



Protocolo nº 201503539894

Este (o dinheiro) rende munidas fortalezas;
Faz traidores e falsos os amigos;
Este aos mais nobres faz fazer vilezas;
E entrega capitães aos inimigos;
Este corrompe virginais purezas;
Sem temer de honra ou fama alguns perigos;
Este deprava às vezes as ciências;
Os juízos cegando e as consciências.
Este interpreta mais que sutilmente os textos;
Este faz e desfaz leis;
Este causa os perjúrios entre a gente e mil vezes tiranos
torna os Reis;
Até os que só a Deus onipotente se dedicam, mil vezes
ouvireis que corrompe este encantador, e ilude;
Mas não sem cor, contudo, de virtude.
(Camões. Os Lusíadas, CT. 8º, 98/99)

SENTENÇA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, por conduto da Promotora de Justiça em exercício nesta Comarca, no uso de suas atribuições conferidas pelo art. 127, *caput*, e 129, *caput* e incisos II e III da Constituição Federal, pelo art. 25, inc. IV, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.625/93, à vista dos elementos probatórios inclusos no ICP nº 201500380728 anexa, propôs ACÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE em face de **FÁBIO GABRIEL DE AMORIM**, brasileiro, casado, serventuário da justiça, portador do RG nº 324.4945-DGPC/GO, inscrito no CPF sob o nº 612.078.531-00, residente e domiciliado na Avenida José Gonçalves Pinheiro, nº 41, Centro, Nazário/GO, pelas seguintes razões:



“O Ministério Público do Estado de Goiás instaurou Inquérito Civil Público para apurar a prática de atos de improbidade administrativa por FÁBIO GABRIEL DE AMORIM, ex-Prefeito do Município de Nazário/GO, na doação de lotes públicos à particulares, com objetivo de obter apoio político à sua candidatura à reeleição, bem como por ter comprado apoio político, emitindo cheques para os pretensos apoiadores.

FÁBIO GABRIEL DE AMORIM foi Prefeito do Município de Nazário no período de 2008/2012 e candidatou-se à reeleição, tendo sido vitorioso. Entretanto, embora reeleito, FÁBIO GABRIEL DE AMORIM não tomou posse no cargo por ter tido seu registro de candidatura cassado pela Justiça Eleitoral, nos autos das AIJE's – Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 195-12.2012.6.09.0064 e 194-27.2012.6.09.0064, ajuizadas pelo Ministério Público.

O fundamento daquelas ações consistiu na violação do artigo 22 da LC nº 64/90 por FÁBIO GABRIEL DE AMORIM, em razão dele, então candidato à reeleição, ter doado e prometido doar a terceiros lotes pertencentes ao Município de Nazário, bem como ter pagado dinheiro a terceiros, em troca de apoio político.

A petição inicial da AIJE nº 195-12.2012.6.09.0064 narra que FÁBIO GABRIEL DE AMORIM, objetivando angariar apoio do partido político PPS à sua candidatura, prometeu



e doou 2 lotes no Residencial Antônio Tio, de propriedade do Município de Nazário, ao Vice-Presidente da sigla, Sr. Adair Antônio de Souza, além de quitar uma dívida no valor de R\$ 60 mil reais que tinha com ele.

A mencionada dívida foi paga com a emissão de dois cheques de R\$ 30 mil reais, assinados por SÔNIA COSTA, esposa de FÁBIO, e os lotes doados à Kamilla Pereira Souza, filha de Adair.

Apurou-se, ainda, que FÁBIO pagou R\$ 15 mil reais, mediante um cheque também assinado por SÔNIA COSTA, em troca de apoio político à Presidente do PPS, Sra. Marisleila Gonçalves de Oliveira, contudo, o cheque voltou por insuficiência de fundos.

Em Juízo, foram ouvidas 07 (sete) testemunhas, Maristela Gonçalves de Oliveira (507/514), Adair Antônio de Souza (fls. 515/519), Kamilla Pereira de Souza (fls. 520/522), Danilo Vieira Madruga (fls. 523/524), Clebenilson Pereira Salgado (fls. 525/527), Anderson Dias Ferreira (fls. 528/530) e Ronaldo Bueno dos Santos (fls. 531/532).

Às fls. 599/625, sentença que julgou procedente a AIJE 195-12.2012.6.09.0064, declarando a inelegibilidade por 08 (oito) anos de FÁBIO GABRIEL DE AMORIM, Braz José Rodrigues, Sônia Costa de Amorim e Eudétio Batista de Oliveira, bem como cassou o registro de candidatura dos dois primeiros.



Entretanto, como já adiantado, esta não foi a única decisão da Justiça Eleitoral que cassou o registro de candidatura e declarou a inelegibilidade do Requerido FÁBIO GABRIEL DE AMORIM, ele também foi sancionado às mesmas penas nos autos da AIJE nº 194-27.2012.6.09.0064.

Na AIJE nº 194-27.2012.6.09.0064, apurou-se que FÁBIO GABRIEL DE AMORIM prometeu e doou um lote pertencente ao Município de Nazário a Jairo Pereira de Oliveira e ao filho deste, Marcos Vinícius P. Camargo, onde seria construída uma academia de ginástica, mais R\$ 50 mil reais para realização da obra.

A esposa de FÁBIO repassou para Jairo um cheque no valor de R\$ 35 mil reais e um outro no valor de R\$ 50 mil reais, que poderia ser descontado após as eleições ou trocado por materiais de construção custeados pelo Município.

Ouvido no Ministério Público, o filho de Jairo Pereira de Oliveira, Sr. Marcos Vinícius P. Camargo, que estava presente no dia da negociação entre seu pai e FÁBIO, confirmou toda a história e disse que foi ele e seu pai que fizeram a gravação (fls. 102/104).

Em Juízo foram ouvidas as testemunhas Jairo Pereira de Oliveira (fls. 186/190), Marcos Vinícius Pereira Camargo (fls. 191/194), Anderson Dias Ferreira (fls. 195/197) e Clebenilson Pereira Salgado (fls. 198/200).



Às fls. 271/307, sentença que declarou a inelegibilidade do Requerido FÁBIO GABRIEL DE AMORIM e cassou o registro de candidatura, cujo dispositivo encontra-se assim redigido: '*Ex positis*, com escudo em toda a resenha de prova produzida ao longo do contraditório instaurado, que foi *ad nauseam* respeitado para com os demandistas, avaliada a sobrepujança da prova documental e analisada a regra do art. 22/LC 64/90, mormente seus incisos XIV e XVI, JULGO PROCEDENTE a investigação judicial eleitoral promovida pelo MPE em desfavor de FÁBIO GABRIEL DE AMORIM, BRAZ JOSÉ RODRIGUES e SÔNIA COSTA DE AMORIM, declarando, via consequencial, a inelegibilidade de todos eles pelo lapso de oito (08) anos a contar das eleições de 2012, cassando ainda os registros de candidatura dos dois primeiros'.

Entretanto, não foram apenas essas duas ações eleitorais que discutiram a doação de áreas públicas de forma irregular por FÁBIO GABRIEL DE AMORIM, ele responde ainda a uma ação penal e a uma ação popular.

A ação penal ajuizada pelo Ministério Público, protocolizada sob o nº 201303472001/0001, imputa ao Requerido FÁBIO GABRIEL DE AMORIM a prática das condutas descritas no art. 1º, I e X, do Decreto Lei nº 201/67, por ele ter doado lotes a terceiros sem autorização da Câmara de Vereadores.

Segundo consta da denúncia, FÁBIO doou o lote nº 01, da Qd. 10, do Loteamento Antônio Tio,



neste Município, para Márcia Rodrigues Rocha e Luciano Vieira Ribeiro, porém, alguns dias depois, ele exigiu que os beneficiários vendessem o aludido lote para Mônica Aparecida da Cruz por R\$ 11 mil reais.

Márcia e Luciano repassaram os R\$ 11 mil reais para FÁBIO e ainda emprestaram para ele a quantia de R\$ 35 mil reais. Posteriormente, para saldar o empréstimo, FÁBIO alienou para Márcia e Luciano o lote público 186, da Qd. 18, situado na antiga CASEGO, pelo valor de R\$ 40 mil reais.

A autoria e materialidade do crime de ‘alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei’ foram reconhecidos na sentença, contudo, por comportar a suspensão condicional do processo, o feito foi convertido em diligência para manifestação do Ministério Público, não havendo, ainda, decisão definitiva.

Outra ação que FÁBIO responde pela doação ilegal de imóveis públicos é a ação popular nº 201200981426. Nesta ação, questiona-se o fato de FÁBIO GABRIEL DE AMORIM ter encaminhado à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº 021/2011 propondo vender diversos lotes públicos na Vila Santos Dumont em Nazário sem indicar o interesse público da medida.

O referido projeto de lei foi aprovado e convertido na Lei nº 248/2011, a qual, por decisão liminar, foi suspensa.



A inicial veio instruída com os documentos de fls. 25/1511.

Notificado, o réu ofereceu resposta preliminar, alegando, basicamente, que:

- O princípio constitucional do contraditório (*audiatur et altera pars*) exige que a prova somente tenha valia se produzida diante de quem suportará seus efeitos, com a possibilidade de contrariá-la por todos os meios admissíveis, o que não fora respeitado pelo demandante em seu “procedimento preparatório”.
- O *Parquet* retrata a situação num contexto geral, sem adentrar aos contornos fáticos e às particularidades do caso, criando um verdadeiro “pacote” contextual, postulando a condenação do réu no bloco de penalidades descritos na Lei nº 8.429/92.
- **Sob o ponto de vista eleitoral, a promessa de doação de qualquer benesse configura infrações tipificadas no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, o que se estende ao artigo 73, ao dispor sobre as condutas vedadas aos agentes públicos nos pleitos eleitorais; mas, sob o prisma da Ação Civil Pública, não resta caracterizado qualquer infração tipificada na Lei nº 8.429/92, porque, embora o réu tenha prometido doar lotes a particulares, a conduta não se concretizou.**

A resposta preliminar não veio instruída com documentos.



Por meio da decisão de fls. 1540/1554, este Juízo afastou todas as prefaciais levantadas pelo demandado, recebendo a petição inicial e determinando a sua citação, para apresentar contestação no prazo legal.

Instado sobre a decisão de fls. 1540/1554, o demandado não interpôs agravo de instrumento, mas ofereceu contestação às fls. 1561/1576, renovando as matérias processuais enfrentadas na decisão de fls. 1540/1554 e deduzindo, em síntese, as seguintes questões de mérito:

- A não caracterização de qualquer figura típica de improbidade descrita na Lei nº 9.429/92, uma vez que o demandado, em que pese ter prometido a doação dos lotes a particulares, essa dádiva não se concretizou;
- A inexistência de apropriação de bens para si ou para outrem, ou qualquer prejuízo ao erário;
- A absolvição do demandado no processo criminal nº 201303472001, em que se discutiu a doação verbal de um lote do residencial Antônio Tio a LUCIANO VIEIRA RIBEIRO e MÁRCIA RODRIGUES ROCHA; e
- A conversão do Projeto de Lei nº 021/2011, que propunha vender diversos lotes públicos na Vila Santos Dumont em Nazário, na Lei Municipal nº 248/2011, afastando qualquer irregularidade que pudesse contaminar o ato.

Instada, a ilustre representante do Ministério Público apresentou impugnação às fls. 1582/1595, rechaçando todos os fundamentos invocados na resistência e ratificando os termos da inicial.

Às fls. 1.597/1598 e 1676, este Juízo decidiu tomar como provas emprestadas todas aquelas produzidas nas ações eleitorais, na ação criminal



e na ação popular que serviram de base para a propositura da presente demanda, concedendo, simultaneamente, às partes o direito de opinarem pela colheita de novas provas e até mesmo pela repetição daquelas já realizadas.

Considerando o silêncio das partes em relação às decisões de fls. 1.597/1598 e 1676, facultou-se às partes o prazo de 15 (quinze) dias para oferecerem razões finais, tendo o Ministério Público apresentado as alegações de fls. 1685/ 1707, enquanto o demandado ficou-se inerte.

Relatados. Fundamento e decido.

DAS PRELIMINARES.

As questões preliminares embutidas implicitamente no contexto da contestação oferecida pelo demandado, já foram enfrentadas na decisão de fls. 1540/1554, quando recebeu a presente ação de improbidade.

DO MÉRITO.

São imputadas ao demandado quatro atos de improbidade administrativa praticados quando era prefeito do Município de Nazário, sendo dois objetos de ações eleitorais, que resultaram na cassação do seu mandato e na sua inelegibilidade por oito anos; um, objeto de ação criminal, em que se reconheceu, em sentença, a autoria e a materialidade do delito definido no artigo 1º, inciso X, do Decreto-Lei nº 201/1967, mas que, em razão da pena mínima em abstrato prevista para o crime, em vez do Julgador verter juízo condenatório, provocou o Ministério Público, que realizou proposta de SURSIS processual, aceita pelo demandado; e um, objeto de ação popular ainda em trâmite.

Com efeito, serão analisados em tópicos distintos cada ato de improbidade imputado ao demandado, para facilitar o exame de tipicidade.

1º ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

A petição inicial da AIJE nº 195-12.2012.6.09.0064 narra que FÁBIO, objetivando angariar apoio do partido político PPS à sua candidatura, prometeu e doou 2 lotes no Residencial Antônio Tio, de propriedade do



Município de Nazário, ao Vice-Presidente da sigla, Sr. Adair Antônio de Souza, além de quitar uma dívida no valor de R\$ 60.000,00 que tinha com ele.

