta típica descrita no artigo 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa.

Noutra pisada, a gravidade da conduta justifica a combatida sanção de perda da função pública, pois, imperioso observar que a Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e afastar da atividade pública agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida.



A partir dessa premissa é possível concluir que a intenção do legislador, ao prever a sanção de perda da função pública, é extirpar da Administração aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício do mister.

Nesse contexto, não se está, convenha-se, a cuidar de aplicação desmedida da sanção prevista na Lei de Improbidade Administrativa, pois imperioso lembrar que deve ser vista como notável instrumento para assegurar a probidade, resguardando, com a prudência que se exige, o respeito aos princípios da administração.

Sendo assim, evidenciado que, se afastando do princípio da supremacia do interesse público e buscando subterfúgios para dar andamento a procedimento com vistosas máculas, os apelantes, em conluio, ofenderam diversos princípios da Administração Pública, resta suficientemente evidenciada a incompatibilidade da conduta com os princípios norteadores do serviço público, realidade que, a toda evidência, justifica a imposta perda da função pública.

Sobre o tema, colhe-se da jurisprudência:

[...] 2. *A aplicação da penalidade de perda de função pública, prevista nos arts. 9º, 10º e 11 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), abrange todas as atividades e vínculos que o agente ímprobo eventualmente possuir com o poder público.* 3. *"A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível"* (REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013). No mesmo sentido: REsp 924.439/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.8.2009 (STJ – RMS nº 32.378, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 05.05.2015).

[...] 2. *A sanção de perda da função pública visa extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade moral e desvio ético para o exercício de função pública. Portanto, alcança a função que o agente esteja exercendo ao tempo do trânsito em julgado da condenação. Precedentes do STJ e desta Corte.* 3. *Provido parcialmente* (AI nº 0801513-25.2016.822.0000, 1ª Câmara Especial, Rel. Des. Gilberto Barbosa, j. 26.10.2016)

E, ao contrário do que sustenta Milton Sebastião Alonso Soares, a determinada perda da função pública alcança qualquer atividade que esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível, seja cargo em comissão, eletivo, efetivo ou mesmo função de confiança.

Nesse sentido, colhe-se a percutiente lição de Emerson Garcia e Rogério Alves:

Ainda que o agente exerça duas ou mais atribuições, de origem eletiva ou contratual, ou uma função distinta daquela que exercia por ocasião do ilícito, o provimento jurisdicional haverá de alcançar todas, determinando a completa extinção das relações existentes entre o agente e o Poder Público (in Improbidade Administrativa, Saraiva, 7ª Ed., 2013 – edição virtual).

A propósito, é entendimento consolidado na 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça:

[...] 2. *A aplicação da penalidade de perda de função pública, prevista nos arts. 9º, 10º e 11 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), abrange todas as atividades e vínculos que o agente ímprobo eventualmente possuir com o poder público.* 3. *"A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível"* (REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013). No mesmo sentido: REsp 924.439/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.8.2009 (RMS nº 32.378, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 05.05.2015).



[...] 2. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 3. A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível [...] (RE nº 924.439, 2ª Turma, Min. Eliana Calmon, j. 06.08.2009).

De igual modo, por diversas vezes, já se manifestou esta e. Corte:

[...] 2. A sanção de perda da função pública visa extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade moral e desvio ético para o exercício de função pública. Portanto, alcança a função que o agente esteja exercendo ao tempo do trânsito em julgado da condenação. Precedentes do STJ e desta Corte. 3. Provido parcialmente (AI nº 0801513-25.2016.822.0000, 1ª Câmara Especial, da minha relatoria, j. 26.10.2016)

[...] A sanção de perda de função pública prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/92 tem sentido lato e, assim, abrange ou alcança qualquer vínculo que o réu detenha com a Administração Pública ao tempo da condenação irrecorrível (ED nº 0003845-92.2007.822.0006, 2ª Câmara Especial, Rel. Des. Renato Martins Mimessi, j. 08.05.2012).

[...] A sanção de perda da função pública abrange qualquer função pública que ele esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível, sendo descabida a interpretação de que a referida sanção incide apenas sobre a função exercida pelo agente público à época em que praticou o ato de improbidade administrativa reconhecido na sentença judicial (MS nº 0000189-72.2012.822.0000, Câmaras Especiais Reunidas, Rel. Des. Rowilson Teixeira, j. 09.03.2012)

A perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível (MS nº 0001792-20.2011.822.0000, Câmaras Especiais Reunidas, Rel. Des. Eurico Montenegro, j. 21.10.2011)

De igual modo, não há falar em exorbitância da imposição da pena de multa em relação aos agentes ímprobos, pois observados os estritos parâmetros do artigo 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, com extensa e pormenorizada fundamentação em relação à culpabilidade de cada agente.

