



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA
COMARCA DE OURO PRETO DO OESTE
2ª VARA CÍVEL

Av. Daniel Comboni, 1480, 1º Andar. Fórum Des. Cássio Rodolfo Sbarzi Guedes
76920-000. Ouro Preto do Oeste-RO. Tel.: (69) 3416-1721. E-mail: <opo2civel@tjro.jus.br>
Sala de Atendimento Virtual: <https://meet.google.com/pwx-zsmd-eaf>

Processo **7002757-46.2020.8.22.0004**

Classe **Ação Civil Pública**

Assunto **Violação aos Princípios Administrativos**

Requerente **MPRO - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Advogado(a) **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Requerido(a) **ADINALDO DE ANDRADE**

Advogado(a) **ELIZANGELA ALMEIDA ANDRADE RAMOS, OAB nº RO3656, NATALY FERNANDES ANDRADE, OAB nº RO7782, HUDSON DELGADO CAMURCA LIMA, OAB nº MS14942A, CARLOS EDUARDO ROCHA ALMEIDA, OAB nº RO3593A, JOSE DE ALMEIDA JUNIOR, OAB nº RO1370A**

Vistos.

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CUMULADA COM PEDIDO DE CONDENAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO proposta pelo MPRO - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA em desfavor de ADINALDO DE ANDRADE, devidamente qualificados nos autos, imputando-lhe a prática de ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da administração pública.

Segundo consta da inicial, chegou ao conhecimento do Ministério Público, no dia 11 de junho de 2020, após as 23h00min, o requerido, que estava prefeito municipal de Mirante da Serra/RO à época dos fatos, foi abordado por uma guarnição da Polícia Militar em razão do descumprimento do art. 3º do Decreto Municipal nº 2689/2020, encontrando-se após o horário estipulado no ato normativo, acompanhado de terceiros e ingerindo bebida alcoólica no estabelecimento comercial, afrontando assim os Princípios da Administração Pública, em especiais aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade e Moralidade.

Pugna pela condenação do requerido pela prática de ato de improbidade administrativa descrito no art. 11, caput, da Lei nº 8.429/92.

A inicial veio instruída com os documentos necessários e com as gravações da abordagem policial.

Foi determinada a notificação da parte requerida para apresentação de manifestação escrita, nos termos do artigo 17, §7º da Lei de Improbidade Administrativa (ID 44175212).

Notificado (ID 44904984), o requerido apresentou sua defesa prévia, oportunidade em que arguiram preliminares de inépcia da inicial e ilegitimidade passiva. No mérito, pugnou pela rejeição da ação e improcedência, afirmando que não houve infração que consubstanciasse a ação processual.

Em impugnação às Defesas Preliminares (ID 51196229), o Órgão do Ministério Público requereu a rejeição das objeções processuais apresentadas, pleiteando o recebimento da ação.

Afastadas as preliminares, a petição inicial foi recebida, sendo determinada a citação do requerido (ID 51330593).

Devidamente citado (ID 53000312), pessoalmente e por oficial de justiça, o requerido não apresentou contestação, deixando transcorrer *in albis* o prazo para defesa.

Ato posterior em decisão irrecorrida (ID 58918206), fora indeferido o pedido de nulidade de atos processuais e dado novo prazo para que o requerido especificassem as provas que pretendia produzir nos autos, com designação de audiência de instrução.

Realizada a audiência, foram colhidos os depoimentos das testemunhas arroladas pelas partes.

Ofertado o prazo para as partes apresentarem suas alegações finais (ID 64550478), o requerido ficou-se inerte.

O Ministério Público apresentou suas alegações finais (ID 67268426).

Vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É, em essência, o relatório. FUNDAMENTO e DECIDO.

Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta em desfavor do requerido, em razão do descumprimento do art. 3º do Decreto Municipal nº 2689/2020, encontrando-se após o horário estipulado no ato normativo, acompanhado de terceiros e ingerindo bebida alcoólica no estabelecimento comercial, afrontando assim os Princípios da Administração Pública, em especiais aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade e Moralidade, culminando no descrito no art. 11, caput, da Lei nº 8.429/92.