Esses R\$ 60.000,00 foram pagos com a emissão de dois cheques de R\$ 30.000,00, assinados por SÔNIA COSTA, esposa de FÁBIO, e os lotes doados à Kamilla Pereira Souza, filha de Adair.

Também sobressai da petição inicial da AIJE nº 195-12.2012.6.09.0064 que FÁBIO pagou R\$ 15.000,00, mediante um cheque assinado por SÔNIA COSTA, em troca de apoio político à Presidente do PPS, Sra. Marisleila Gonçalves de Oliveira, que voltou por insuficiência de fundos.

Como se vê, **a paixão pelo poder é intrinsecamente corruptora**. Há, no presente processo, a corrupção mais vulgar, vale dizer, daquele que compra a consciência alheia e/ou vende a sua.

A Justiça Eleitoral de 1º Grau, após conhecer e instruir a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 195-12.2012.6.09.0064, cassou o mandato de prefeito de FÁBIO, que interpôs o Recurso Eleitoral perante o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO), que, em voto da lavra do Juiz Eleitoral Wilson Safatle Faiad, conheceu do inconformismo, mas lhe negou provimento, por unanimidade, dizendo, expressamente, no acórdão, que **“os elementos de prova coligidos ao processo confirmam que o candidato a prefeito forneceu cheques e prometeu dois lotes pertencentes ao município para dirigentes do PPS, condicionando a transação à formação de consórcio entre aquele partido e o PR, ao qual se encontrava filiado”**. Contemplemos o inteiro teor da ementa:

“RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. PRELIMINARES. DECADÊNCIA. REJEIÇÃO. ILEGALIDADE DA PROVA PRODUZIDA UNILATERALMENTE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ACOLHIMENTO PARCIAL. MÉRITO.



FORNECIMENTO E PROMESSA DE BENS EM TROCA DE APOIO DE PARTIDO POLÍTICO. INTERFERÊNCIA NA NORMALIDADE E NA LEGITIMIDADE DO PLEITO. ELEIÇÕES EM ÂMBITO MUNICIPAL. CARACTERIZAÇÃO. CONHECIMENTO E PARCIAL PROVIMENTO. I – A investigação judicial de que trata o art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18.05.1990, pode ser ajuizada até a data da diplomação e versar sobre fatos anteriores ao início da campanha ou ao período de registro de candidaturas. Precedentes do TSE. II – Declarações colhidas unilateralmente pelo Ministério Público em procedimento administrativo investigatório são imprestáveis para ensejar a condenação ou embasar o livre convencimento do juiz, exceto quando jurisdicionalizadas. Precedentes desta Corte. III – O conceito de abuso de poder e fluído e, por isso, pode assumir contornos diversos. IV – **Os elementos de prova coligidos ao processo confirmam que o candidato a prefeito forneceu cheques e prometeu dois lotes pertencentes ao município para dirigentes do PPS, condicionando a transação à formação de consórcio entre aquele partido e o PR, ao qual se encontrava filiado.** V – Condutas abusivas revestidas de gravidade suficiente para amparar a condenação, uma vez que o partido político cooptado é composto por membros e simpatizantes que, aderindo à campanha do investigado, podem ter promovido sua reeleição, mormente por se tratar de eleição de âmbito municipal, em localidade pequena, com 7.874



habitantes. VI – A declaração de inelegibilidade possui caráter pessoal; dessa forma, quando se refere a apenas um dos membros da chapa majoritária, não alcança a esfera jurídica do outro (artigo 18 da Lei Complementar nº 64, de 18.5.1990). Precedentes do TSE. VII – Condenação dos responsáveis diretos pela realização dos atos abusivos. Exclusão da pena de inelegibilidade imposta ao vice-prefeito, porque não demonstrado seu envolvimento. VIII – Recurso conhecido e parcialmente provido apenas para decotar da sentença de 1º Grau a sanção de inelegibilidade aplicada ao vice-prefeito”. (TRE-GO, RE 195-12.2012.09.0064 [125.445/2012], Rel. Juiz Wilson Safatle Faiad, j. 08.4.2013). [GRIFEI]

É bom frisar que o demandado não interpôs recurso contra o acórdão emanado do Recurso Eleitoral, o que tornou imutável a cassação do seu mandato de prefeito e resultou na realização de Eleições Complementares para o cargo de Chefe do Executivo municipal.

Mesmo assim, na contestação, o réu ambiciona desqualificar a prova compilada da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e **emprestada ao presente processo** com ofensivas genéricas, tecendo argumentações sobre a sua fragilidade e inidoneidade, porque baseada em declarações de desafetos políticos, sem, contudo, agredi-la especificamente ou criticar o seu conteúdo.

Pelo contrário, o demandado admite a negociata, quando, na mesma contestação, defende que não ocorreu nenhuma figura típica de improbidade definida na Lei nº 9.429/1992, porquanto, **em que pese ter prometido a doação dos lotes a particulares, essa dádiva não se concretizou.**

Em outras palavras, o demandado reconhece, expressamente, que se obrigou a doar dois lotes do município a Adair, sendo que um deles seria



transferido para Kamilla, sua filha, para formação de consórcio entre o PPS e o PR nas Eleições de 2012, bem como para quitar dívidas pessoais com Adair.

Essa realidade é desenhada pelo depoimento prestado, no Juízo Eleitoral, por Adair Antônio de Souza, Vice-Presidente do PPS, abaixo transcrito:

“Que o depoente, no ano de 2008, emprestou a Fábio o valor de R\$ 165.000,00, não sabendo se destinou ele e o montante para a sua campanha, naquela época a prefeito da cidade; Que deste valor ficou em aberto a quantia de R\$ 115.000,00, isto por acerto realizado no ano de 2011; Que, na combinação, correria juros de 1% sobre o capital emprestado; Que agora, na data que consta nos cheques como de emissão, Fábio lhe procurou para fazer o pagamento, entregando-lhe duas cópias e lhe prometendo a escrituração de dois lotes no loteamento Antônio Tio; Que estes lotes na realidade pertencem ao Município de Nazário e se situam em frente onde está programado para ser o novo edifício do Fórum; Que, na verdade, Fábio colocou como condição para pagar a dívida ao depoente a coligação do PPS, do qual o depoente é vice-presidente, com o seu partido, o PR; Que a presidente do partido, Marisleila, em princípio não queria coligação, mas deixou o depoente livre para fazê-la, até mesmo porque segundo ela não haveria como lançar candidatos sem a mesma; Que o PPS, depois de coligado, só lançou o depoente como candidato; Que houve outro pretendo candidato, mas sua candidatura teve problemas e não foi adiante; Que os cheques que foram entregues pessoalmente ao depoente por



Fábio, eram de emissão de sua esposa; Que o depoente consultou os cheques no banco e estes não tinham fundo; **Que a filha do depoente, de nome Kamilla, esteve na prefeitura para receber os títulos de domínio dos lotes, mas isto também não ocorreu;** **Que o depoente é o atual vice-prefeito;** **Que o depoente não sabia que os lotes, porque são do Município, não poderiam ser escriturados sem prévia autorização do Poder Legislativo, razão pela qual aceitou recebê-los como parte do pagamento da dívida;** Que o depoente, apesar de ser vice-prefeito, não é versado em matéria legal; Que a convenção do PPS se deu no Salão Paroquial no dia 30/05/2012, mas nesse dia não se deliberou sobre a coligação entre o mesmo e o PR; **Que no dia 30 Marisleila estava presente, lavrou-se uma ata e o depoente a assinou, assim como está própria, além de outros filiados, no máximo uns oito que ali compareceram;** Que o depoente não se lembra da convenção onde a coligação com PR foi estabelecida; Que participou de reuniões posteriores na casa de Fábio, mas não sabe se foi uma destas que tal coligação se deu; Que, na verdade, o depoente ficou neutro na campanha, não apoiou candidato nenhum, nem mesmo Fábio, ao qual o PPS se coligou; Que o depoente sabe que Fábio entregou a Eudétio um cheque de R\$ 15.000,00, que foi a esta repassado pelo mesmo na presença do depoente; Que também havia a promessa de mais R\$ 5.000,00 em dinheiro para entrega na semana seguinte; Que este valor não foi entregue e o



depoente sabe que o cheque também não foi pago; Que o depoente não alugou nenhum imóvel de Marisleila para comitê de Fábio, disto nada sabe; Que não teve nenhuma conversa com Marisleila a este respeito, o que sempre foi feito por Anderson; Que não sabe o nome completo de Anderson; Que para seu depoimento, nesta data, não foi procurado e não teve conversa com ninguém; Que a comissão do PPS em Nazário é provisória; Que o depoente não sabe quem são os outros membros da diretiva comissão; Que o depoente não foi eleito para o cargo ao qual concorreu; Que o PPS também foi procurado, para fins de coligação, pelos candidatos Cristiano e Valtuir; Que na época ambos estavam ainda titubeantes quanto à candidatura, sendo que por isso com eles a coligação não foi avante; Que o depoente teve dificuldades para receber a dívida de Fábio, que não estava conseguindo pagá-lo como combinado; Que só decidiu ser candidato para vereador depois que recebeu os cheques de Fábio, ficando assim com algum dinheiro disponível para campanha; Que Fábio não chegou a insistir para o depoente ser candidato, o que fez por vontade própria; Que o depoente e nem sua filha chegaram a ir onde estavam os lotes, Fábio foi quem lhe disse, quando do negócio, que seriam eles em frente ao local onde será o novo Fórum; Que o depoente confirma que para possibilitar a coligação do PPS era necessária a concordância de Marisleila, sua Presidente, sendo que para isto Fábio lhe disse que estava disposto a pagar a esta o valor de R\$



20.000,00, sendo que R\$ 15.000,00 foram representados pelo cheque e os outros R\$ 5.000,00 seriam pagos em espécie; Que nenhum dos dois valores foi quitado; Que o depoente foi até Marisleila e lhe narrou a proposta de Fábio, que pagaria sua dívida junto ao depoente e ainda daria a ela o valor de R\$ 20.000,00; Que Marisleila então concordou com a proposta, até para ajudar o depoente receber a dívida, autorizando assim a coligação; Que o cheque de R\$ 15.000,00 foi entregue por Fábio ao depoente para que este repassasse para Marisleila, o depoente o entregou a Eudétio e juntos foram até a casa desta, quando a mesma recebeu o título; **Que o depoente sabe que Fábio, no mapa e para sua filha Kamilla, chegou a mostrar onde estariam localizados os referidos lotes;** Que o depoente não sabe quantos lotes compõem o loteamento Antônio Tio, mas acredita que todos eles são de propriedade do Município; Que no loteamento existem várias casas já construídas, não tendo conhecimento como os donos chegaram a ter os lotes, se por doação ou outra forma de aquisição; Que o depoente não sabe se algum dos ocupantes possui ou não documentos dos lotes; Que sem a coligação, pelo conhecimento do depoente, não teria o PPS condições de lançar candidatos no pleito 2012; Que não sabe o dia em que livro de atas do PPS foi entregue para a coligação do PR; Que acredita tenha sido ele entregue, porque é ela a Presidente do Partido, por Marisleila; **Que a proposta de Fábio era uma**



esquina em frente ao futuro prédio do Fórum, que salvo engano tinha área correspondente a dois lotes; Que na verdade o negócio foi feito com uma área que correspondia a dois lotes; Que a candidatura do depoente não teve vinculação nenhuma com a de Valtuir; Que autorizou que seu nome figurasse na ata onde as candidaturas foram consignadas, apesar de não ter participado da convenção; Que para o depoente Valtuir nunca chegou a desistir da sua candidatura, pelo menos é o que sabe; Que o comitê de Fábio, quando este e o depoente se elegeram, foi no imóvel de Marisleila; Que o depoente sabe de tentativas de Fábio de realugar o local em 2012, mas não sabe se Marisleila chegou a concordar com o aluguel; Que dos R\$ 165.000,00 só recebeu R\$ 50.000,00 em dinheiro de Fábio, e do mesmo nunca recebeu gado como pagamento; Que o depoente conhece a pessoa de João Machado, a quem o depoente também já emprestou dinheiro; Que do mesmo não recebeu e a dívida está em processo executivo; Que o depoente emprestou a João a pequena parte dos valores, sendo outra parte emprestada por seu irmão, com a combinação do mesmo lhe pagarem após a eleição; Que não chegaram a combinar juros. que na praça são de 3%, que, na realidade, não passaria de 1%; Que às vezes, no período em que vende o gado e apura o dinheiro, o empresta também a particulares, isto até que possa repor o rebanho; Que na visão do depoente, porque foi esta quem receberia os R\$ 20.000,00 propostos por Fábio, o dinheiro lhe era



destinado; Que Sônia, esposa de Fábio, é Presidente de partido, mas não sabe de qual; Que o depoente está com as letras originais da dívida de Fábio, além dos cheques; Que, quando recebeu os R\$ 50.000,00, não as devolveu, apenas a cópia de uma delas, mas assinou recibo ao mesmo do valor que foi pago; Que a cópia da promissória entregue a Fábio é colorida; Que na verdade Fábio queria a devolução das três promissórias, mas havia pago apenas R\$ 50.000,00 do valor total, razão pela qual se recusou a lhe devolver as cambiais; **Que a área referida, correspondente a dois lotes, foi avaliada no negócio de R\$ 55.000,00;** Que o depoente não conhece nenhum Tiãozinho do caminhão, não recebeu nenhum gado através deste para abatimento na dívida de Fábio; Que o depoente não sabe se o cheque foi entregue a Marisleila antes ou depois da formalização da coligação do PPS com o PR; Que o depoente não tem nenhum problema neurológico ou de memória; Que ouviu comentários que a mulher de Valtuir chegou ir na rádio para dizer que este desistiria da candidatura, mas pessoalmente não ouviu tal notícia, não sabendo a data dos comentários; Que no loteamento o depoente sabe que Alex, seu cunhado, possui casa, não se recordando de outros que estão em tal situação.”