Imperioso, ademais, considerar que não se está a cuidar de aplicação desmedida da sanção, notável instrumento para assegurar a probidade, resguardando, com a prudência que se exige, o respeito aos princípios da sã administração.

Não se pode tabelar a gravidade das condutas ímprobas tão só pelas tipificações dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, pois se faz imprescindível que se leve em conta a gravidade do ato de improbidade, analisando a conduta de forma casuística, conforme, aliás, tem decidido o Superior Tribunal de Justiça:

A jurisprudência do STJ é no sentido de que a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, 'a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente' (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não. (AgRg no REsp 1242939/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 24.05.2011, DJe 30.05.2011)

No mesmo sentido é o entendimento, desta e. Corte de Justiça:



[...] 10. A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, 'a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente' (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação a gravidade do ato ímprobo e a cominação das penalidades. Precedentes do STJ. 11. Extrema gravidade do caso concreto revela a necessidade de punição exemplar e compatível com as condutas ímprobas praticadas. (AC nº 0046087-73.2006.8.22.0015, 2ª Câmara Especial, de minha relatoria, j. 12.11.2013)

Há que se considerar, repiso, que a ausência de punição exemplar e compatível com as condutas praticadas serviria para trazer a atitude ímproba para a esfera do normal numa sociedade de Direito, o que, convenha-se, não se pode tolerar.

Firme nestas considerações, sem mais lucubrações, **nego provimento** ao apelo.

É como voto.

DESEMBARGADOR OUDIVANIL DE MARINS

Peço vista dos autos para melhor análise do caso.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 18/2/2021

VOTO- VISTA

DESEMBARGADOR OUDIVANIL DE MARINS

José Márcio Londe Raposo, Marcelo dos Santos, Milton Sebastião Alonso Soares, M. L. Construtora e Empreendedora, Vera Lúcia Sápiras de Oliveira e Ivan Carlos de Oliveira apelaram da sentença de procedência dos pedidos em ação civil pública por atos de improbidade proposta pelo Ministério Público, cujo dispositivo transcrevo:

ANTE O EXPOSTO, e por tudo o mais que consta dos autos, JULGO PROCEDENTE o pedido inicial, o que faço para reconhecer que os réus JOSÉ MÁRCIO LONDE RAPOSO, MARCELO DOS SANTOS, MILTON SEBASTIÃO ALONSO SOARES, M. L. CONSTRUTORA E EMPREENDEDORA LTDA, VERA LÚCIA SÁPIRAS DE OLIVEIRA e IVAN CARLOS DE OLIVEIRA praticaram atos de improbidade administrativa que importaram desonesta e grave ofensa aos princípios da legalidade e moralidade administrativa, razão pela qual CONDENO:

1. JOSÉ MÁRCIO LONDE RAPOSO às penas de (a) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente,



ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três (03) anos; (b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de quatro (04) anos; e (c) multa civil de vinte (20) vezes o valor da remuneração percebida à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a relevância individual de sua conduta – como Prefeito Municipal – para a prática dos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu expressivo patrimônio e o acentuado grau de culpabilidade. Por sabidamente não mais ocupar o cargo no qual foi praticada a conduta ímproba, dada a inutilidade, deixo de sancioná-lo com a perda do cargo ou função pública;

2. MARCELO DOS SANTOS às penas de (a) perda da função pública investida, se ainda a estiver exercendo; (b) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três (03) anos; (c) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de quatro (04) anos; e (d) multa civil de quinze (15) vezes o valor da remuneração percebida à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, as múltiplas condutas exercidas como Secretário Municipal e Presidente do Conselho Municipal das Cidades para viabilizar os atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu patrimônio e o expressivo grau de culpabilidade;

3. MILTON SEBASTIÃO ALONSO, às penas de (a) perda da função pública investida, se ainda a estiver exercendo; (b) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três (03) anos; (c) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três (03) anos; e (d) multa civil de doze (12) vezes o valor da remuneração percebida à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a menor relevância de sua conduta – como arquiteto urbanístico do município – em relação aos corréus para a prática dos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu patrimônio e o grau de culpabilidade;