PREAMBULARMENTE

De proêmio registro que as preliminares arguidas já foram objeto de apreciação judicial, restando rejeitadas por ocasião da decisão que recebeu a inicial ID 51330593, sendo certo que no decorrer da ação nenhum fato ou elemento novo surgiu capaz de modificar a Decisão anteriormente proferida.

DO MÉRITO

No mérito, a ação é parcialmente procedente.

Convém observar que o presente feito obedeceu a todos os trâmites contidos na Lei nº 8.429/92 (LIA), principalmente quanto ao §7º, do artigo 17, o qual dispõe da análise da manifestação prévia antes do recebimento da ação.

Como é cediço a responsabilização pelos atos de improbidade administrativa se encontra disciplinada no §4º, do artigo 37, da Constituição Federal, e atinge a administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *in verbis*:

Art. 37. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Constata-se do artigo acima transcrito que a improbidade administrativa é punível de forma autônoma e independente, tanto no âmbito civil, quanto no criminal.

Na seara infraconstitucional, a Lei n.º 8.429/92, regulamentando o dispositivo constitucional supramencionado, estabeleceu quatro categorias distintas de atos de improbidade administrativa, consoante se verifica nos artigos 9º (enriquecimento ilícito), 10 (prejuízo ao erário), 10-A (concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (relacionado ao imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS) e 11 (violação aos princípios), cujos preceitos são sancionados, respectivamente, pelos incisos I, II, IV e III do artigo 12.

O exame dos requisitos essenciais para a configuração das modalidades de atos de improbidade desvenda a existência de controvérsia não só em relação à necessidade da identificação do elemento subjetivo (dolo ou culpa), mas também no que tange à sua correta subsunção.

No caso em tela, manejou o autor a presente ação sob a ótica da prática de condutas ímprobadas praticadas pela parte requerida com espeque no art. 11, caput, da Lei nº 8.429/92., da mencionada lei, que assim dispõe:

Art. 11. 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, e notadamente:

Segundo o autor, o conteúdo probatório amealhado aos autos faz constatar, sem sombra de dúvidas, que o requerido, fazendo pouco caso dos princípios que regem a Administração Pública, no dia 11 de junho de 2020, após as 23h00min, o requerido ADINALDO DE ANDRADE, prefeito municipal de Mirante da Serra/RO à época dos fatos, foi abordado por uma guarnição da Polícia Militar em razão do descumprimento do art. 3º do Decreto Municipal nº 2689/2020, que o próprio requerido assinou, o qual dispunha:

Art. 3º: Como medida para evitar aglomerações e visando a prevenção de COVID-19, as lanchonetes localizadas no âmbito do Município deverão atender clientes no local apenas para consumo de alimentos e bebidas não alcoólicas, ficando vedado o consumo de bebidas alcoólicas no local.

§1º: As lanchonetes poderão vender bebida alcoólica apenas para retirada (drive-thru e take away) ou entrega em domicílio (delivery).

§2º: O funcionamento das lanchonetes será permitido até o horário máximo de 23h00.

No esforço de desenhar o elemento subjetivo da conduta considerada ímproba, o Parquet assim individualizou a conduta do requerido, que afronta do réu aos Princípios da Administração Pública, em especiais aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade e Moralidade, vejamos (ID 67268426):

I. Em relação ao Princípio da Legalidade, o requerido estava descumprindo e incentivando o descumprimento do Decreto Municipal de Mirante da Serra/RO nº 2689/2020;

II. Quanto ao Princípio da Impessoalidade, o réu demonstrou não se preocupar com a isonomia e igualdade ao tratar seus administrados, visto que, mesmo havendo um decreto que proibia que as lanchonetes permanecessem abertas após às 23h00min, entendeu que poderia frequentar algum estabelecimento e utilizar de seu cargo político para beneficiar o escolhido, que em seu entendimento não precisaria fechar no horário estipulado;

III. Sobre o Princípio da Moralidade, restou nítido o desrespeito e o comportamento imoral do requerido, o qual, diante de uma ação legítima, agiu de maneira desrespeitosa e tentou embaraçar os trabalhos da Polícia Militar, manifestando a sua visão deturpada acerca das prerrogativas do Chefe do Executivo.