[GRIFEI]

No mesmo sentido, foram as palavras de Kamilla Pereira Souza, filha de Adair, ao depor perante o Juiz Eleitoral, sob o crivo do contraditório:

“Que a depoente sabe que seu pai, a testemunha Adair, tinha crédito junto a Fábio, mas não sabe os



valores originais, condição do negócio e nem se houve pagamentos parciais; **Que, no final do mês de junho, talvez início de julho, seu pai lhe ligou dizendo que havia negociado a dívida com Fábio, prometendo este um lote como pagamento, ou parte dele; Que seu pai lhe disse que lhe daria o lote e mandou a depoente ir até a Prefeitura combinar com Fábio a localização do mesmo; Que o lote, segundo Fábio lhe mostrou no mapa, estaria situado em frente ao local destinado ao futuro prédio do Fórum; Que Fábio lhe disse ainda que não poderia, por ser momento de campanha eleitoral, escriturar de logo o lote, o que lhe faria depois; Que a depoente nunca recebeu a escritura do lote; Que o mesmo é situado no loteamento Antônio Tio; que ao que sabe a depoente o loteamento é todo de propriedade do Município; Que Fábio apenas lhe disse que ia entregar o título relativo ao lote, mas não disse quando e nem como, já que o mesmo, sendo propriedade do Município sabe a depoente não poderia ser escriturado por Fábio como particular; Que a depoente não é filiada a nenhum partido; Que nada sabe das convenções dos partidos para as eleições 2012; Que a depoente nada sabe sobre os valores que teriam sido prometidos a Marisleila; Que depois seu pai lhe disse que também havia recebido cheques da mulher de Fábio para complementar o pagamento da dívida, que já remontava há uns quatro anos; Que não viu cheques, não sabe seus valores e não**



conhece a combinação original ou posterior com seu pai; Que seu pai foi candidato a vereador e resolveu a sê-lo por volta do mês de julho/2012; Que no loteamento Antônio Tio já existem construções, outras em andamento, mas não sabe se os ocupantes têm título e nem como adquiriram os mesmos; Que a depoente é serventuária do Cartório de Registro de Imóveis; Que o cartório é oficial e extra, compondo-se de Tabelionato de Notas, Registro de Imóveis e 2º Ofício Cível; Que suas ocupações no cartório são centradas na parte processual, mas vêm aprendendo a fatia extrajudicial; Que a depoente nunca viu, no cartório do extra, nenhuma escritura envolvendo o loteamento Antônio Tio; Que a depoente não sabe se seu pai, porque é vice-prefeito, tem impedimento para negociar com a Prefeitura; Que o pai da depoente também tem o hábito de emprestar dinheiro na cidade; Que não sabe a forma como faz o empréstimo; **Que Fábio não disse para depoente, nem seu pai, de quem era o lote dado como parte de pagamento da dívida; Que para depoente Fábio mostrou no mapa um lote de esquina, não se lembra a área em metragem quadrada; Que depois seu pai lhe disse que eram dois lotes;** Que a depoente não se lembra realmente quando seu pai decidiu ser candidato; Que das convenções, como disse, a depoente nada sabe; Que seu pai, no início, chegou a apoiar Fábio, mas depois ‘ficou em cima do muro’; Que para a depoente seu pai nunca chegou a afirmar que tinha pretensão de ser candidato a Prefeito.” [GRIFEI]



Como dito acima, deve-se enfatizar que o réu não interpôs recurso contra o acórdão emanado do Recurso Eleitoral, originário da sentença exarada na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 195-12.2012.6.09.0064, o que tornou imutável a cassação do seu mandato de prefeito e resultou na realização de Eleições Complementares para o cargo de Chefe do Executivo municipal.

Admoeste-se, por isso, que, se é certo que a transferência dos terrenos públicos em favor de Adair e de sua filha Kamilla não se consolidou, também é certo que as Eleições Complementares deram ensejo a diversos gastos, os quais foram suportados pela UNIÃO (despesas com alimentação de mesários, por exemplo), pelo Estado de Goiás (deslocamento de força policial, com pagamento de diárias e horas extras, durante a Eleição, por exemplo) e pelo Município de Nazário (transporte dos eleitores da zona rural para votar, por exemplo). Por conseguinte, sem medo de errar, pode se assegurar que o demandado gerou danos materiais ao erário, ainda que indiretamente.

Repita-se que o demandado, em sua contestação, não negou a celebração do negócio envolvendo a doação de lotes públicos em pagamento de dívida pessoal contraída com Adair Antônio de Souza, com benefício estendido à filha deste, Kamilla Pereira Souza, mas apenas argumentou que as provas são frágeis e produzidas por desafetos políticos e que não ocorreu a caracterização de qualquer ato de improbidade descrito na Lei nº 9.429/92, porque, em que pese ter prometido a doação dos lotes a particulares, essa dádiva não se concretizou.

Acontece que a não consumação da lesão ao erário ou do enriquecimento ilícito do agente não afasta o ato de improbidade administrativa, pois a simples tentativa da conduta condenável provoca ofensa ao padrão de probidade e ao decoro exigidos dos titulares de cargo na Administração Pública, caracterizando-se a improbidade administrativa pela violação dos princípios regedores do Estado (art. 11, *caput*, Lei 8.429/92), mesmo que inexistente prejuízo ao erário ou efetivo enriquecimento ilícito para o agente.

Pondere-se que, conquanto o réu não tenha conseguindo transferir os lotes públicos para Adair e sua filha Kamilla, com a finalidade de quitar dívida



peçoal com o primeiro, acabou obtendo um dos resultados pretendidos com a mesma oferta: o apoio do PPS, partido de Adair, para as eleições de 2012.

Assim sendo, esse procedimento abraçado pelo demandado constituiu ato de desonestidade, de quebra grave dos deveres éticos e morais, passível das punições inseridas na Lei nº 8.429/1992, por transgressão dos princípios que regem a Administração Pública.

Aliás, sobre o tema da desclassificação da tentativa de ato de improbidade gerador de dano ao erário e/ou enriquecimento ilícito para violação dos princípios da Administração Pública previstos na Carta Magna e na Lei nº 8.429/1992, lecionam **RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS** e **SÍLVIO ROBERTO OLIVEIRA DE AMORIM JUNIOR**, com abrigo em majestosa decisão do Superior Tribunal de Justiça, que:

“Apresentou-se premissa segundo a qual a LIA (e sua ação respectiva) possui natureza civil, ainda que em torno dela devam ser levados em conta aspectos relacionados, principalmente, à Teoria do Direito, ao Direito Constitucional, ao Direito Penal e ao Direito Administrativo.

Apontou-se, também, que é preciso ser considerado tanto o desvalor da ação quando o desvalor do resultado, e que a verificação do ato de improbidade administrativa biparte-se entre o juízo de improbidade e o juízo de dosimetria da sanção.

No que diz respeito, particularmente, à possibilidade de cabimento da tentativa no âmbito dos atos ímprobos, deve ser afastada a concepção de que deve ser aplicado, pura e simplesmente o art. 14, II, do Código Penal.



De fato, não se configura recomendável transportar tal conceito de Direito Penal para que seja, automaticamente, utilizado na área específica da Lei 8.429/1992.

No ponto, é preciso rememorar que os tipos penais, somente pela via da exceção, podem ter interpretação ampliativa, dada a característica de sua formulação (*numerus clausus*).

Nesse sentido é que a tentativa, no âmbito penal, nasce da necessidade de serem criminalmente considerados os atos de execução, de maneira que a conduta até então praticada não fique impune. A tentativa é, portanto, a fórmula de extensão de que se vale do Direito Penal para tornar puníveis os crimes não consumados.

Salvaguarda-se a um só tempo, de um lado, o direito fundamental de o cidadão não ter contra si um processo penal no qual o crime apontado, sendo de descrição genérica, impossibilite o direito de defesa (recorde-se que os tipos penais têm lugar para prestigiar a segurança jurídica e evitar o arbítrio) e, de outro lado, o interesse estatal de punir, ainda que sob a forma de tentativa, os atos de execução de algum criminoso não consumado por circunstâncias alheias à vontade do agente mas que, ainda assim, tiveram repercussão negativa em relação ao bem juridicamente tutelado.

Já as ações ímprobas são descritas, como já apontamos, em *numerus apertus* e têm cunho exemplificativo, o que implica outra maneira de ser



observada a prática do ato de improbidade administrativa, na medida em que se abre a possibilidade de condutas não descritas textualmente na LIA serem abrangidas por seus dispositivos, diante das normas de extensão contidas nas cabeças dos arts. 9º e 10 e 11.

Surge o art. 11 da Lei 8.429/1992, em tal quadro, como a saída normativa para os casos nos quais houver a tentativa de enriquecimento ilícito ou de dano ao Erário.

Quer isso dizer que, havendo a presença do elemento subjetivo e da má-fé voltada à prática dos arts. 9º e 10, ambos da LIA, mas não sendo produzido o resultado exigido em tais figuras, ainda assim perdurará a afronta aos Princípios da Administração Pública, para as quais não se demanda consequências materiais no mundo fático.

Na mesma direção, Souza (2013, p. 164) aduz que o ‘art. 11 da Lei n. 8.429/92 é de aplicação residual, funcionando como autentica norma de encerramento do sistema’, bem como que sua aplicabilidade ‘estará condicionada, em virtude da prática do ato ímprobo, de enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimonial ao erário’, para concluir que se inserem na abrangência da violação aos Princípios que regem a Administração Pública ‘a tentativa de obtenção de vantagem patrimonial indevida ou de causar prejuízo ao erário’.



É preciso indicar, ademais, que o Superior Tribunal de Justiça legitimou o pensamento segundo o qual não pode permanecer impune o ato ímprobo tendente ao enriquecimento ilícito ou ao prejuízo ao Erário, na oportunidade que julgou o Recurso Especial 1.014.161, Rel. Min. Mauro Campbell, j. 17.08.2010, DJe 20.09.2010.

Com efeito, aludido aresto apontou três fundamentos que propiciam a ampliação do campo objetivo da LIA, no sentido da tentativa também merecer a imposição da sanção: (1) a aplicação residual do art. 11 da Lei 8.429/1992; (2) o art. 21, I, da LIA indicou que as penalidades contidas naquele diploma legislativo independem da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, conceito sabidamente mas abrangente que o de erário; (3) o teor do mesmo art. 21, I, da Lei da Improbidade Administrativa afirma que é possível o estabelecimento de sanção a algumas condutas ímproba que, por qualquer razão, não se concretizou materialmente.

[...]

Tem-se, portanto, que se torna desnecessária qualquer alusão ao instituto da tentativa penal, no âmbito da Lei 8.429/1992, porque (1) não existe na LIA, dada a sua característica civil, dispositivo semelhante ao art. 14, II, do Código Penal, (2) é inviável a diminuição prevista na lei penal que gera punição da tentativa já que a LIA faz, em seu correspondente art. 12, previsão de suas próprias



sanções, (3) as condutas dos arts. 9º e 10, ambos da LIA, não prescindem da existência de resultado material, e (4) o art. 11 da Lei 8.429/1992 pode ser residualmente aplicado quando houver, na prática, a tentativa de enriquecimento ilícito ou de dano ao Erário.

Resolve-se, então, a tentativa de enriquecimento ilícito ou de prejuízo ao Erário, no âmbito de improbidade administrativa, com aplicação subsidiária do art. 11 da LIA.” (Improbidade Administrativa Temas Atuais e Controvertidos, Coordenador Ministro Mauro Cambell Marques, Editora Gen/Forense, p. 328/331).

Destaque-se que, atualmente, o Superior Tribunal de Justiça tem julgado reiteradamente pela desnecessidade de produção de resultado pelo ato desonesto do agente público para que se configure a improbidade administrativa, porque, mesmo não havendo dano ao erário ou enriquecimento ilícito do infrator, perdurará a lesão aos princípios administrativos. Nesse sentido:

“IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA [...] OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. Cabe esclarecer, quanto à alegação de que houve tentativa de improbidade administrativa, que ocorreu lesão a princípios administrativos, nos termos do artigo 11 da Lei 8.429/1992. E ainda, a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário. Nesse sentido: REsp 1.320.315/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe



20.11.2013; AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.5.2015; REsp 1.275.469/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 9.3.2015, e AgRg no REsp 1.508.206/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5.8.2015.[...]. (AgInt no REsp 1435208/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2017, DJe 24/04/2017).