4. M. L. CONSTRUTORA E EMPREENDEDORA LTDA às penas de (a) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três (03) anos; e (b) multa civil de setenta (70) vezes o valor da remuneração recebida pelo Prefeito Municipal de Ariquemes à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a preponderância de sua conduta como empresa empreendedora para a prática dos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu vasto patrimônio imobiliário, o ganho financeiro direto que teria com a aprovação do empreendimento e o elevado grau de culpabilidade;

5. VERA LÚCIA SÁPIRAS DE OLIVEIRA às penas de (a) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três (03) anos; (b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de quatro (04) anos; e (c) multa civil de trinta e cinco (35) vezes o valor da remuneração recebida pelo Prefeito Municipal de Ariquemes à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a relevância individual de sua conduta como procuradora da empresa empreendedora para a



prática dos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu significativo patrimônio, o ganho financeiro indireto que teria com a aprovação do empreendimento e o acentuado grau de culpabilidade; e

6. IVAN CARLOS DE OLIVEIRA, administrador da empresa empreendedora, às penas de (a) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três (03) anos; (b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de quatro (04) anos; e (c) multa civil de cinquenta (50) vezes o valor da remuneração recebida pelo Prefeito Municipal de Ariquemes à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a maior relevância de sua conduta como administrador e representante de fato da empresa empreendedora nas tratativas realizadas que resultaram nos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu expressivo patrimônio, o ganho financeiro indireto que teria com a aprovação do empreendimento e o elevado grau de culpabilidade. As multas civis, por possuírem natureza punitiva e não ressarcitória, deverão ser atualizadas monetariamente a partir do trânsito em julgado, na forma da Tabela Prática do TJRO, e acrescidos de juro no valor de 1% ao mês, a partir do descumprimento voluntário da referida obrigação, sendo elas revertidas em favor do Município de ARIQUEMES, pessoa jurídica lesada pelos atos de improbidade cometidos (LIA, art. 18).

Após a relatoria do desembargador Gilberto Barbosa negando provimento aos recursos, pedi vista para melhor analisar os fatos, considerando, especificamente, a multa aplicada na sentença e mantida pelo relator.

Conforme discorrido na sentença, o Ministério Público do Estado de Rondônia ingressou com ação civil pública em desfavor dos apelantes, imputando-lhes a prática de ato de improbidade administrativa que importou em violação aos princípios que regem as atividades da administração pública, com fulcro no art. 11, inciso I, ensejando-lhes as sanções do art. 12, inciso III, ambos da Lei n.8.429, de 02/6/1992, porquanto dolosamente e, em conluio, promoveram a autorização e implantação dos loteamentos urbanos denominados “Condomínio Residencial Alphaville e Hípica Clube” e “Loteamento Residencial Jardim Bella Vista”, mediante uma série de transgressões à legislação de regência. Segundo o autor, tais transgressões dizem respeito a procedimentos técnicos necessários a viabilidade de construção dos empreendimentos em local planejado, destacando, em resumo, a) violação às leis do Plano Diretor e do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (sobreposição de trecho do Eixo Estrutural/Setor Institucional da cidade de Ariquemes); b) ofensa à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (limite da área mínima de cada lote); c) ausência de prévia caução real mediante outorga de escritura pública para efeito de aprovação do empreendimento; d) inexistência de Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto de Vizinhança (EIA-RIVI) para efeito de licenciamento ambiental do empreendimento; e e) ilegalidade na aprovação unilateral dos projetos dos loteamentos. Após citar doutrina e entendimentos jurisprudenciais, bem como invocando dispositivos normativos aplicáveis ao caso, todos cotejados com a prova que instrui a inicial – fls. 34/757 (ICP n. 236/2012 – Procedimento n. 2012001010027633) –, o autor pugnou pela procedência de seus pedidos, atribuindo à causa o valor de R\$ 247.590.286,20.

Conforme apontado pelo desembargador-relator, os fatos são graves e requerem punição exemplar e compatível com as condutas ímprobas praticadas, entretanto, com a devida vênia, entendo desproporcional a fixação da multa que, no caso da empresa, chega a 70 vezes o valor do salário do prefeito, recebido à época dos fatos.



Os apelantes foram condenados como incurso no disposto do art. 11, inciso I, da Lei 8.429/92, concernente na violação de princípios da Administração Pública ante a prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência, cuja penalidade incide nas estabelecidas no inciso III do art. 12 da mesma lei.