Com efeito, é imputável aos agentes públicos que seus realizados em consonância com aludidos postulados, o art. 37, §1º, da Constituição Federal reza que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Na contramão dos deveres do agente público, o requerido foi flagrado em abordagem policial realizada pela equipe de patrulha da Polícia Militar de Mirante da Serra em estabelecimento comercial que descumpria as normas sanitárias e, ainda há de salientar que o decreto era editado pelo próprio requerido, que vedava a permanência de pessoas em bares e a venda de bebidas alcoólicas após as 23:00 horas.

Compulsando detidamente os autos, verifico que a prática execrável narrada na exordial deveras ocorreu. Isso porque, resta cristalino ao analisar as imagens da abordagem policial, que o requerido estava em atividade de total afronta ao decreto municipal por ele editado, bem como revela a tentativa de intimidação dos policiais que realizaram a ocorrência.

De outro norte, em sua defesa, tenta arguir o requerido que a abordagem se deu em razão de perseguição política e ainda que os policiais teriam agido em descompasso com o determinado em lei, abordando de forma grosseira e intimidando as pessoas que ali se encontravam.

Todavia, não há qualquer base para tal alegação, uma vez que ao analisar as filmagens acostadas aos autos, a abordagem ocorreu de forma ordeira e respeitosa, sendo que o requerido que ao ser comunicado que estava sendo gravado argumenta "*gravar vocês dois dormindo no quartel que não trabalha e dorme e 11 horas está dormindo já*" (sic). A maneira desrespeitosa e intimidadora do requerido seguiu, chegando a proferir dizeres como:

“Eu sou o prefeito, quem manda nessa cidade sou eu.” (ID: 44118070).

“Eu bebo até amanhecer o dia aqui, ninguém manda em mim não.” (ID: 44118070).

“Não adianta querer fazer gracinha comigo aqui mão, meu irmão, que não dá certo, eu sou o prefeito da cidade, comandante da cidade, e você da Polícia Militar.” (ID: 44118070).

Nessa senda, pertinente consignar que, o requerido a todo momento tentava atrapalhar a abordagem policial e ainda agia de forma intimidadora, afirmando que denunciaria os policiais por suposta irregularidade no cumprimento dos plantões por parte da polícia, chegando a afirmar que nunca havia denunciado, mas que agora denunciaria, o que demonstra total desrespeito com os preceitos da administração pública.

Denota-se irrefutável que com tais condutas o requerido visou impedir o cumprimento das determinações por ele mesmo imposta por meio do decreto municipal.

O testemunho das colhido nos autos não milita em favor do requerido. A testemunha responsável pelo estabelecimento comercial que aparece nas imagens gravadas na ocorrência, falando que não realizou o encerramento dentro do horário permitido pelo Decreto Municipal (23 horas), em razão do requerido não "*ir embora*", confirma em Juízo que o requerido estava ingerindo bebida alcoólica. Apesar de não constar na gravação a ingestão, consta inúmeras garrafas de cervejas, bem como o visual estado de embriagues trabalham em contrário ao alegado pelo requerido.

É sabido que a Lei de Improbidade Administrativa prescreve, já em seu art. 4º, que os agentes públicos "*são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos*", o que não ocorreu no caso em testilha.

Por todos os elementos probatórios carreados, entender de modo diverso é adotar uma postura por demais ingênua e subestimar consideravelmente a capacidade de gestores mal intencionados de praticar esses atos contra a sociedade, o que não se admite em nossa república e deve ser severamente coibido por todas as instituições, não podendo desta tarefa se eximir o Poder Judiciário.

Nesse contexto, revela-se extremamente atentatória aos s Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência a ação do requerido frente ao seu dever jurídico de dar cumprimento à lei com vistas nos princípios norteadores da administração pública.

De todo o analisado, restou mais que configurada a afronta aos princípios regentes das atividades da Administração Pública. A Constituição Federal e a Lei de Improbidade Administrativa impõem aos agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia o dever de zelar pela estrita observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da probidade e da impessoalidade.

Tais princípios não são meras recomendações aos agentes públicos, mas verdadeiro dever para com a administração, já que o cargo que exercem possui o objetivo precípuo de atingir finalidades públicas e jamais interesses pessoais daqueles que os ocupam.

Friso que a legalidade aplicável à Administração não se refere ao poder de fazer tudo o que a lei não proíbe, mas sim de realizar somente os atos expressamente permitidos em lei.