No mesmo seguimento, registre-se precedente do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TENTATIVA DE FRAUDAR LICITAÇÃO PARA FAVORECER TERCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO DO ART. 10, INCISOS I, VIII e XII, da Lei n. 8.429/92. REDUÇÃO DA PENA DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE PROVA CONCRETA DE CONLUÍO DO PARTICULAR COM O AGENTE PÚBLICO. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE. I - Comprovada a prática de atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública, bem assim o dolo genérico, concernente a vontade deliberada de praticar o ilícito, deve o agente público sujeitar-se às



sanções previstas na Lei Federal nº 8.429/92. II - Não configurado o efetivo dano ao erário, deve ser excluída da condenação do agente público a violação ao art. 10, incisos, I, VIII e XII, da Lei n. 8.429/92, bem assim, a multa aplicada, e, de consequência, reduzida de 05 (cinco) para 03 (três) anos a pena de contratar com o Poder Público. III - Não comprovada nos autos a prática de conduta ímproba pela 2ª apelante, deve ser julgado improcedente o pedido de condenação na ação civil pública em relação a tal ré. IV - APELOS CONHECIDOS. O PRIMEIRO, PARCIALMENTE PROVIDO E O SEGUNDO, PROVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.” (TJGO, APELACAO CIVEL 140122-57.2012.8.09.0021, Rel. DR(A). SEBASTIAO LUIZ FLEURY, 4A CAMARA CIVEL, julgado em 11/08/2016, DJe 2097 de 25/08/2016) [GRIFEI]

Com efeito, mesmo que o ato ímprobo imputado ao demandado de doação de dois lotes públicos para Adair em pagamento de dívida pessoal e para compelir a coligação do PPS e PR para as eleições de 2012 não tenha originado dano ao erário ou enriquecimento ilícito de nenhum deles, é extremamente grave do ponto de vista da justiça, da ética e da moral, devendo ser punido por infringir os princípios que governam a Administração Pública.

Saliente-se, por fim, que as emissões dos cheques pela esposa do demandado para Adair e Marisleila em pagamento de apoio político não representam atos de improbidade administrativa, pois estão, na essência, relacionadas com a corrupção eleitoral, porque tais títulos de crédito são particulares, sem ligação com a Administração Pública. No entanto, servem como prova contundente para corroborar a veracidade do quadro fático desenhado pelos



depoimentos testemunhais. Fora disso, as emissões desses cheques podem significar infrações à Lei Eleitoral e quem sabe, à Lei Criminal.

2º ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Os atos da segunda improbidade têm por base as promessas de doação de um lote público e de construção de uma academia, com recursos do município de Nazário, realizadas por Fábio Gabriel de Amorim, à época candidato a reeleição ao cargo de Prefeito, em benefício ao então vereador Jairo Pereira de Oliveira e ao filho deste, Marcos Vinicius Pereira Camargo, em troca do apoio político deles na empreitada eleitoral de 2012.

Esses atos deram causa à instauração da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 194-27.2012.6.09.0064, que resultou na cassação do diploma de prefeito do réu Fábio e na realização de eleições complementares.

As promessas, feitas por Fábio Gabriel de Amorim, de doação de um lote público e de construção de uma academia, com recurso do município, foram gravadas por Marcos Vinicius Pereira Camargo, filho de Jairo Pereira de Oliveira, e a mídia, com o conteúdo dos diálogos, repassada à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, com a respectiva degravação. Em juízo, sob o crivo do contraditório, Jairo e Marcos ratificaram o teor da gravação.

O enredo dessas conversas expõe a corrupção explícita e a desonestidade do demandado, que tratava a coisa pública como se fosse patrimônio pessoal, tudo para conseguir sua reeleição ao cargo de prefeito, arquitetando, para tanto, manobras espúrias para transferir um lote e adquirir materiais de construção, em completo desrespeito, no mínimo, aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

Como se vê, **a paixão pelo poder é intrinsecamente corruptora.** Há, no presente processo, a corrupção mais vulgar, vale dizer, daquele que compra ou tenta comprar a consciência alheia e/ou vende a sua.

Na degravação de fls. 1234/1257, Fábio declarou que precisava do apoio político de Jairo, à época vereador, e de seu filho Marcos e, em troca, no



início da negociata, ofereceu R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para Marcos bancar uma candidatura ao cargo de vereador. Entretanto, como Marcos não manifestou interesse em ser candidato, Fábio comprometeu-se a doar-lhe um lote público, situado em área nobre da cidade de Nazário, no setor Santos Dumont, próximo à casa de Juninho, para construção de uma academia, inclusive sugerindo a criação de uma lei que autorizasse essa liberalidade.

“**Fabim:** Eu preciso do seu apoio. Eu quero vocês [...]

[...]você sabe que pra ganhar a eleição é preciso dos companheiros e dos recursos. O que eu tenho condição de fazer pra você ganhar essa eleição, eu dou R\$ 30.000,00 pra vocês [...] Dia 30, agora desse mês, eu já te dou a metade, 30 de agosto, eu te dou a outra a metade [...]

Jairo: Deixa eu falar um negócio pra você aqui. Eu tenho um problema com o Marcos, e eu quero montar uma academia pra ele. Uma academia muito arrumada, coisa de primeiro mundo [...]

Fabim: Eu te dou um lote, te dou um lote grande [...]

Fabim: [...] acho que vou fazer um negócio bom para você. Ai eu vou precisar de você também... pra nós fazermos alteração naquela lei... Eu vou consultar o advogado, se puder doar, se puder doar...

Jairo: Pode, doar pode.

Fabim: [...] se puder doar, eu já amarro o trem pra vocês. Eu te garanto! Eu te dou o que quiser. Você pode escolher.

Jairo: Eu quero aquele de cima...



Fabim: Aquele em frente à casa do Juninho...

Jairo: É! Isso. É o do pé de abacate. ”

Em seguida, Fábio explicou para Jairo que, se ganhasse a eleição, somente poderia registrar o lote no ano seguinte, mas, se fosse derrotado, poderia passar o título definitivo no outro dia, porque não teria mais nada a perder.

Fabim: [...] O quê que é pra nós fazer... eu não posso dar o título definitivo esse ano ainda, mas o quê que é... passou a eleição, deu certo pra mim, nós pode esperar até o ano que vem. Num deu certo, no outro dia eu já mando o título definitivo na sua mão. Ai eu não tenho nada a perder, entendeu? Agora, se eu der o título nesse ano eleitoral, me dá problema, me dá dor de cabeça. [...]

Jairo: Ai eu vou, vou cancelar esse trem [...].

Fabim: Não!!!

Jairo: Vou parar...”

Com efeito, expondo Jairo que sem título (formalização no CRI) não haveria acordo, Fábio, para não perder o apoio pretendido, afirmou que então transferiria o lote por meio de Leilão e antes das Eleições, dizendo para Jairo fazer uma proposta ao Leiloeiro e deixar o resto por conta dele, se comprometendo em publicar o Edital de Leilão no prazo de trinta dias.

“**Fabim:** [...] Agora o quê que eu vou fazer [...] Eu nem faço outro leilão agora [...] você acha que convém eu fazer outro leilão agora?

Jairo: olha, eu acho que pode fazer [...]

Fabim: Agora o quê que é aquele lote na avaliação [...] no edital do leilão.

Jairo: 35.



Fabim: 35? Então, o quê que faço? Vou fazer o... Marcar o leilão, seguro aquele lote no leilão [...] Quê que é que você vai fazer? Você vai lá e vai comprar, mas eu que vou... Eu falo para o leiloeiro que é pra deixar ele. Você vai comprar e eu doou o... E no prazo de trinta dias eu público o edital, certo? E eu deixo aquele lá e aí eu te entrego a escritura [...]"

Então, dando seguimento à negociata, Fábio entregou um cheque de Sônia, sua esposa, no valor de R\$ 35.000,00, assinando no verso como avalista, para garantir a transferência da propriedade do Lote. Do mesmo modo, entregou outro cheque, de emissão de Sônia, no valor de R\$ 50.000,00, também o rubricando como avalista, para garantir a aquisição de materiais de construção e o fornecimento de mão de obra para edificação da academia prometida a Marcos, com emprego de recursos do Município de Nazário, caso fosse eleito.

“**Fabim:** [...] Ganhei a eleição, Marquim, eu posso ir lá no (???) no outro dia e compro um caminhão de cimento e mando entregar para você lá...

Jairo: Você vai dar os cinquentas, se ganhar?

Fabim: É... Mas aí eu dou o lote já, eu passo pra (???) Nos faiz um cheque de 35, deixo o cheque pra você, no dia do leilão que tiver, eu vou lá e arremato esse lote. Cê pode, você arremata, eu falo pra leiloeira que cê vai arrematar... você.

Jairo: Eu mato e arremato aí,... cê... resolve.

Fabim: É, eu resolvo. Fica combinado de eu arrematar ele e te entregar ele...

Jairo: E os cinquenta, se ganhar [...]

Fabim: Aí, o quê que é que acontece. Vamos ver se você vê o meu lado agora, Jairo. Dou os R\$



35.000,00 (???) pro Marquim. O chequinho pro Marquim. Depois do compromisso, você me devolve o cheque (???) Na hora que arrematar nesses 40 dias [...]

Jairo: devolvo.

Fabim: E os 50, o quê que é que nos faz compromisso. Põe o cheque também na garantia pra você, só que condicionado de homem pra homem. Eu ganhei a eleição...

Jairo: não, isso ai você pode ficar tranquilo.

Fabim: Você pode deixar que eu vou te dar R\$ 50.000,00 de material e mão de obra [...]"

Não bastasse, no decorrer da negociata, Fábio revelou a transferência ilícita de lotes públicos para outras pessoas, citando, por exemplo, como beneficiários das dádivas, William, Lisandra e Kênia.

“**Fabim:** [...] Dei um lote pro Willian e pra Lisandra, lá no (???) um lote bão que eu dei. Quem mais (???) Tem mais coisa.

Sônia: Deu um lote pra Kenia.

Fabim: Dei um lote pra Kenia [...]"

Contou, também, que empregou Luciano Vieira Ribeiro, vulgo “Bitoca”, seu amigo, na Prefeitura, na função de Secretário da Junta Militar do município, mas que Bicota ficou um ano e meio sem ir ao trabalho.

“**Fabim:** (???) Mais olha aqui para você vê: amigo meu que eu mais gosto, amigo meu que mais me distrai quando eu tô estressado, é só eu pegar ele [...]: Bicota! Eu coloquei o Bicota lá pra fazer reservista, Bicota passou um ano e meio sem ir lá



(???) Como? Fora os outros trem que fez que eu não posso nem falar pra vocês. Então, o quê que é? Ai o cara mistura o que? Mistura profissionalismo com amizade.”

Relatou, ao final, que agraciou “Jiboinha” com um lote grande e de esquina, e que, se ele tivesse a paciência de esperar o município colocar água e energia no setor, ganharia uns R\$ 30.000,00. Como não teve calma, pegou quatro ou cinco mil reais e um Pálio velho do “Jaiminho” em troca do terreno.

“**Fabim:** [...] Dei aquele lote de esquina pro Jiboinha, grande. Se o cara soubesse esperar, hoje ele acha R\$ 30.000,00 em qualquer daqueles lotes, que tá chegando água e energia, os postes já tão compro. Pergunta o Jiboia, o quê que o Jiboia foi e fez? Ele trocou um lote dele naquele Pálio véi, e eu acho que ele pegou uns R\$ 4.000,00 ou R\$ 5.000,00 do Jaiminho.”

Relativamente aos fragmentos transcritos da degravação, os três últimos ilícitos registrados não foram objeto da investigação e da ação proposta pelo Ministério Público. De tal modo, apesar de o demandado esboçar que “deu” lotes para William, Lisandra e Kênia (tomando os bens como se fosse dele próprio); descrever que presenteou “Jiboinha” com um lote público grande e de esquina, mas que ele não soube aguardar o momento certo para ganhar dinheiro com sua venda (demonstrando que não se importava com a destinação dada pelos apadrinhados aos terrenos públicos recebidos em doação verbal); e delinear que “Bicota”, seu amigo e funcionário da Secretária da Junta Militar do município, permaneceu um ano e meio sem comparecer ao serviço (admitindo a existência de funcionário fantasma na sua Administração); esses fatos não poderão ser levados em consideração como atos de improbidade administrativa sujeitos à punição, tendo em vista o **princípio da congruência**, que vincula o juiz aos fatos invocados e aos pedidos deduzidos na petição inicial.



Portanto, o exame da improbidade administrativa, neste tópico, deve-se restringir a negociata travada pelo demandado com Jairo e Marcos.

Pois bem. Em um primeiro momento, o réu propôs a alteração da **Lei Municipal nº 021/2011**, que autoriza a venda de lotes de área pública do Setor Santos Dumont (lei, inclusive, questionada em ação popular e também como ato de improbidade administrativa neste processo), para outra lei que permitisse a doação dos mesmos terrenos, simplesmente para contemplar Jairo e Marcos com um dos lotes e obter dos dois o apoio político. Essa atitude patológica alvitrada pelo demandado demonstra que ele possuía, durante sua gestão, poder de contaminar membros do Legislativo Municipal para seus fins ilícitos, pois, segundo suas próprias palavras, para modificar a **Lei Municipal nº 021/2011** bastaria apenas um parecer favorável da assessoria jurídica.

Em um segundo momento, sugere uma forma de fraudar o Leilão Público destinado à venda dos mesmos lotes indicados na **Lei Municipal nº 021/2011**, como outro jeito de beneficiar Jairo e Marcos com o terreno e garantir o apoio político deles, confidenciando que o leiloeiro contratado seria convivente com o cometimento da falcaturia. Vale dizer, o leiloeiro, responsável pela licitação, procedimento destinado à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação desejada pela Administração e necessária ao atendimento do interesse público, que assegura igualdade de competição a todos os interessados, também era desonesto e subserviente aos interesses do demandado.

Atente-se que os diálogos degravados foram confirmados, sob o crivo do contraditório, por Jairo e Marcos em Juízo, e os cheques emitidos por Sônia, esposa do demandado, e avaliados por este, anexados ao caderno. Todas essas provas vieram para este processo como prova emprestada, porque produzidas entre as mesmas partes e em contraditório na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 194-27.2012.6.09.0064, que resultou na cassação do diploma de prefeito do réu e na realização de eleições complementares.