Com relação às demais condenações estabelecidas na sentença, voto integralmente de acordo com o voto do relator, entretanto, conforme dito, a fixação da multa, a meu entender, se mostra desarrazoada, uma vez que beira ao máximo da pena (até cem vezes o valor da remuneração percebida na época), correndo o risco de se tornar inexecutável e, portanto, não cumprindo a sua finalidade principal de punição dos ilícitos praticados.

Em estudo realizado por Gilson Dipp e Rafael Araripe Carneiro sobre a dosimetria das sanções de improbidade administrativa, realizou-se a análise hierárquica da gravidade de cada pena estabelecida no art. 12 da LIA. Colaciono:

Dosimetria das sanções

O artigo 12, caput, da Lei 8.429/92 estabelece que as sanções podem ser fixadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do dano. Assim, a regra é a escolha em separado de cada uma das sanções impostas, que devem ser individualmente motivadas pelo juiz. Com efeito, o artigo 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb), com a redação dada pela Lei 13.655/2018, exige motivação sobre a necessidade e a adequação da medida imposta. Da mesma forma, o procedimento judicial de aplicação das sanções é alcançado pelo princípio constitucional da fundamentação das decisões (artigo 93, X, CF). Esse é um ônus da atividade judicante, sem espaço para simplificações ou generalizações.

A primeira fase da dosimetria das sanções pode ser denominada fixação qualitativa das sanções e consiste no processo de escolha das reprimendas aplicáveis entre as cominadas. Nessa etapa podem ser fixadas uma, algumas ou todas as espécies sancionadoras previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. A teoria dos degraus (Stufentheorie) facilita essa operação de escolha das espécies de penas ao sistematizá-las em degraus, iniciando-se com as menos lesivas e ascendendo para as mais severas. Assim, as reprimendas mais graves somente devem ser alcançadas caso as anteriores também sejam justificáveis.

A multa civil é tida como a sanção mais suave na escala de gradação que ora se propõe, embora possa atingir altos valores. É pena acessória e complementar, um plus ao dever geral de indenizar. Tem como finalidade coibir a reiteração da conduta, estabelecendo-se efeito desestimulador no agente ímprobo e na sociedade. A lei buscou estabelecer uma correlação entre os atos de improbidade e a base de cálculo da multa: no caso de enriquecimento ilícito, a multa levará em conta o proveito obtido; no dano ao patrimônio público, a base de cálculo será o valor do prejuízo causado; na violação aos princípios da administração pública, o critério será a remuneração do agente.

Seguindo-se a ordem crescente de severidade, surge a proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios. Essa sanção retira a idoneidade necessária para contratar com a administração pública e impede a participação em licitações, com efeitos pecuniários e de reputação para a empresa. Embora de efeitos temporários, é punição grave às pessoas jurídicas cujas atividades dependam de contratação com o poder público ou incentivos fiscais. A lei estatuiu que o enriquecimento ilícito acarreta a proibição de contratar por dez anos, o dano ao erário por cinco anos e a violação aos princípios de regência da atividade estatal por três anos.



Na sequência aparece a perda da função pública, que põe fim definitivo ao vínculo jurídico do agente com a administração pública. Essa sanção extingue a atividade laborativa lícita e a fonte de renda do agente público. Diante de sua severidade, justifica-se apenas quando se constatar a definitiva incompatibilidade com a gestão da coisa pública, a partir de critérios como, por exemplo, a personalidade do agente, o perigo de lesão futura, o efeito negativo produzido à administração pública.

A perda da função pública costuma trazer contornos ainda mais controvertidos quando envolve detentores de mandato eletivo, posto que em razão da alongada tramitação das ações de improbidade não é incomum que a conclusão da demanda ocorra quando o agente político detém mandato eletivo distinto (normalmente de maior importância política) daquele ocupado quando da prática do ato.