Sobre o princípio da legalidade, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que:

“É em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei [...] ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto o administrativo a um quadro normativo que embargue favoritismo, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada pois pelo Poder Legislativo [...] garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral” (Celso A. Bandeira de Mello Curso de Direito Administrativo, 5a edição, p. 49).

A Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, em sua obra Direito Administrativo, ensina que:

“Legalidade. Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade [...] a vontade da Administração é a que decorre da lei.” (7a edição, p. 61).

No caso, existindo proibição legal de determinado ato, há afronta ao princípio da legalidade e a conduta realizada pelo requerido confirma os fatos narrados na inicial.

A esse respeito, Emerson Garcia destaca que *“no que concerne ao administrador, o princípio da impessoalidade exige que os atos administrativos por ele praticados sejam atribuídos ao ente administrativo, e não à pessoa do administrador, o qual é mero instrumento utilizado para o*

implemento das finalidades próprias do Estado” (Improbidade Administrativa, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 4ª ed., 2008).

Em complemento, anoto a lição de Hely Lopes Meirelles, para quem:

“[...] o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art.37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, Direito administrativo brasileiro).”

Como se pode ver, o princípio da finalidade da atuação pública é corolário simples de que a Administração deve sempre buscar alcançar o fim público colimado pela lei. *“E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como “fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência do agente” (Lei n.º 4.717/68, art. 2º, parágrafo único, “e”)* (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006).

Dessa forma, estreme de dúvidas, que com tais condutas, o requerido afrontou o princípio da finalidade porque não praticou o ato para o seu fim legal, deixando de lado as normas sanitárias vigentes, deixando sinal de que a ele elas não teriam validade, friso aqui, que as palavras dirigidas aos policiais foram essas *“Eu bebo até amanhecer o dia aqui, ninguém manda em mim não.”* (ID: 44118070).

No que tange ao princípio da moralidade leciona Hely Lopes Meirelles que:

“A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do “bom administrador” que, no dizer de Franco Sobrinho, “é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum [...]”. E conclui o renomado autor dizendo “[...] *daí por que o TJSP decidiu, com inegável acerto, que “o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo; mas por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo. (in op. Cit. Pg. 85, grifo nosso).*”

Logo, a improbidade administrativa restou caracterizada na espécie, subsumindo os atos praticados pelo requerido, ao disposto no artigo 11, caput, da LIA, deixou de fazer guarda e uso da ética e moral imposta ao agente público ocupante do mais alto cargo no escalão administrativo municipal.

Imperioso, consignar que, de acordo com o sistema processual de distribuição do ônus da prova, cumpria ao autor demonstrar, de forma contundente, o fato constitutivo de seu direito, ou seja, o eventual enriquecimento ilícito, os prejuízos ao erário ou a afronta aos princípios que regem a

Administração Pública, em observância ao disposto no artigo 373, inciso I, do Código de Processo Civil.

Neste diapasão, Humberto Theodoro Júnior leciona, que:

“No processo civil, onde quase sempre predomina o princípio dispositivo, que entrega a sorte da causa à diligência ou interesse da parte, assume especial relevância a questão pertinente ao ônus da prova. Esse ônus consiste na conduta processual exigida da parte para que a verdade dos fatos por ela arrolados seja admitida pelo juiz [...] Não há um dever de provar, nem à parte contrária assiste o direito de exigir a prova do adversário. Há um simples ônus, de modo que o litigante assume o risco de perder a causa se não provar os fatos alegados e do qual depende a existência do direito subjetivo que pretende resguardar através da tutela jurisdicional. Isto porque, segundo máxima antiga, fato alegado e não provado é o mesmo que fato inexistente. No dizer de Kish, o ônus da prova vem a ser, portanto, a necessidade de provar para vencer a causa, de sorte que nela se pode ver uma imposição e uma sanção de ordem processual. [...] Por outro lado, de quem quer que seja o onus probandi, a prova, para ser eficaz, há de apresentar-se como completa e convincente a respeito do fato de que deriva o direito discutido no processo. Falta de prova e prova incompleta equivalem-se, na sistemática do ônus da prova” (Curso de Direito Processual Civil, Vol. I, 12ª ed., Ed. Forense, p. 419/420).