Ao ser inquirido em Juízo, na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 194-27.2012.6.09.0064, JAIRO respondeu:



“Que o depoente foi procurado pela pessoa de Valdivino, partidário de Fábio, dizendo este que pretendia conversar com sua pessoa, mas não disse o assunto; Que o depoente foi procurado outras vezes por Valdivino, até que no dia 04 de julho deste ano se prontificou a conversar com Fábio; Que o local indicado por Fábio para a conversa foi a Chácara de Robinho, distante uns quatro quilômetros desta cidade; Que junto com o depoente foi seu filho de nome Marcos Vinícius; Que Marcos também não tem nenhum problema com Fábio; Que quando ali chegou, Fábio e sua esposa estavam acabando de chegar; Que havia pessoas na sede da chácara, razão pela qual entabularam uma conversa do lado de fora e próximo a um pequeno mato ali existente; Que o depoente, antes do início da conversa, acionou o sistema de gravação de seu celular, fazendo-o para se resguardar, como político, do possível teor da mesma; **Que Fábio então lhe propôs, para que o depoente o apoiasse politicamente na campanha de 2012, o valor de R\$ 30.000,00; Que então o depoente disse ao mesmo que tinha interesse em um lote de propriedade do município e que se localiza próximo de sua residência; Que Fábio alegou que não havia problema nenhum em lhe transferir o lote; Que para a legalização do lote em nome do depoente seria realizado um leilão do mesmo, lhe afiançando Fábio que o depoente poderia dar o lance que o mesmo honraria; Que o depoente então propôs a Fábio, além do referido lote e porque pretendia nele edificar uma**



academia, o pagamento da soma de R\$ 50.000,00 tendo o mesmo concordado com esta proposta; Que para garantir o negócio do lote, deu-lhe Fábio, ainda na chácara, um cheque no valor de R\$ 35.000,00, emitido este pela esposa do mesmo; Que também lhe foi entregue, ainda na chácara, outro cheque da combinação dos R\$ 50.000,00, este com prazo para apresentação ao sacado; Que o prazo fixado foi o dia 02/01/2013; Que na verdade o depoente nunca pretendeu apoiar a candidatura de Fábio, até porque sempre foi ele adversário político, aceitou a conversa proposta e os cheques apenas para se certificar de até onde iria Fábio com sua ideia de apoio; Que o depoente é vereador, fez oposição a Fábio durante todo o seu mandato, restando que seria ilógico apoiá-lo justamente no final e para uma reeleição; Que não tem fundamento a alegação de Fábio de que os cheques entregues ao depoente seriam o pagamento, com lastro nos valores comunicados à Justiça Eleitoral, de assumir o mesmo toda a sua campanha e o trabalho a ela relativo; **Que, depois de alguns dias, salvo engano em 14/08, o depoente achou por bem narrar o fato ao Ministério Público, comunicando a este do ocorrido e lhe entregando os cheques e a degravação, feita em Goiânia, da conversa que teve com o investigado; Que o cheque de R\$ 35.000,00 na verdade foi dado ao depoente como garantia de que o lote referido realmente terminaria em suas mãos, não tinha previsão de seu depósito ou saque; Que o outro de**



RS 50.000,00 era para depósito, mas com data futura de apresentação, no caso o dia 02/01/2013; Que para o filho do depoente Fábio não chegou a fazer nenhuma proposta similar; Que no momento da conversa só estavam presentes o depoente, seu filho, o investigado e a esposa deste, mais ninguém ouviu o que conversaram; Que Valdivino esteve no local ali enquanto ali se encontravam, mas apenas para levar a bolsa da esposa de Fábio, deixado por ela na cidade, se retirando logo em seguida; Que o talonário utilizado na emissão dos cheques estava exatamente na bolsa referida; **Que também havia por parte de Fábio, para que toda a proposta vingasse, a exigência que o declarante desistisse de ação judicial promovida a respeito de loteamento da cidade, sendo que o declarante é um dos autores da mesma; Que também existe uma ação no TCM onde o declarante é autor e que deveria ser objeto de desistência;** Que o declarante é integrante das fileiras do PSDB; Que no pleito o declarante trabalhou em oposição à candidatura de Fábio, apesar do PSDB, Partido do declarante, ter se coligado ao partido do mesmo, no caso PR; Que tudo que obteve na conversa mantida com Fábio foi entregue pelo declarante ao Ministério Público Eleitoral; **Que o declarante também entregou ao MPE um pendraive onde a conversa referida estava devidamente registrada; Que a conversa mantida pelo declarante com Fábio foi integralmente gravada naquele dia, não houve interrupções ou paradas; Que na conversa o**



declarante foi explícito em dizer a Fábio que queria o lote para nele construir uma academia, a ser destinada ao seu filho; Que também ele alegou que os R\$ 50.000,00 poderiam ser convertidos, ou parte deles, em materiais para a construção da academia; Que no dia da referida conversa, o partido do declarante ainda não havia formalizado apoio à candidatura de Fábio, o que aconteceu na tarde daquele mesmo dia; Que, no dia referido da conversa, as convenções do PR e do PSDB já haviam sido feitas; Que não se recorda com certeza a data das convenções, mas no dia em que conversou com Fábio com certeza haviam elas ocorrido; Que as convenções tinham ocorrido, mas o PSDB, partido do declarante, ainda não havia levado a registro perante a Justiça Eleitoral a deliberação tomada nestas; **Que o prazo de registro coincidiu exatamente no dia da conversa que teve com Fábio; Que naquele mesmo dia, na parte da tarde, esteve na casa de Fábio onde levou o livro de convenções do PSDB, isto para formalizar a coligação do mesmo com o PR, que se positivou;** Que o declarante, apesar da conversa e do apoio do PSDB a Fábio, acabou apoiando a candidatura do PSD (nº 55); Que na verdade o candidato majoritário do 55, Valtuir, desistiu da candidatura na véspera do registro, deixando os potenciais candidatos a vereador do PSDB sem a possibilidade de concorrer se não se aliassem a Fábio; Que foi por este motivo que o depoente levou, por sugestão destes candidatos, o livro convenção até a casa de Fábio;



Que o filho do declarante inicialmente tinha pretensão de se candidatar a vereador, mas acabou não o fazendo; **Que a gravação foi feita no aparelho celular do filho do declarante, que é idêntico ao seu**; Que Fábio, antes da política, era serventuário da Justiça; Que no TCM o declarante sabe que existe a possibilidade de desistir ele da ação que ali tramita contra Fábio, mas não tem conhecimento se isto poderia acontecer naquelas aforadas perante o Poder Judiciário; Que como disse gravou a conversa para se preservar, para demonstrar que a iniciativa da proposta não partiu de sua pessoa e sim de Fábio; Que inclusive tal conversa gravada vazou nesta cidade, deixando o declarante em situação acanhada; Que não foi o declarante e nem seu filho que promoveram a ventilação da referida conversa; Que o declarante não sabe que quem exerce cargo ou função pública é impedido de figurar como licitante em leilão de coisa pública; Que foi o declarante, pretendendo ver até onde Fábio, quem lhe fez o pedido do lote já referido, isto depois do mesmo ter lhe oferecido, de início, o valor de R\$ 30.000,00; Que o declarante reafirma que não foi o responsável pela divulgação pública da gravação referida, mas ficou ela arquivada na memória do celular do seu filho, ao qual a pessoa de Frederico teve acesso; Que não sabe realmente quem divulgou o teor da conversa; Que o declarante só transpôs a conversa para um pendrive, exatamente aquele que entregou ao Ministério Público; Que seus advogados de Goiânia igualmente tiveram acesso ao



teor da conversa; Que realmente foi a grande quantidade de Cds que circularam na cidade com a conversa neles gravada; Que o declarante não sabe se o carro de som da campanha de Valtuir chegou a divulgar a conversa; Que calcula que mais de mil Cds foram distribuídos pela cidade; Que a candidatura de Valtuir estava *sub judice* naquela época e ainda assim continua até hoje; Que a distribuição dos Cds com certeza se deu antes do dia das eleições.” [GRIFEI]

Da mesma forma, **MARCOS VINÍCIOS**, em suas declarações judicializadas, asseverou:

“Que o depoente é filho de Jairo e sabe que este vinha recebendo, de Fábio e por intermediários, propostas para apoio à candidatura do mesmo, Prefeito e pretendente à reeleição; Que no dia da gravação, data que não se recorda, o pai do depoente recebeu um telefonema de Valdivino, partidário de Fábio, renovando a proposta que este já vinha fazendo; Que o depoente não sabe por que seu pai, que antes se recusou a conversar com Fábio, neste dia houve por bem fazê-lo; Que foi Valdivino quem indicou o local para a conversa, numa chácara de propriedade de Robson; Que foram o depoente e seu pai para o local; Que ali chegando Fábio e a esposa já se encontravam presentes, aguardando-os dentro de seu veículo; Que Valdivino neste momento ali não foi, o que só fez depois; **Que o depoente conversou com seu pai sobre as propostas e resolveram então gravar a conversa que teriam com Fábio, o que foi feito pelo depoente em seu**



celular; Que não perceberam Fábio e sua esposa que o depoente gravava a conversa; Que a intenção do depoente ao gravá-la, desde o início, era fazer a denúncia das propostas de Fábio; Que entabularam a conversa, sendo que o depoente já promoveu a gravação desde o seu início, sem qualquer interrupção posterior, quando então Fábio ofereceu ao pai do depoente, em troca do apoio político do mesmo, o valor de R\$ 30.000,00; Que então o pai do depoente disse a Fábio que queria, para lhe hipotecar apoio, um lote próximo da CASEGO, isto para a construção de uma academia para depoente, que já possui uma, mais queria um espaço maior; Que o depoente não sabe quem é o titular do domínio do referido lote; Que Fábio concordou, dando então como garantia da entrega do lote um cheque, de emissão de sua esposa, no valor de R\$ 35.000,00; Que além disso o pai do depoente ainda disse ao mesmo que haveria gastos na construção da academia, propondo então Fábio a entrega de outro cheque, valor de R\$ 50.000,00 para ser usado em tal finalidade; Que Fábio disse que este cheque e seu valor estariam disponíveis depois da eleição; Que até então Valdivino ali não estava, mas a esposa de Fábio ao mesmo ligou para que este levasse até o local seu talão de cheques; Que Valdivino ali compareceu, fez a entrega e depois se retirou; Que o pai do depoente não apoiou a candidatura de Fábio, mesmo depois da conversa e da entrega dos cheques, na realidade nunca



pretendeu ele dar tal apoio; Que no mesmo dia da conversa e entrega dos cheques, como Valtuir desistiu de sua candidatura majoritário, o depoente foi com seu pai a casa de Fábio, onde este foi entregue o livro de convenções do partido do depoente e de seu pai, no caso o PSDB; Que o depoente não sabe se o PSDB, nas eleições, chegou a concorrer na coligação do partido de Fábio; Que o pai do depoente pretendia fazer a denúncia só depois das eleições, mas a vereadora de nome Marisleila, que ficou sabendo da conversa realizada pelo pai do depoente, comentou o fato com o Juiz da Comarca, sendo que então depois disso seu pai resolveu entregar o material ao Ministério Público; Que depois a conversa, que o depoente manteve em seu computador, acabou se tornando pública e vários Cds com o seu conteúdo foram distribuídos por toda a cidade, isto antes da eleição; Que o depoente não sabe como tal divulgação ocorreu; Que apenas pode afirmar que não foi o depoente e nem seu pai os responsáveis por tal divulgação; Que o depoente tinha pretensão inicial de ser candidato a vereador, mas acabou não registrando a sua candidatura; Que isto fez não em função do fato aqui descrito, mas por outros motivos pessoais; Que depois da referida conversa nunca mais o depoente voltou a se falar com Fábio; Que antes o depoente conversava normalmente com Fábio; **Que na gravação Fábio chegou a garantir que poderia auxiliar com material de construção na edificação da academia;** Que o depoente não tem nenhum



processo onde figura como autor e Fábio como requerido; Que o pai do depoente não pretendia ser e não foi candidato a nenhum cargo no pleito de 2012; Que nas convenções o pai do depoente não chegou a pleitear vaga a nenhuma candidatura, sendo que o depoente aspirava ser candidato a vereador, o que acabou não ocorrendo; Que o depoente não sabe de proposta de Fábio para o pai do depoente no sentido de que fosse este seu coordenador de campanha; Que na conversa gravada, em nenhum momento, isso também não foi ventilado; Que na verdade o pai do depoente que tem vários processos contra Fábio em decorrência da sua administração, em momento algum, cogitou de realmente apoiá-lo; **Que foram até o local da conversa realmente com a intenção de gravá-la e denunciar o fato; Que depois que Fábio fez a oferta inicial de R\$ 30.000,00, pelo apoio, o pai do depoente resolveu retrucá-lo pedindo o lote, isto para ver até onde a oferta ia;** Que o depoente, não sabe de quem era o lote e nem de onde viria o dinheiro representado pelos cheques emitidos pela esposa de Fábio; Que foi Valdivino quem tomou a iniciativa para que a conversa acontecesse, inclusive indicando o local para tanto, a dita chácara; Que o pai do depoente nunca procurou pessoalmente Fábio para que a conversa acontecesse; Que o depoente só foi na casa de Fábio, uma única vez, naquele dia e depois da gravação, quando entregaram o livro ao mesmo; Que acredita que seu pai também só foi ali esta vez; Que o depoente nunca fez nenhuma ligação direta para



Fábio, não sabendo se seu pai chegou a fazê-lo; Que o pai do depoente chegou, na campanha de Valtuir, a subir no palanque eleitoral deste; Que isto aconteceu com o depoente; Que também a mãe do depoente assim agiu; Que com o Valtuir o pai do depoente não fez nenhum acordo para subir em seu palanque; Que o depoente atualmente reside com seus pais; Que na casa onde mora o depoente não houve nenhuma reunião política da candidatura de Valtuir.”
[GRIFEI]

Atine-se que pode se extrair da contestação do demandado que ele não negou, manifestamente, a realização da negociata com Jairo e Marcos, visto que somente argumentou, de forma genérica, que as provas produzidas na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 194-27.2012.6.09.0064 e **emprestadas ao presente processo** são frágeis e inidôneas (obra de desafetos políticos), sem, entretanto, agredi-las especificamente ou criticar o seu conteúdo.