No topo da escada da severidade está a sanção de suspensão dos direitos políticos, que restringe os direitos políticos ativos e passivos garantidos pela Constituição Federal ao cidadão. Ainda que temporariamente, suspende-se o direito de votar e ser votado, de participar em iniciativas populares, de ajuizar ações populares e de ser filiado a partido político. Durante o período de vigência, essa sanção resulta ainda na impossibilidade de investidura em cargo público e na perda de cargo público cuja pressuposto seja o exercício dos direitos políticos (artigo 5º, III, da Lei 8.112/90 e artigo 55, IV, da CF, por exemplo). Destaque-se ainda que o artigo 15 da Constituição Federal equipara, ao menos para fins de juízo de reprovabilidade da condenação, a suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa às hipóteses de condenação criminal transitada em julgado, a revelar a enorme gravidade dessa sanção. O período de suspensão será de oito a dez anos na hipótese de enriquecimento ilícito, de cinco a oito anos em caso de lesão ao erário, de três a cinco anos nos casos de infração aos princípios da administração pública.

Em suma, a ordem crescente de gradação explicitada acima — multa civil, proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos — parece ser adequada para o processo de escolha das espécies sancionadoras por improbidade administrativa. É certo, entretanto, que em determinadas situações essa ordem pode ser alterada, a depender de circunstâncias específicas do caso concreto e dos sujeitos envolvidos.

A partir daí, podem ser tiradas algumas conclusões, ainda que de forma exemplificativa. Nos atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados, verbi gratia, parece ser justificável que a punição se limite à aplicação de multa, além do ressarcimento do dano e perda dos bens acrescidos ilicitamente, quando for o caso. Nessa mesma toada, as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos somente devem ser aplicadas nas hipóteses de maior gravidade, conforme importante precedente do STJ, verbis:

“As sanções de perda do cargo e/ou função pública, assim como a de suspensão dos direitos políticos constituem as mais drásticas das penalidades estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa, devendo, por isso, serem aplicadas apenas em casos graves, sempre levando em conta a extensão do dano”. (AREsp 1.013.434, min. Og Fernandes, DJe 31/3/2017)

Fixada a ordem de gradação das sanções, surge a necessidade de se estabelecer quais são os critérios para escolhê-las. O parágrafo único do artigo 12 traz como parâmetros expressos apenas a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente. Essa economia da Lei de Improbidade Administrativa, contudo, pode ser suprida pelo artigo 22 do



Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb), que estabelece sejam considerados “a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.

Por sua vez, o artigo 7º da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) fixa os seguintes critérios, que devem ser aplicados supletivamente à Lei de Improbidade Administrativa por igualmente cuidar de atos ilícitos contra a administração pública: I - a gravidade da infração; II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III - a consumação ou não da infração; IV - o grau de lesão ou perigo de lesão; V - o efeito negativo produzido pela infração; VI - a situação econômica do infrator; VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

Após a fixação de uma, algumas ou todas espécies sancionadoras, resta ainda a segunda etapa da dosimetria das sanções, de fixação quantitativa das sanções. Nessa fase devem ser quantificadas individualmente as reprimendas cominadas, dentro dos limites mínimos e máximos estabelecidos no artigo 12. Com isso, permite-se ao magistrado renovar o juízo de proporcionalidade na busca da responsabilização mais adequada, justa e proporcional, levando em conta os mesmos critérios indicados acima — conjuntura do momento da prática do ato, gravidade da conduta, dimensão do dano, reincidência ou não, o elemento volitivo.

Nessa etapa são estabelecidos o período de duração da suspensão dos direitos políticos, cujos limites variam de acordo com o tipo de ato de improbidade administrativa, além da base de cálculo da multa civil, também variável. É também nessa fase da dosimetria que se faz possível, por exemplo, limitar territorialmente a proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, conforme já autorizado pela jurisprudência do STJ a fim de se evitar punições excessivas e desproporcionais.

Por fim, merece ser ressaltado que todo o processo de dosimetria das sanções explicitado acima deve ser realizado separadamente em relação a cada um dos demandados, seja ele agente público ou terceiro que haja concorrido ou se beneficiado do ato ímprobo. Isso porque não é possível a cominação automática das mesmas sanções para todos os sujeitos passivos. Essa conclusão decorre do princípio da personalização da pena (artigo 5º, XLV, CF), segundo o qual nenhuma pena passará da pessoa do condenado, e também do próprio conceito de improbidade administrativa, que exige o elemento volitivo, portanto subjetivo, para a caracterização do ato ímprobo. (<https://www.conjur.com.br/2019-jan-19/opiniao-dosimetria-sancoes-improbidade-administrativ>)

Aos apelantes, foram cominadas as penas de forma cumulativa, conforme a gravidade dos fatos narrados na inicial e, dentre a escala estabelecida no texto, a multa civil se caracteriza como a mais leve das punições, pena acessória e complementar que tem como finalidade coibir a reiteração da conduta, estabelecendo-se efeito desestimulador no agente ímprobo e na sociedade.