Portanto, pelo que dos autos constam, entendo ter se desincumbido de sua obrigação o Ministério Público e reconheço o Requerido incorreu em ato doloso de improbidade administrativa tipificado no artigo 11, caput, da Lei n. 8.429/92.

O passo seguinte diz respeito ao elemento subjetivo.

Elemento Subjetivo:

Sendo o dolo e a culpa elementos psicológicos, necessários à configuração do ato ímprobo, a sua aferição dá-se a partir da análise da conduta do agente.

O elemento subjetivo varia conforme o tipo de ato de improbidade.

Com efeito, *“nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10 da Lei nº 8.429/92”*. (AgRg no REsp 1485110/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/02/2015, DJe 12/02/2015).

Almejando compreender as tais modalidades de atos ímprobos, para melhor perquirir o elemento subjetivo do tipo transgredido, anoto o magistério de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, *ad litteram*:

“Diz-se que os ilícitos previstos nos arts. 9º e 11 não admitem a culpa em razão de dois fatores. De acordo com o primeiro, a reprovabilidade da conduta somente pode ser imputada àquele que praticou voluntariamente, almejando o resultado lesivo, enquanto que a punição do descuido ou da falta de atenção pressupõe expressa previsão legal, o que se encontra ausente na hipótese. No que concerne ao segundo, tem-se um fator lógico-sistemático de exclusão, pois tendo sido a culpa prevista unicamente no art. 10, afigura-se evidente que a *mens legis* é restringi-las a tais hipóteses, excluindo-a das demais.” (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa, Rio de Janeiro: Lumen Júris. 3ª Ed. 2006)

Como se vê, a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 caput da Lei nº 8.429/92 somente é possível se demonstrada prática dolosa de conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, ainda que genérico.

Nesse sentido é a jurisprudência do Colendo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

[...] 14. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que o art. 11 da Lei 8.429/1992 dispensa a comprovação de intenção específica de violar princípios administrativos, sendo suficiente o DOLO GENÉRICO. [...] (Resp 1505356/MG, relator Ministro Herman Benjamin, j. em 10/11/2016, DJe 30/11/2016).

ADMINISTRATIVO. AGRAVOS INTERNOS NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PERITO CRIMINAL DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. FALTA DA ELABORAÇÃO DE LAUDOS PERICIAIS A SEU CARGO. CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DELINEADO PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM DO QUAL DESPONTA A DESÍDIA FUNCIONAL DO SERVIDOR. CULPA. AUSÊNCIA DE DOLO. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. REQUALIFICAÇÃO JURÍDICA DE FATOS INCONTROVERSOS. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que “o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico”** (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). 2. Restando incontroversa a moldura fática delimitada pelas instâncias ordinárias, o juízo que se impõe em sede recursal especial, quanto à verificação da presença do elemento anímico do agente implicado, cinge-se à requalificação jurídica que se deva emprestar aos fatos delimitados no acórdão local, o que afasta, no caso concreto, a incidência da Súmula 7/STJ. 3. A negligência, enquanto modalidade de culpa, não se revela suficiente para caracterizar o ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/92. Agravos internos desprovidos. (AgInt no AREsp 755082/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, j. em 27/10/2016, DJe 22/11/2016). *[Destaquei]*

No caso em questão, o elemento subjetivo subjaz do próprio ato.

Repiso, ainda, que, ao requerido, na gestão da máquina pública, incumbia a obrigação de agir de forma proba e correta, privilegiando o interesse público e agindo com ética, boa-fé, honestidade, imparcialidade, lealdade, enfim, respeitando os princípios da boa administração pública. Ao contrário, dolosamente, agiu de maneira imprópria para o cargo que lhe vestia, deixando de observar o próprio decreto e ainda na tentativa de esquivar-se da justiça, usou de seu cargo para tentar intimidar os policiais que cumpriam o dever legal.

Portanto, o dolo é patente. O elemento subjetivo necessário para caracterizar a improbidade é o dolo genérico (vontade de realizar ato que atente contra os princípios da administração pública e/ou cause lesão ao erário), sendo desnecessária, repita-se, a presença do dolo específico consiste na comprovação da intenção do agente (Resp. 951.389).