Pelo contrário, o demandado admite a negociata, quando, na mesma contestação, defende que não ocorreu nenhuma figura típica de improbidade definida na Lei nº 9.429/1992, porquanto, **em que pese ter prometido a doação dos lotes a particulares, essa dádiva não se concretizou.**

Em outras palavras, o demandado reconhece, expressamente, que se comprometeu a transferir um lote público a Jairo, para obter dele e de seu filho Marcos o apoio político para campanha eleitoral de 2012, mas, ao mesmo tempo, chama a atenção para o fato da negociata não ter se consumado, com o escopo de eximir-se de qualquer responsabilidade por improbidade administrativa.

Todavia, a não consumação da lesão ao erário ou do enriquecimento ilícito do agente não afasta o ato de improbidade administrativa, pois a simples tentativa da conduta condenável provoca ofensa ao padrão de probidade e ao decoro exigidos dos titulares de cargo na Administração Pública, caracterizando-se a improbidade administrativa pela violação dos princípios



regedores do Estado (art. 11, *caput*, Lei 8.429/92), ainda que inexistente prejuízo ao erário ou efetivo enriquecimento ilícito para o agente.

Pondere-se que, conquanto o réu não tenha conseguido transferir o lote público para Jairo, a pretensão de fazê-lo constituiu ato de desonestidade, de quebra grave dos deveres éticos e morais, passível das punições inseridas na Lei nº 8.429/1992, por transgressão dos princípios da Administração Pública.

Aliás, sobre o tema da desclassificação da tentativa de ato de improbidade gerador de dano ao erário e/ou enriquecimento ilícito para violação dos princípios da Administração Pública previstos na Carta Magna e na Lei nº 8.429/1992, lecionam **RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS** e **SÍLVIO ROBERTO OLIVEIRA DE AMORIM JUNIOR**, com abrigo em majestosa decisão do Superior Tribunal de Justiça, que:

“Apresentou-se premissa segundo a qual a LIA (e sua ação respectiva) possui natureza civil, ainda que em torno dela devam ser levados em conta aspectos relacionados, principalmente, à Teoria do Direito, ao Direito Constitucional, ao Direito Penal e ao Direito Administrativo.

Apontou-se, também, que é preciso ser considerado tanto o desvalor da ação quando o desvalor do resultado, e que a verificação do ato de improbidade administrativa biparte-se entre o juízo de improbidade e o juízo de dosimetria da sanção.

No que diz respeito, particularmente, à possibilidade de cabimento da tentativa no âmbito dos atos ímprobos, deve ser afastada a concepção de que deve ser aplicado, pura e simplesmente o art. 14, II, do Código Penal.



De fato, não se configura recomendável transportar tal conceito de Direito Penal para que seja, automaticamente, utilizado na área específica da Lei 8.429/1992.

No ponto, é preciso rememorar que os tipos penais, somente pela via da exceção, podem ter interpretação ampliativa, dada a característica de sua formulação (*numerus clausus*).

Nesse sentido é que a tentativa, no âmbito penal, nasce da necessidade de serem criminalmente considerados os atos de execução, de maneira que a conduta até então praticada não fique impune. A tentativa é, portanto, a formula de extensão de que se vale do Direito Penal para tornar puníveis os crimes não consumados.

Salvaguarda-se a um só tempo, de um lado, o direito fundamental de o cidadão não ter contra si um processo penal no qual o crime apontado, sendo de descrição genérica, impossibilite o direito de defesa (recorde-se que os tipos penais têm lugar para prestigiar a segurança jurídica e evitar o arbítrio) e, de outro lado, o interesse estatal de punir, ainda que sob a forma de tentativa, os atos de execução de algum criminoso não consumado por circunstâncias alheias à vontade do agente mas que, ainda assim, tiveram repercussão negativa em relação ao bem juridicamente tutelado.

Já as ações ímprobas são descritas, como já apontamos, em *numerus apertus* e têm cunho exemplificativo, o que implica outra maneira de ser



observada a prática do ato de improbidade administrativa, na medida em que se abre a possibilidade de condutas não descritas textualmente na LIA serem abrangidas por seus dispositivos, diante das normas de extensão contidas nas cabeças dos arts. 9º e 10 e 11.

Surge o art. 11 da Lei 8.429/1992, em tal quadro, como a saída normativa para os casos nos quais houver a tentativa de enriquecimento ilícito ou de dano ao Erário.

Quer isso dizer que, havendo a presença do elemento subjetivo e da má-fé voltada à prática dos arts. 9º e 10, ambos da LIA, mas não sendo produzido o resultado exigido em tais figuras, ainda assim perdurará a afronta aos Princípios da Administração Pública, para as quais não se demanda consequências materiais no mundo fático.

Na mesma direção, Souza (2013, p. 164) aduz que o ‘art. 11 da Lei n. 8.429/92 é de aplicação residual, funcionando como autentica norma de encerramento do sistema’, bem como que sua aplicabilidade ‘estará condicionada, em virtude da prática do ato ímprobo, de enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimonial ao erário’, para concluir que se inserem na abrangência da violação aos Princípios que regem a Administração Pública ‘a tentativa de obtenção de vantagem patrimonial indevida ou de causar prejuízo ao erário.



É preciso indicar, ademais, que o Superior Tribunal de Justiça legitimou o pensamento segundo o qual não pode permanecer impune o ato ímprobo tendente ao enriquecimento ilícito ou ao prejuízo ao Erário, na oportunidade que julgou o Recurso Especial 1.014.161, Rel. Min. Mauro Campbell, j. 17.08.2010, DJe 20.09.2010.

Com efeito, aludido aresto apontou três fundamentos que propiciam a ampliação do campo objetivo da LIA, no sentido da tentativa também merecer a imposição da sanção: (1) a aplicação residual do art. 11 da Lei 8.429/1992; (2) o art. 21, I, da LIA indicou que as penalidades contidas naquele diploma legislativo independem da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, conceito sabidamente mas abrangente que o de erário; (3) o teor do mesmo art. 21, I, da Lei da Improbidade Administrativa afirma que é possível o estabelecimento de sanção a algumas condutas ímproba que, por qualquer razão, não se concretizou materialmente.

[...]

Tem-se, portanto, que se torna desnecessária qualquer alusão ao instituto da tentativa penal, no âmbito da Lei 8.429/1992, porque (1) não existe na LIA, dada a sua característica civil, dispositivo semelhante ao art. 14, II, do Código Penal, (2) é inviável a diminuição prevista na lei penal que gera punição da tentativa já que a LIA faz, em seu correspondente art. 12, previsão de suas próprias



sanções, (3) as condutas dos arts. 9º e 10, ambos da LIA, não prescindem da existência de resultado material, e (4) o art. 11 da Lei 8.429/1992 pode ser residualmente aplicado quando houver, na prática, a tentativa de enriquecimento ilícito ou de dano ao Erário.

Resolve-se, então, a tentativa de enriquecimento ilícito ou de prejuízo ao Erário, no âmbito de improbidade administrativa, com aplicação subsidiária do art. 11 da LIA.” (Improbidade Administrativa Temas Atuais e Controvertidos, Coordenador Ministro Mauro Cambell Marques, Editora Gen/Forense, p. 328/331).

Destaque-se que, hodiernamente, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido reiteradamente pela desnecessidade de produção de resultado pelo ato desonesto do agente público para configurar a improbidade administrativa, porque, mesmo havendo ausência de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, perdurará a lesão aos princípios administrativos. Nesse sentido:

“IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA [...] OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. Cabe esclarecer, quanto à alegação de que houve tentativa de improbidade administrativa, que ocorreu lesão a princípios administrativos, nos termos do artigo 11 da Lei 8.429/1992. E ainda, a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário. Nesse sentido: REsp 1.320.315/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe



20.11.2013; AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.5.2015; REsp 1.275.469/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 9.3.2015, e AgRg no REsp 1.508.206/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5.8.2015.[...]”. (AgInt no REsp 1435208/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2017, DJe 24/04/2017).

No mesmo seguimento, registre-se precedente do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TENTATIVA DE FRAUDAR LICITAÇÃO PARA FAVORECER TERCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO DO ART. 10, INCISOS I, VIII e XII, da Lei n. 8.429/92. REDUÇÃO DA PENA DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE PROVA CONCRETA DE CONLUÍO DO PARTICULAR COM O AGENTE PÚBLICO. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE. I - Comprovada a prática de atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública, bem assim o dolo genérico, concernente a vontade deliberada de praticar o ilícito, deve o agente público sujeitar-se às



sanções previstas na Lei Federal nº 8.429/92. II - Não configurado o efetivo dano ao erário, deve ser excluída da condenação do agente público a violação ao art. 10, incisos, I, VIII e XII, da Lei n. 8.429/92, bem assim, a multa aplicada, e, de consequência, reduzida de 05 (cinco) para 03 (três) anos a pena de contratar com o Poder Público. III - Não comprovada nos autos a prática de conduta ímproba pela 2ª apelante, deve ser julgado improcedente o pedido de condenação na ação civil pública em relação a tal ré. IV - APELOS CONHECIDOS. O PRIMEIRO, PARCIALMENTE PROVIDO E O SEGUNDO, PROVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.” (TJGO, APELACAO CIVEL 140122-57.2012.8.09.0021, Rel. DR(A). SEBASTIAO LUIZ FLEURY, 4A CAMARA CIVEL, julgado em 11/08/2016, DJe 2097 de 25/08/2016) [GRIFEI]

Com efeito, mesmo que o ato ímprobo imputado ao demandado de doação de um lote público para Jairo em troca de apoio político dele e de seu filho Marcos não tenha causado dano ao erário ou enriquecimento ilícito de nenhum deles, é extremamente grave do ponto de vista ético e moral, devendo ser apenado por violar os princípios da Administração Pública.

Avise-se que, se é certo que a transferência do terreno público em favor de Jairo e a aquisição de materiais de construção para edificação de uma academia para Marcos às custas do Município não se consolidaram, também é certo que as Eleições Complementares deram ensejo a diversos gastos, os quais foram padecidos pela UNIÃO (despesas com alimentação de mesários, por exemplo), pelo Estado de Goiás (deslocamento de força policial, com pagamento de diárias e horas extras, durante a Eleição, por exemplo) e pelo Município de Nazário (transporte dos eleitores da zona rural para votar, por exemplo). Por



consequente, o demandado ocasionou danos materiais ao erário, ainda que indiretamente.

Saliente-se, por fim, que as emissões dos cheques pela esposa do demandado para Jairo em pagamento de apoio político não representam atos de improbidade administrativa, pois estão, na essência, relacionadas com a corrupção eleitoral, porque tais títulos de crédito são particulares, sem ligação com a Administração Pública. **No entanto, servem como prova contundente para corroborar a veracidade do quadro fático desenhado pelos depoimentos testemunhais e pela gravação e sua respectiva degravação anexada aos autos, mormente porque foram emitidos para garantir a transferência do lote Público para Jairo e a construção de uma academia para Marcos às expensas do Município de Nazário.** Fora disso, as emissões desses cheques podem significar infrações à Lei Eleitoral e, quiçá, à Lei Criminal.

3º ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

O 3º fato tem por base a conduta descrita na ação penal instaurada pelo Ministério Público, protocolizada sob o nº 201303472001/0001, em que se imputa ao Requerido FÁBIO GABRIEL DE AMORIM a prática das condutas descritas no art. 1º, I e X, do Decreto Lei nº 201/67, por ele ter doado lotes a Márcia Rodrigues Rocha e Luciano Vieira Ribeiro sem autorização da Câmara de Vereadores e depois induzido os beneficiários a venderem o terreno para Mônica Aparecida da Cruz pelo valor R\$ 11.000,00, apropriando-se dessa importância.

Consta, também, que de posse dos R\$ 11.000,00, o demandado ainda tomou emprestado de Márcia e Luciano a quantia de R\$ 35 mil reais e para saldar as duas importâncias, **“alienou” para eles o lote público 186, da Qd. 18, situado na antiga CASEGO**, pelo valor de R\$ 40.000,00.

Os fatos acima descritos encontram-se abordados na sentença exarada na ação penal protocolada sob o nº 201303472001/0001, com exame dos elementos de convicção, que foram carreados aos autos como prova emprestada, razão que transcrevo parte da fundamentação da mencionada sentença, para integrar este *decisum*:



“Pois bem, o *Parquet* imputa ao acusado as condutas típicas descritas nos incisos I e X do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967, *in verbis*:

‘Art. 1º - São crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

[...]

X - alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei’.