Dessa forma, sua fixação não pode, por outro lado, ultrapassar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, devendo estes, inclusive, serem analisados não apenas quanto ao valor da multa fixada, mas também com relação ao conjunto de sanções aplicadas.

No caso dos autos, conforme apontado, os apelantes sofreram sanções cumulativas, razão pela qual, o valor da multa deve ser atenuado para que possa se tornar exequível e cumpra a finalidade proposta pela lei.

Sobre o tema:



*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. MALVERSAÇÃO DE VERBAS FEDERAIS. DANO AO ERÁRIO CONFIGURADO. FIXAÇÃO EXCESSIVA DO VALOR DA MULTA CIVIL. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. 1. Caracteriza improbidade administrativa toda ação ou omissão dolosa ou culposa praticada por agente público ou por quem concorra para tal prática, ou ainda dela se beneficie, qualificada pela deslealdade, desonestidade ou má-fé, que acarrete enriquecimento ilícito (art. 9º), lesão ao erário (art. 10) ou afronte os princípios da Administração Pública (art. 11). 2. Para a configuração do ato de improbidade não basta apenas a presença de uma das hipóteses acima elencadas, sendo imperiosa a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa grave, nas hipóteses do art. 10, de sorte que a improbidade administrativa não se caracteriza por meio de responsabilização objetiva dos agentes públicos (Precedente do STJ). 3. No caso, o Relatório de Demandas Especiais nº 00190.023382/2008-15 elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (fls. 69 e seguintes); bem como o Relatório elaborado pela Coordenação Geral de Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (fls. 164/174), referente à gestão do ex-prefeito, concluíram que não houve a comprovação da execução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, nos exercícios de 2006 e 2007. 4. Comprovado o desvio de recursos pela ausência de qualquer documento dando conta de sua destinação, não restam dúvidas sobre a responsabilidade do réu pela prática do ato de improbidade administrativa. Correta, portanto, a subsunção de suas condutas ao art. 10, XI, da Lei 8.429/1992, visto que importou grave lesão ao erário. 5. **As penas aplicadas pelo magistrado a quo foram razoáveis e proporcionais, exceto no tocante à fixação da multa civil, a qual deve ser reduzida, garantindo-se, assim, o restabelecimento da ordem jurídica.** 6. Apelação parcialmente provida. (TRF-1 - AC: 00070287020134013307, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, Data de Julgamento: 13/06/2017, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 23/06/2017)*

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. NÃO OBSERVÂNCIA DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS SOBRE A EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO OU CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA ATENDER O EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO NOS TERMOS DA LEI. DOLO EVIDENCIADO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADO. MULTA CIVIL EXCESSIVA. OBSERVÂNCIA DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJPR - 4ª C. Cível - AC - 1696074-4 - Campo Mourão - Rel.: Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima - Unânime - J. 30.01.2018) (TJ-PR - APL: 16960744 PR 1696074-4 (Acórdão), Relator: Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima, Data de Julgamento: 30/01/2018, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 2199 14/02/2018)

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA - PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADA –PRELIMINAR DE REAPRECIÇÃO DAS PRELIMINARES REJEITADA - AUSÊNCIA DE DESTINAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE RECEITA AO ENSINO - OFENSA AO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/1992 – ATO ÍMPROBO CONFIGURADO – MULTA CIVIL APLICADA DE FORMA EXCESSIVA – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DE PROPORCIONALIDADE E