Ademais, não há como se alegar desconhecimento da violação às normas legais a afastar o *animus* ora investigado, haja vista que a ocorrência se deu apenas na segunda abordagem realizada pela Polícia Militar, sendo que a primeira fora apenas para orientação da vigência do decreto e dever de encerrar as atividades no horário determinado. Todavia, mesmo após a orientação, permaneceu no local em total afronta aos princípios norteadores da Administração Pública, aqui já exauridos.

Desta feita, pouco importa com que objetivo o requerido realizou os atos ímprobos, fato é que conscientemente e de forma deliberada os praticou, devendo ser responsabilizado, nos termos do artigo 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92.

DO DANO MORAL COLETIVO

Pleiteia o Ministério Público a condenação do requerido em dano moral coletivo. Certo é que o entendimento jurisprudencial é assente no *“cabimento, em tese, da condenação à indenização de danos morais coletivos em ação civil pública”* (STJ, EREsp 1.367.923/RJ, rel. ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, j. 15/2/2017, DJe 15/3/2017).

Todavia, há de sopesar e debruçar sobre alguns elementos constitutivos do dano moral. Nesta esteira, temos que o dano moral coletivo é uma espécie do gênero indenização. Seguindo ainda, toda indenização, por definição, tem como escopo o ressarcimento ou compensação para com o lesado, na medida que seja materialmente possível, considerando a extensão do ato lesivo (CC/2002, artigo 944).

Em recente acórdão proferido no STJ, se entendeu que o dano moral coletivo possui a *“função de: a) proporcionar uma reparação indireta à lesão de um direito extrapatrimonial da coletividade; b) sancionar o ofensor; e c) inibir condutas ofensivas a esses direitos transindividuais”* (STJ, REsp 1.643.365/RS, rel. ministra Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 5/6/2018, DJe 7/6/2018);

O dano moral coletivo constitui a agressão a bens e valores jurídicos comuns a toda a coletividade ou parte dela. No caso em apreço, tenho que não restou configurada que a conduta do requerido tenha gerado consequências intoleráveis ao ponto de ser penalizado por dano moral coletivo.

TRT – 4 – Recurso Ordinário RO 00215482920178040332 (TRT – 4). Data da publicação: 22/03/2019. DANO MORAL COLETIVO NÃO CONFIGURADO. Para a caracterização do dano moral coletivo indenizável é necessário que a conduta seja ilícita e suas consequências sejam socialmente intoleráveis e repudiáveis, o que não verifico no caso "sub judice", considerando a prova dos autos, de modo que a questão demanda análise individualizada.

Portanto, INDEFIRO e julgo IMPROCEDENTE o pedido de condenação em dano moral coletivo.

Afirmada a prática dos atos de improbidade, a etapa seguinte diz com o arbitramento das sanções.

Feitas tais ponderações, **PASSO A CONSIDERAR E DOSAR AS PENAS APLICÁVEIS.**

De acordo com o art. 37, §4º, da CRFB/88, o agente que comete ato de improbidade administrativa ou dele se favorece, se sujeita a: a) suspensão dos direitos políticos; b) perda da função pública; c) indisponibilidade de seus bens e; d) ressarcimento ao erário, se houver dano.

E por não se tratar de matéria reservada à disciplina constitucional, a Lei nº 8429/92 acrescentou outras sanções, como a proibição de contratar e haurir benefícios fiscais e creditícios, assim como a multa civil. Trata-se de uma resposta da ordem jurídica à prática do ato de improbidade administrativa. As sanções para os atos de improbidade administrativa encontram-se dispostas sob a ordem de gravidade decrescente no art. 12, da LIA, infratranscrito:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e 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 dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e 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 cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, **ressarcimento** integral do dano, se houver, **perda da função pública**, **suspensão dos direitos políticos** de três a cinco anos, pagamento de **multa civil** de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e **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 anos. *[Destaque]*

Tais sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, a depender da gravidade do fato, sendo critério orientador do julgador nessa operação a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, na forma do art. 12, *caput* e Parágrafo único.