As provas orais produzidas, em Juízo, pelo sistema audiovisual, para evidenciar as duas infrações atribuídas ao réu, podem ser assim sintetizadas:

Testemunha **MÁRCIA RODRIGUES ROCHA**: O Fabinho doou um lote no Setor Antônio Tio para meu esposo, que era funcionário da Prefeitura e amigo dele. Lembro que era o Lt. 01 da Qd. 10. Fabinho não tinha autorização da Câmara para realizar a doação. Meu marido vendeu o Lote para a irmã da Keila, a pedido do Fabinho, pelo valor de R\$ 10.500,00. Para tanto, Fabinho prometeu um lote da CASEGO, que era bem mais valioso, para meu marido. O lote da CASEGO custava R\$ 40.000,00. Então, meu marido entregou os R\$ 10.500,00 da venda do primeiro lote para Fabinho no negócio do lote da CASEGO. No entanto, quando eu e o meu marido nos dirigimos para o Cartório de Imóveis local, descobrimos que os lotes da CASEGO



estavam embargados. Além dos R\$ 10.500,00, o meu esposo fez dois empréstimos, um na Caixa Econômica e outro no Banco Itaú, cada um no valor de R\$ 9.000,00, para pagar o lote da CASEGO. Esse dinheiro foi repassado para Fabinho. Contudo, Fabinho fala que nós não tínhamos condições de ter esse dinheiro, que meu marido fez empréstimos indevidos e que depois pediu exoneração do serviço público. Ocorre que, na verdade, meu marido era funcionário público e ganhava 1.200,00, mas Fabinho alterou os seus holerites para R\$ 2.732,00, de forma a possibilitar a realização dos empréstimos. Realmente sem esses holerites alterados meu marido não tiraria o dinheiro do Banco. Meu intuito é ser ressarcida do que é meu.

Testemunha **LUCIANO VIEIRA RIBEIRO**: O Fabinho deu para mim o Lt. 10 da Qd. 01 do Residencial Antônio Tio. Na ocasião, eu entrei na lista das pessoas que seriam beneficiadas. No entanto, vendi esse lote e dei o dinheiro para Fabinho (R\$ 10.000,00) para receber um lote na CASEGO (Qd. 186, Lt. 18), que valia R\$ 40.000,00. No negócio, entrou esses R\$ 10.000,00, mais R\$ 6.000,00 para eu trabalhar na campanha do Fabinho e mais o dinheiro de dois empréstimos. Na época, o Fabinho pediu para eu não começar a construir no lote da CASEGO no período da campanha porque senão eu iria prejudicá-lo. Porém, após a campanha não tive mais contato com Fabinho. Não peguei documentos porque era muito amigo de Fabinho e o considerava como um irmão. Quero ser ressarcido.



Tive um prejuízo de R\$ 35.000,00. Recebi o primeiro lote por doação verbal, por meio de um papelzinho com o número do lote e da quadra. Fabinho é quem me levou no lote. Eu e Roniel piquetamos os lotes que foram doados. Várias pessoas foram beneficiadas sem precisão. Eu era Secretário da Junta Militar do município e recebia R\$ 1.200,00. Fabinho é quem falsificou os holerites para eu fazer os empréstimos na Caixa e no Itaú. Eu tinha ciência da falsificação dos holerites. Passei o dinheiro dos empréstimos diretamente para o Fabinho. Não sei o destino dado por Fabinho ao dinheiro. Quem alterou o holerite foi a Carla do RH por determinação do Fabinho. Quando ocorreu a falsificação, ainda trabalhava no Município.

Testemunha **MÔNICA APARECIDA DA CRUZ:** Comprei o lote de Luciano por R\$ 10.500,00. O prefeito Fábio Gabriel é quem deu o lote para Luciano. Fiz recibo de compra e venda em Cartório. Sabia que o lote tinha sido doado pela Prefeitura. Tinha ciência que não existia documento, por isso é que somente recebi um recibo. Tenho residência própria.

Testemunha **RONIEL ALVES DA SILVA:** Os lotes doados não poderiam ser vendidos, mas alguns beneficiários venderam. O prefeito doava os lotes verbalmente. O Lt. 01 da Qd. 10 era do Luciano. Todos os lotes do Loteamento Antônio Tio foram doados verbalmente. Eram mais de 200 lotes. O próprio Luciano me ajudou a piquetar uma quadra



de lotes. **Luciano não tem nenhum bem. Depois de vender o lote, Luciano não apareceu com nada.**

Interrogatório do réu **FÁBIO GABRIEL DE AMORIM**: Os fatos não são verdadeiros. Luciano tem objetivo de extorqui-lo. As doações de lotes foram objeto da ação que cassou o meu mandato. Foram feitas triagens, mas as doações foram verbais. Luciano era um dos beneficiários. As pessoas beneficiadas não souberam esperar o tempo certo para entrar nos lotes. Pretendia encaminhar, após as eleições, projeto para regularizar as doações. As pessoas beneficiadas tinham conhecimento do lote e da quadra. Roniel era o funcionário encarregado de mostrar os lotes às pessoas beneficiadas. Tenho conhecimento que Luciano vendeu o lote do Residencial Antônio Tio para Mônica. Luciano contraiu empréstimos bancários num dia e saiu da Prefeitura no outro. Não sabe dizer como e por quem os holerites de Luciano foram alterados. Doei os lotes em 2011 e em 2012, por ser ano eleitoral, não pude legalizar as liberalidades. Existem 226 lotes no loteamento Antônio Tio. Estou impressionado com a criatividade de Luciano e da esposa. Nunca vi nada igual.

É preciso chamar a atenção para o fato do réu confessar que, quando era o prefeito do Município de Nazário, realizou doações verbais dos 226 lotes situados no Residencial Antônio Tio no ano de 2011 - **sendo um dos beneficiários, o senhor Luciano Vieira Ribeiro** – com intenção de regularizá-las perante a Câmara de Vereadores após o pleito eleitoral de 2012.



Portanto, **nessa parte**, o interrogatório do réu está em consonância com os depoimentos de todas as testemunhas inquiridas neste Juízo.

Por outro lado, o réu apresenta negativa de autoria dos demais fatos extraídos dos depoimentos das testemunhas Márcia Rodrigues Rocha e de Luciano Vieira Ribeiro, dizendo que elas criaram, engenhosamente, mencionada estória com intuito de extorqui-lo, como fizeram com outros ex-gestores públicos.

A verdade é que, **sobre essa questão**, temos apenas e tão-só as palavras das testemunhas Márcia e Luciano (marido e mulher) contra as palavras do réu Fábio Gabriel do Amorim. Vale dizer, **embora não descartável a existência da apropriação pelo acusado do dinheiro oriundo da venda do Lt. 10 da Qd. 01 do Residencial Antônio Tio e dos empréstimos realizados por Luciano perante a Caixa e o Banco Itaú S/A**, não contém o caderno nenhuma prova capaz de demonstrar que o denunciado realmente apossou-se das importâncias derivadas desses negócios. De fato, não há documento assinado pelo acusado nesse sentido, nem qualquer pessoa que tenha presenciado Luciano entregar o dinheiro para o denunciado.

Assim sendo, com relação ao crime de ‘apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio’, **permanece dúvida sobre a autoria delitiva. A prova produzida é insuficiente para o decreto condenatório.** Não é que as palavras de Luciano e sua esposa não tenham valor, mas somente que elas não estão corroboradas por outros elementos de convicção.

Conforme o magistério de Adalberto José Q. T. de Camargo Aranha, “**a sentença condenatória somente pode vir fundada em provas que conduzem a uma certeza. Até mesmo a alta probabilidade servirá como fundamento absolutório, pois teríamos tão-só um juízo de incerteza que nada mais representa que não a dúvida quanto à realidade**” (Da prova no Processo Penal, Ed. Saraiva, 1994, p. 64).

Todavia, resta claro a autoria e materialidade do delito de “alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei”. O próprio acusado assumiu que doou os lotes do



Residencial Antônio Tio sem a existência de lei aprovada pela Câmara de Vereadores, ao dizer que os lotes foram “doados verbalmente” e que a legalização das liberalidades ocorreria depois da sua reeleição para o cargo de prefeito.

A doação do Lt. 01 da Qd. 10 do Residencial Antônio Tio para Luciano e a esposa é fato incontroverso. O réu a admitiu na defesa preliminar, no interrogatório e nas alegações finais. Some-se a essa confissão, o conhecimento pessoal das testemunhas Mônica Aparecida da Cruz e de Roniel Alves da Silva.

Ao realizar as doações, o acusado tinha plena ciência da ilegalidade delas, tanto que declara que queria regularizá-las depois da sua reeleição ao cargo de prefeito no pleito de 2012. Portanto, o denunciado conhecia os trâmites legais exigidos para Administração Pública realizar doações de imóveis. Agindo contrário a lei, no mínimo, assumiu o risco de praticar uma conduta criminosa, evidenciando o dolo, o *animus*, a vontade de agir em desconformidade com a norma federal.

Segundo escólio de TITO COSTA, “O Município pode alienar bens de sua propriedade, observados os requisitos da lei, principalmente no tocante a bens imóveis: prévia autorização legislativa e concorrência, precedida de avaliação”. E acrescenta, mais a frente, que “Alienar é transferir a propriedade de um bem de uma para outra pessoa. Essa transferência pode ser feita sob a forma de venda, permuta, doação, cessão, dação em pagamento etc.” (Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. 4ª ed. São Paulo: RT 1975, p. 60)

O caso poderia ser considerado como erro profissional, fruto de inexperience ou, até mesmo, de ausência de dolo, caso tivesse sido constatada apenas uma ou outra irregularidade administrativa, o que, *permissa venia*, não é o caso dos autos. Aqui, o que se verificou foi um padrão de atuação de forma intensa e reiterada contra os ditames da boa e séria administração. A impressão que se tem é que o réu geria a coisa pública como quem gere - de forma temerária e irresponsável - uma herança havida sem o menor esforço, apenas e tão só para se reeleger, atentando, desta forma, contra os princípios da Administração Pública e violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade



assumidos quando da sua posse, no pleito de 2008, no cargo de chefe do executivo deste Município.

Embora cabível, na hipótese do inciso X do artigo 1º do Decreto-Lei nº 201/1967, a prolação de um decreto condenatório, também é cabível, em razão do mínimo da pena *in abstracto*, preenchidos os requisitos legais, a suspensão condicional do processo, nos termos do artigo 89 da Lei nº 9.099/1995.

Ante o exposto, DECRETO a absolvição do acusado FÁBIO GABRIEL DO AMORIM em relação ao crime definido no artigo 1º, I, do Decreto-Lei nº 201/1967, e **CONVERTO o processo em diligência para ouvir o Ministério Público a respeito da viabilidade do SURSIS processual** em relação ao crime definido no inciso X do mesmo dispositivo e diploma legal precitado. Em caso positivo, designar-se audiência para tal finalidade. Em caso negativo, este Juízo dará continuidade a resolução da controversa penal”. [GRIFEI]

Não obstante a sentença exarada no processo criminal, admoeste-se que as esferas administrativa, penal e civil são independentes entre si e não se confundem, eis que os procedimentos são individualmente processados e decididos em consonância com regulamentos próprios.

Assim sendo, na esfera penal, este Juízo entendeu pela insuficiência de provas para o decreto condenatório do demandado no crime previsto no enunciado normativo do artigo 1ª, inciso I, do Decreto-Lei nº 1967, por permanecer dúvida sobre a autoria delitiva **para efeito criminal**.

Ocorre que “a absolvição criminal somente faz coisa julgada no cível se provada a inexistência do fato (art. 386, I, CPP), ou que o réu não concorreu para a infração penal (art. 386, IV, CPP). **Absolvição criminal por insuficiência de provas não impede a punição por ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/92, art. 12)**” (APC nº 20120110471593 (974926), 6ª Turma Cível do TJDF, Rel. Jair Soares. j. 19.10.2016, DJe 25.10.2016).



Destarte, apenas nos casos de **ausência de materialidade** ou em que é **categoricamente afastada a autoria do agente**, a questão estará sob o manto da coisa julgada também no cível. Esse não é o caso dos autos.

É fato que “**o grau de convencimento no âmbito criminal, exatamente porque envolve a privação de liberdade, exige outros requisitos que não os necessários ao julgamento no âmbito da ação de improbidade. Assim, é perfeitamente possível que a prova produzida no processo penal seja insuficiente para uma condenação criminal, mas suficiente para a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92.**” (Apelação Cível nº 5000766-07.2010.404.7101, 4ª Turma do TRF da 4ª Região, Rel. Salise Monteiro Sanchotene. j. 22.03.2016, unânime, DE 29.03.2016).

A respeito, são valiosos os ensinamentos do laureado doutrinador **CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO**, a saber:

“Nunca os encargos probatórios devem ser tão pesados para uma das partes, que cheguem ao ponto de dificultar excessivamente a defesa de seus próprios direitos. Considera cumprido o *onus probandi* quando a instrução processual houver chegado à demonstração razoável da existência do fato, sem os extremos da exigência de uma *certeza absoluta* que muito dificilmente se atingirá. A certeza, em termos absolutos, não é requisito para julgar. Basta que, segundo o juízo comum do *homo medius*, a probabilidade seja tão grande que os riscos de erro se mostrem suportáveis. *Probabilidade* é a convergência de elementos que conduzem razoavelmente a crer numa afirmação, superando a força de convicção dos elementos divergentes desta (Malatesta). Exigir certeza absoluta seria desconhecer a falibilidade humana. O juiz que pela



obsessão da verdade considerasse inexistentes os fatos afirmados, somente porque um leve requisito de dúvida ainda restasse em seu espírito, em nome dessa ilusória *segurança para julgar* estaria com muito mais frequência praticando injustiças do que fazendo justiça.