RAZOABILIDADE – REDUÇÃO DEVIDA – RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. “Não há que se falar em CERCEAMENTO de DEFESA quando se mostra desnecessária a produção de qualquer outra prova, em razão da documentação que comprova a veracidade das alegações apresentadas pelo autor.” (N.U 0003158-23.2013.8.11.0003, JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA, SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 30/10/2018, Publicado no DJE 08/11/2018) 2. Para caracterizar o ato de improbidade não é necessária a existência de dolo específico, entendido como a vontade de praticar o ato e produzir um fim especial, bastando, para tanto, a presença do dolo genérico, que reflete a intenção de cometer a conduta, ou do dolo eventual, caracterizado quando, ao praticar o ato, assume-se o risco de produzir o resultado. 3. “A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que é inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da lei nº. 8.429/1992, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos artigos 9º e 11 [que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente] e ao menos de culpa nos termos do artigo 10, que censura os atos de improbidade por dano ao erário.”(N.U 0000719-45.2010.8.11.0035, , ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES , SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 18/12/2018, Publicado no DJE 22/01/2019). 4. Conforme disposto no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Da mesma forma, como estabelece o inciso I do referido artigo, a prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência. 5. “O administrador público, que não procede à correta gestão dos recursos orçamentários destinados à educação, salvo prova em contrário, pratica conduta omissiva dolosa, porquanto, embora saiba, com antecedência, em razão de suas atribuições, que não será destinada a receita mínima à manutenção e desenvolvimento do ensino, nada faz para que a determinação constitucional fosse cumprida, respondendo, assim, pelo resultado porque não fez nada para o impedir.” (STJ - Resp: 1195462 PR 2010/0089685-7, Relator : Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 12/11/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/11/2013) 6. A fixação da multa civil em patamar excessivo, em inobservância aos princípios da razoabilidade e a proporcionalidade, merece redução para se adequar às peculiaridades do caso concreto. 7. Recurso conhecido e parcialmente provido. (TJ-MT - APL: 00005457120118110109 MT, Relator: EDSON DIAS REIS, Data de Julgamento: 13/11/2019, SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Data de Publicação: 29/11/2019)

No mesmo sentido já decidiu este Tribunal de Justiça:

Apelação em ação civil pública. Enriquecimento ilícito. Improbidade administrativa. Dano ao erário.

O enriquecimento ilícito de agente público que realiza propaganda com intuito de autopromoção causa dano ao erário pela prática de conduta dolosa e configura improbidade administrativa, ensejando a consequente aplicação das sanções cabíveis.

A multa civil deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Recurso parcialmente provido. Redução da multa civil. (APELAÇÃO CÍVEL 7001025-87.2017.822.0019, Rel. Des. Oudivanil de Marins, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 1ª Câmara Especial, julgado em 13/01/2021.)

Improbidade. Preliminares rejeitadas. Ausência de alegações finais e disponibilização de mídia audiovisual. Ausência de prejuízo para as partes. Dano ao erário. Comprovação. Servidor comissionado. Cargo de direção. Ausência de formação profissional adequada.



Vantagem remuneratória. Devolução da diferença. Penalidade. Proporcionalidade e Razoabilidade. Multa. Redução.

Para decretar a nulidade da sentença por ausência de apresentação de memoriais, é imprescindível que a parte demonstre o prejuízo decorrente da inobservância da norma processual, que in casu não ocorreu.

A falta de disponibilização da mídia audiovisual da audiência de instrução não gera cerceamento de defesa ou ofensa à ampla defesa, visto que a normatização dessa Corte permite a requisição de cópia de tais mídias a qualquer uma das partes ou pelo Ministério Público.

Comprovada a prática dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, caput, consistente em contratação de servidor comissionado inapto para o cargo de Direção de Divisão, por não ter formação profissional adequada, e tendo vantagem na remuneração em relação ao cargo que efetivamente exercia, a devolução desta diferença ao erário se impõe.

Na aplicação das penalidades, devem ser sopesados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade na dosimetria das condenações, de modo a evitar a cominação de sanções destituídas de razoabilidade em relação ao ilícito, sem que isto signifique, por outro lado, conferir beneplácito à conduta do ímprobo. Verificada que a condenação à pena de multa imposta mostrou-se excessiva, sua redução mostra-se acertada. (APELAÇÃO CÍVEL 0000911-86.2015.822.0005, Rel. Des. Miguel Monico Neto, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 2ª Câmara Especial, julgado em 30/05/2020.)

Ademais, importante ressaltar a realização de compromisso de ajustamento de conduta nas Ações Civis Públicas n. 0010954-96.2012.8.22.0002 e n. 0011487-55.2012.8.2.0002, também relativo ao “Residencial Jardim Bella Vista” e “Condomínio Alphaville e Hípica Club”, objeto da presente demanda, assumindo várias obrigações com o Estado, Município e Ministério Público a fim de minimizar os danos causados (fls. 1310-1324/pdf), situação que também deve ser considerada para fins de aplicação da penalidade.

Por tais fundamentos, atento à razoabilidade e proporcionalidade das penalidades aplicadas, peço vênia ao relator para divergir apenas quanto à fixação da multa civil, reduzindo a penalidade da seguinte forma:

1. JOSÉ MÁRCIO LONDE RAPOSO - multa civil de dez (10) vezes o valor da remuneração percebida à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a relevância individual de sua conduta – como Prefeito Municipal – para a prática dos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu expressivo patrimônio e o acentuado grau de culpabilidade.