Com efeito, a distribuição das sanções deve orientar-se pelos princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade* e a dosimetria relacionada à *exemplaridade*, consoante orientação sedimentada na jurisprudência do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE DIÁRIAS. ART. 10, CAPUT, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. MÁ-FÉ. ELEMENTO SUBJETIVO. ESSENCIAL À CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. SANÇÕES. DOSIMETRIA. CUMULATIVIDADE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE (ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8429/83). VIOLAÇÃO AO ART. 535. INOCORRÊNCIA. [...] 8. As sanções do art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92, **não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, que, evidentemente, perpassa pela adequação, necessidade e proporcionalidade estrito senso, aliás, como deixa entrever o parágrafo único do referido dispositivo, a fim de que a reprimenda a ser aplicada ao agente ímprobo seja suficiente à repressão e à prevenção da improbidade. [...] 11. **O espectro sancionatório da lei induz interpretação que deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ: RESP 664856/PR, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 02.05.2006; RESP 507574/MG, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 08.05.2006; RESP 513.576/MG, Relator p/ acórdão Ministro Teori Zavascki, DJ de 06.03.2006. [...] (REsp 980.706/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/02/2011, DJe 23/02/2011) [Destaquei]**

Por fim, para o estabelecimento da dosimetria das sanções é inafastável a valoração da personalidade do agente, de sua vida pregressa na administração pública, do grau de participação no ilícito e dos reflexos de seus atos na organização desta e na consecução de seu desiderato final, qual seja, o interesse público. Afora tais elementos, deverá o juiz valorar a extensão do dano causado e eventual proveito patrimonial obtido pelo agente.

A fixação da(s) sanção(ões) não caracteriza atividade discricionária do juiz, senão exercício da razoabilidade assentada nas possibilidades expressadas pela norma e balizadas pelos fatos revelados no curso da demanda, mediante juízo de correlação.

Posto isso, no caso em comento restou reconhecida a prática de ato de improbidade que violou de morte os princípios da Administração Pública, implicando na possibilidade de imposição das sanções previstas no art. 12, inciso III, da LIA.

O requerido, então Prefeito Municipal, integrava o alto escalão da administração municipal, de modo que a culpabilidade de sua conduta é acentuada.

Com base nessas considerações, julgo apropriadas para o requerido as seguintes sanções: **a)** multa de 1 (uma) vez o valor da remuneração percebida pelo agente no exercício de sua função, a ser apurada em liquidação de sentença; **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 04 (quatro) anos; **c)** suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 04 (quatro) anos.

Tenho que as sanções retro indicadas atendem aos limites da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo suficientes para a reprimenda do ato ímprobo, garantindo-se assim o restabelecimento da ordem jurídica.

Visa-se com isso inibir qualquer nova conduta em atos de improbidade, posto que a ação de improbidade se destina fundamentalmente a aplicar as sanções de caráter punitivo referidas, que têm a força pedagógica e intimidadora de inibir a reiteração da conduta ilícita.

Por ser de bom alvitre, anoto que a multa civil deverá ser revertida ao Município de Mirante da Serra/RO. É o que explica Carlos Frederico Brito dos Santos:

“Diante da omissão do legislador sobre o beneficiário da multa civil e, por outro lado, da inaplicabilidade do disposto no art. 13 da Lei n. 7.347/85 em sede de improbidade administrativa entendemos que, por analogia, aplica-se o disposto no art. 18 da LIA, destinando-se os valores apurados a título de multa civil à pessoa jurídica vítima do ato ímprobo. É o que também sustentam MARINO PAZZAGLINI FILHO, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, JOSÉ MARCELO MENEZES VIGLIAR e ALCEU SCHOELLER DE MORAES, para quem 'a concepção de melhor encaixe sistemático aponta para que se reverta em prol do ente público lesado, da mesma forma como revertem ao Poder Público as penalidades aplicadas às inúmeras infrações ao vastíssimo poder de polícia administrativa.’ (Improbidade Administrativa, Forense, 2ª ed.)

Esclareço, ainda, que é entendimento assente de nossa jurisprudência que o órgão judicial, para expressar a sua convicção, não precisa aduzir comentário sobre todos os argumentos levantados pelas partes. Sua fundamentação pode ser sucinta, pronunciando-se acerca do motivo que, por si só, achou suficiente para a composição do litígio, cumprindo-se os termos do artigo 489 do CPC, não infringindo o disposto no §1º, inciso IV, do aludido artigo.