2. MARCELO DOS SANTOS - multa civil de sete (7) vezes o valor da remuneração percebida à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, as múltiplas condutas exercidas como Secretário Municipal e Presidente do Conselho Municipal das Cidades para viabilizar os atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu patrimônio e o expressivo grau de culpabilidade;

3. MILTON SEBASTIÃO ALONSO - multa civil de seis (6) vezes o valor da remuneração percebida à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a menor relevância de sua conduta – como arquiteto urbanístico do município – em relação aos corrêus para a prática dos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu patrimônio e o grau de culpabilidade;



4. *M. L. CONSTRUTORA E EMPREENDEDORA LTDA - multa civil de trinta e cinco (35) vezes o valor da remuneração recebida pelo Prefeito Municipal de Ariquemes à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a preponderância de sua conduta como empresa empreendedora para a prática dos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu vasto patrimônio imobiliário, o ganho financeiro direto que teria com a aprovação do empreendimento e o elevado grau de culpabilidade;*

5. *VERA LÚCIA SÁPIRAS DE OLIVEIRA - multa civil de quinze (15) vezes o valor da remuneração recebida pelo Prefeito Municipal de Ariquemes à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a relevância individual de sua conduta como procuradora da empresa empreendedora para a prática dos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu significativo patrimônio, o ganho financeiro indireto que teria com a aprovação do empreendimento e o acentuado grau de culpabilidade; e*

6. *IVAN CARLOS DE OLIVEIRA, administrador da empresa empreendedora - multa civil de vinte (20) vezes o valor da remuneração recebida pelo Prefeito Municipal de Ariquemes à época dos fatos, levando em consideração as circunstâncias gerais indicadas quando da análise das penas aplicáveis e, em especial, a maior relevância de sua conduta como administrador e representante de fato da empresa empreendedora nas tratativas realizadas que resultaram nos atos ora reconhecidos como ímprobos, o seu expressivo patrimônio, o ganho financeiro indireto que teria com a aprovação do empreendimento e o elevado grau de culpabilidade. As multas civis, por possuírem natureza punitiva e não ressarcitória, deverão ser atualizadas monetariamente a partir do trânsito em julgado, na forma da Tabela Prática do TJRO, e acrescidos de juro no valor de 1% ao mês, a partir do descumprimento voluntário da referida obrigação, sendo elas revertidas em favor do Município de ARIQUEMES, pessoa jurídica lesada pelos atos de improbidade cometidos (LIA, art. 18).*

Ante o exposto, dou parcial provimento aos recursos apenas para reduzir o valor da multa civil nos termos supradescritos.

É como voto.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Acompanho a divergência

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Acolho as ponderações de Vossa Excelência, no que diz respeito à redução da multa. Estou aderindo.

EMENTA

Apelação. Improbidade administrativa. Preliminares. Ilegitimidade passiva. Mérito. Aprovação de loteamentos. Desvio de finalidade. Irregularidades. Violação a princípio. Dosimetria.



1. Não há falar em ilegitimidade passiva quando a inicial, de modo suficiente, descreve o atuar ímprobo e a participação do apelante na consecução do malfeito.
3. Revela ato de improbidade, que evidencia violação a princípios, a aprovação de empreendimento vistosamente irregular para atender interesse privado.
4. O elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992 é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo, para tanto, intenção específica, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia dolo.
5. A sanção de perda da função pública visa extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade moral e desvio ético para o exercício de função pública. Portanto, alcança qualquer função que o agente esteja exercendo ao tempo do trânsito em julgado da condenação, seja cargo efetivo, em comissão, eletivo ou mesmo função de confiança.
6. A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, “a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente” (conforme previsão expressa contida no parágr. ún. desse mesmo artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e a cominação das penalidades. Precedentes do STJ.
7. Recursos parcialmente providos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **1ª Câmara Especial** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, REJEITADA A PRELIMINAR, À UNANIMIDADE. NO MÉRITO, DEU-SE PARCIAL PROVIMENTO AOS RECURSOS, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 18 de Fevereiro de 2021



Desembargador(a) GILBERTO BARBOSA

RELATOR



Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 27/05/2021 22:28:52

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21052722285192300000012313399>

Número do documento: 21052722285192300000012313399