No mesmo sentido: *“O juiz não está obrigado a responder todas as alegações das partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para fundamentar a decisão, nem se obriga a ater-se aos fundamentos indicados por elas e tampouco a responder um a um todos os seus argumentos”* (STJ - 1ª Turma, AI 169.073 SPAGRg, Rel. Min. José Delgado, j. 4.6.98, negaram provimento, v. u., DJU 17.8.98, p. 44).

O Código de Processo Civil previu que o julgador deve exercer o convencimento motivado e fundamentado, mantendo o entendimento de que nem todas as questões suscitadas pelas partes precisam ser enfrentadas, salvo se estiverem aptas para infirmar a conclusão do julgador.

Prejudicadas ou irrelevantes as demais questões dos autos.

ANTE O EXPOSTO, e por tudo o mais que consta dos autos, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido inicial, o que faço para **RECONHECER** a prática de ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da Administração Pública, nos termos do artigo 11,

caput, da Lei 8.429/92, por **ADINALDO DE ANDRADE**, em razão do que, imponho-lhe as sanções dispostas no art. 12, inciso III, respectivamente, adiante transcritas:

a) multa de 1 (uma) vez o valor da remuneração percebida pelo agente no exercício de sua função, a ser apurada em liquidação de sentença;

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 04 (quatro) anos;

c) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 04 (quatro) anos.

No valor da multa civil, incidirá correção monetária e juros a partir da data desta sentença, corrigidos segundo a Tabela Prática do TJ/RO, acrescidos dos juros de mora de 1% ao mês.

E, com fulcro nos artigos 11, *caput* e, ainda, 12, inciso III, todos da Lei n.º 8.429/92 c/c 487, inciso I, do Código de Processo Civil, extingo o feito com resolução de mérito.

Sem condenação em honorários e custas, por se tratar de ação civil pública (Lei 7.347/85, art. 18).

Retifique-se o valor da causa para que passe a constar R\$12.105,06 (doze mil, cento e cinco reais e seis centavos), correspondente a 01(uma) vez o valor da remuneração mensal do Prefeito de Mirante da Serra/RO, na data da propositura desta ação civil pública

Após a certificação do trânsito em julgado:

1) intime-se o MP e o Município de MIRANTE DA SERRA/RO para, concorrentemente, providenciarem a execução dos capítulos condenatórios de obrigação de pagar quantias em dinheiro;

2) oficie-se à Justiça Eleitoral (TRE e TSE) comunicando-se a suspensão dos direitos políticos dos demandados, nos termos do art. 14, §9º, da CRFB/88 e art. 15, da Lei Complementar n. 64/90, alterada pela LC 135/2010; e

3) considerando o que dispõe o art. 1º, inc. I, do Provimento nº 29/2013 do Conselho Nacional de Justiça, determino a inclusão da presente condenação no Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, via plataforma virtual do CNJ;

Por fim, de modo a evitar o ajuizamento de embargos de declaração, registre-se que, ficam preteridas as demais alegações, por incompatíveis com a linha de raciocínio adotada, observando que o pedido foi apreciado e rejeitado nos limites em que foi formulado.

Por consectário lógico, ficam as partes advertidas, desde logo, que a oposição de embargos de declaração fora das hipóteses legais e/ou com postulação meramente infringente lhes sujeitará a imposição da multa prevista pelo artigo 1026, § 2º, do Código de Processo Civil.

Na hipótese de interposição de apelação, tendo em vista a nova sistemática estabelecida pelo CPC que extinguiu o juízo de admissibilidade a ser exercido pelo Juízo “a quo” (CPC, art. 1.010), sem nova conclusão, intime-se a parte contrária para que ofereça resposta no prazo de 15 (quinze) dias. Havendo recurso adesivo, também deve ser intimada a parte contrária para oferecer contrarrazões.

Caso nada seja requerido após o trânsito em julgado desta, observadas as formalidades legais, dê-se baixa e arquivem-se os autos com as anotações de estilo.

Sentença registrada. Publique-se. Intimem-se

P. R. I.

Ouro Preto do Oeste, 24 de fevereiro de 2022.

Joao Valerio Silva Neto

Juiz de Direito

Assinado eletronicamente por: JOAO VALERIO SILVA NETO

24/02/2022 11:03:30

<http://pjepeg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



22022411032900000000068268

IMPRIMIR

GERAR PDF