Esses são os parâmetros racionalmente possíveis da *prova suficiente*, com a qual o processo civil se satisfaz. O confronto com a exigência da *verdade real*, vigente no processo penal, não significa que no processo civil a verdade não seja um elemento a investigar, ou um valor a cultivar. Significa somente que basta uma convicção razoável, formada segundo o poder de *convencimento racional e segundo o que está nos autos*, como prescreve o art. 131 do Código de Processo Civil. O processo civil trata com pessoas em conflito e com seus interesses divergentes, ordinariamente postos no mesmo nível de relevância em relação a cada uma delas. Não é como no processo penal, onde a *liberdade* é um bem tão valorizado, que seria ilegítimo privar dela o acusado sem um grau muito elevado de convicção: erros do juiz que absolve são menos sentidos do que os erros do que condena. No processo civil, ordinariamente as injustiças doem com a mesma intensidade, seja para o autor, seja para o réu. ” (Instituições de Direito Processo Civil, Volume III, Editora Malheiros, 4ª edição, pág. 81/82).

Com efeito, a prova produzida no âmbito da ação criminal nº 201303472001/0001, a despeito de não ser o bastante para um decreto condenatório na esfera penal, é suficiente para demonstrar na seara cível não só



que o demandado realizou doação de lote, dolosamente, sem prévia autorização legislativa, como também que se apropriou do valor da venda do terreno doado a Márcia e Luciano, bem como dos valores dos dois empréstimos tomados por Luciano, um no Banco Itaú S/A e outro na Caixa Econômica Federal, depois de fornecer-lhe holerites falsos emitidos pela Prefeitura do Município de Nazário.

Observe-se que os depoimentos prestados por Márcia e Luciano são totalmente coerentes. Em nenhum momento eles negaram que participaram conscientemente do ilícito de falsificação de documento público. Não buscaram apenas responsabilizar o demandado. Pelo contrário, assumiram que são coautores, com ele, do crime de falso. Ao delatarem o demandado, não tentaram se eximir da culpa e colocá-la, exclusivamente, sobre as costas do coautor.

Ademais, Luciano era pessoa sem influência na Administração, de pouco estudo e carente de recursos, de forma que não tinha a menor possibilidade de obter os contracheques falsos sem a autorização do demandado.

Essa realidade da apropriação das importâncias relativas à venda do terreno doado, bem como dos empréstimos pelo demandado, sobressai do depoimento da testemunha Roniel Alves da Silva, ao declarar que **Luciano não possui nenhum bem e que não apareceu com coisa alguma depois de vender o lote do Residencial Antônio Tio para Mônica Aparecida da Cruz**. Em outras palavras, se Luciano efetivamente tivesse apoderado das importâncias dos empréstimos e do valor da venda do lote, ostentaria para a comunidade a aquisição de algum patrimônio, móvel (um carro, por exemplo) ou imóvel (um novo terreno, por exemplo).

Não obstante o demandado tenha argumentado que está impressionado com a criatividade de Luciano e Márcia, dando a entender que tudo que eles contaram é fruto de uma imaginação fantasiosa e mal-intencionada, isso não corresponde a coerência e a lógica dos fatos. A venda do terreno público recebido por Luciano e os empréstimos por ele realizados são incontroversos. Nem ele, nem a esposa, apareceu com qualquer patrimônio (móvel ou imóvel) após tais negócios, apesar de serem pobres. Os dois assumiram que são coautores



com o réu no crime de falsidade de documento público. E mais, o demandado não citou nenhuma intriga com Luciano e Márcia anterior às acusações, para demonstrar que eles teriam algum motivo sério para persegui-lo e prejudicá-lo, a ponto de parirem, mentalmente, um quadro fático como esse. Não existindo qualquer motivo, por qual razão Luciano e Márcia perseguiriam um inocente?

Ora, enredos mentirosos são sinuosos como voou do morcego e não retilíneo, como voou da andorinha, e, por isso, não acham amparo em outros elementos de convicção. São sempre facilmente descobertos e descartáveis. Mas isso não ocorre neste caderno processual. Os fatos e as provas são coesos e críveis. Longe estão de serem produtos do imaginário dos delatores, sendo, assim, a única verdade plausível e aceitável para o caso.

Não é só. Usando das regras de experiência, consistentes na observação do que ordinariamente acontece na sociedade (CPC, art. 375), não é racional pensar, como alegado por Fábio, que Luciano e Márcia buscaram, simplesmente, extorqui-lo, ao trazer os fatos acima descritos à Justiça, porquanto dessa atitude não poderia advir nenhum benefício econômico ou mesmo social para os dois, senão maiores dificuldades socioeconômicas por afrontar agente de grande influência no município de Nazário. Além do mais, não há nenhuma prova de que Luciano e Márcia são pessoas envolvidas com a prática de extorsão, sequer existe um único depoimento testemunhal nos autos nesse sentido.

Também, apesar de Fábio mencionar que Luciano saiu da Prefeitura assim que contraiu os empréstimos, não esclareceu se ele pediu exoneração, se o demitiu por justa causa ou se o demitiu sem justa causa, pagando os seus direitos trabalhistas. Igualmente, não explicou porque não abriu processo administrativo disciplinar para apurar quais pessoas foram responsáveis pela falsificação dos holerites usados para a efetivação dos empréstimos e, assim, exemplarmente puni-las. E mais, não explanou porque não comunicou o ocorrido aos bancos e à autoridade policial. Todas essas omissões são típicas de quem está comprometido com o negócio fraudulento, pois, caso contrário, o demandado, no mínimo, acionaria a autoridade policial, comunicando o crime de falso e os



empréstimos ilegais, de modo que o dinheiro poderia ser apreendido em poder de Luciano e restituído às instituições financeiras lesadas.

Para melhor compreender a coerência e a veracidade dos depoimentos de Luciano e Márcia, é necessário acessar as gravações realizadas por meio da mídia audiovisual inclusa nos autos. Nela é possível perceber a dor de Luciano pela indiferença e traição do demandado, que o induziu a vender o lote público recebido em doação verbal, a contrair dois empréstimos em instituições financeiras diferentes e a entregar-lhe todo o dinheiro em troca de outro terreno público mais valioso, sobre o qual nunca obteve sequer a posse. Nela também é possível extrair a consternação de Luciano, que, em certo momento, se manifesta em lágrimas pela perda da antiga relação de amizade com o demandado, pessoa por quem alimentava profundos sentimentos de parceria e companheirismo.

Não bastasse, os comportamentos ilícitos do demandado com outras pessoas corroboram a existência dos fatos descritos por Luciano e Márcia, pois quem paga dívida pessoal com lotes públicos e quem oferece terreno público, materiais de construção e mão de obra a particulares para edificação de uma academia às expensas do Município em troca de apoio político possui desvio de personalidade suficiente para enganar pessoas incautas e para locupletar-se ilicitamente às custas delas.

Destaque-se que, sem embargos da prova do ato de improbidade ser difícil, porquanto as negociatas com patrimônio público são geralmente praticadas à sorrelfa e a preterição do interesse público pelo interesse egoístico não é confessado; no caso concreto, a demonstração de sua ocorrência é revelada por sintomas convergentes e pela conduta dos envolvidos, embora o demandado dissimule e oculte seus propósitos e vantagens aferidas.

Pelo esposado, o procedimento do demandado enquadra-se no artigo 9º da Lei nº 8.429/1992, que expõe que “constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei”.



Lado outro, mesmo se desconsiderado o enriquecimento ilícito do demandado pela apropriação do dinheiro da venda do lote doado a Luciano e dos dois empréstimos contraídos por este, o demandado feriu vários princípios da Administração Pública ao transferir verbalmente um terreno público a Luciano, à época servidor do Município e seu amigo pessoal; ao não instaurar processo administrativo disciplinar para apurar os fatos e punir os responsáveis pela falsificação dos holerites usados para a realização dos citados empréstimos; e ao não comunicar o ocorrido às instituições financeiras e à autoridade policial para coibir a dissipação do dinheiro obtido ilicitamente por Luciano.

Portanto, residualmente, no mínimo, o comportamento do demandado poder subsumir-se no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, que preconiza que “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”.

Por derradeiro, para não deixar lacuna no exame do presente tópico, deve-se meditar sobre o artigo 10, inciso III, da Lei nº 8.429/1992, o qual articula que **“constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente doar à pessoa física... bens, rendas, verbas ou valores..., sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie”**.

Pois bem, uma leitura desatenta desse dispositivo pode conduzir a interpretação equivocada de que a Lei de Improbidade considera que o simples fato do agente público doar bens sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie constitui lesão ao erário, mesmo que esses bens retornem para o domínio do Poder Público posteriormente. No entanto, não devemos interpretar aludido enunciado normativo isoladamente, visto que sempre será necessária a ocorrência de lesão ao patrimônio público para a incidência do artigo 10 da Lei nº 8.429/1992, o que é averiguado pelo conteúdo do *caput* deste



preceito e pelo disposto no artigo 12, II, que fala em “**ressarcimento integral do dano**”, enquanto que nos demais casos de improbidade tem-se o dever de “**ressarcimento integral do dano, *se houver***”.

Dessarte, não obstante ser incontroversa a doação informal de lote público a Luciano e a sua venda posterior a Mônica Aparecida, não contém no caderno informação de que o terreno não tenha retornado para o Município. Esse ônus era do Ministério Público, autor da ação de improbidade administrativa. Como dele não se desincumbiu, não se deve presumir que houve lesão ao erário.

A respeito, professam **ANDRÉ JACKSON DE HOLANDA JR. e RONNY CHARLES L. DE TORRES** que “o ônus probatório da ocorrência de prejuízo ao erário recai sobre o autor da ação de improbidade administrativa, não sendo possível, a princípio, a inversão do ônus da probatório” (Improbidade Administrativa, Editora *JusPODIVM*, 3ª edição, p. 230)

Com mesmo raciocínio, **JOSÉ ANTONIO LISBOA NEIVA** aduz que é “indispensável, para adequação da conduta neste dispositivo legal, que tenha ocorrido a efetiva lesão ao erário, sendo ônus do autor da ação civil de improbidade administrativa fazer a prova do dano e do nexos causal com uma conduta dolosa ou excepcionalmente culposa, equiparável ao dolo em razão de sua gravidade” (Improbidade Administrativa, Editora *Impetus*, 5ª edição, p. 122).

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça vem decidindo repetidamente que:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO CALCADA NO ART. 10 DA LEI 8.429/92. INDISPENSÁVEL A COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. PRECEDENTES STJ. TRIBUNAL A QUO QUE AFIRMOU AUSENTE A PROVA DA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO OU DE



MÁ-FÉ DOS RECORRIDOS. REQUISITOS DA TIPICIDADE ÍMPROBA NÃO DEMONSTRADOS. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Este colendo Superior Tribunal de Justiça já decidiu, reiteradamente, que nos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da Lei 8.429/92, é indispensável a demonstração de efetivo dano ao erário. Precedentes: REsp. 1.233.502/MG, Rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJe 23.08.2012; REsp. 1.206.741, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 23.05.2012.** 2. In casu, o voto condutor do acórdão recorrido consignou não haver prova da ocorrência de dano ao erário ou de má-fé dos recorridos; assim, não restou demonstrado o preenchimento dos requisitos da tipicidade ímproba. 3. Parecer do MPF pelo não conhecimento do Recurso Especial. 4. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ao qual se nega provimento. ” (REsp 1173677/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/08/2013, DJe 30/08/2013) [GRIFEI]

Portanto, não comprovada a lesão ao erário pela doação verbal do terreno público a Luciano, que, inclusive, pode ter retornado ao Município de Nazário, o demandado deverá responder somente por enriquecimento ilícito (Lei nº 8.429/1992, art. 9º) ou, subsidiariamente, por desobediência aos princípios da administração pública (Lei nº 8.429/1992, art. 11).

4º ATO DE IMPROBIDADE.



O último ato de improbidade que o demandado Fábio responde, objeto da Ação Popular nº 201200981426, consiste no encaminhamento à Câmara de Vereadores do Projeto de Lei nº 021/2011, em que propõe vender diversos lotes públicos na Vila Santos Dumont, sem indicar o interesse público da medida.

Embora o Projeto de Lei nº 021/2011 tenha sido aprovado e convertido na Lei nº 248/2011, este Juízo, por decisão liminar, determinou a suspensão dos seus efeitos na Ação Popular nº 201200981426, mesmo após a alienação de alguns lotes. No mesmo sentido, deliberou o Tribunal de Contas.

Esses lotes compõem uma quadra da Vila Santos Dumont, que antes estava doada, com encargo, para uma Fábrica de Vidro (antiga CASEGO). Como essa sociedade empresária não conseguiu cumprir com as obrigações assumidas, ocorreu a reversão da doação e o retorno do terreno para o Município.

Dentro desse contexto é que o demandado teve a iniciativa do projeto de lei censurado, mas não assinalou o pressuposto objetivo (motivo) do ato de alienação, isto é, o interesse público na venda do patrimônio público.

Como cedição, para a venda de bens públicos imóveis é necessária a satisfação de um pressuposto objetivo do ato de alienação (motivo: o interesse público) e quatro pressupostos formais (avaliação prévia, autorização legislativa, a exigência de processo licitatório e a formalização perante o órgão competente).

Porém, em sua contestação, o demandado entende que a aprovação e a conversão do Projeto de Lei nº 021/2011 na Lei nº 248/2011 pela Câmara de Vereadores saneou toda e qualquer irregularidade, abolindo o defeito (falta de justificativa) que o projeto portava, porque satisfeito um dos pressupostos formais do ato de alienação de imóvel público: a autorização legislativa.

Ocorre que para alienação de imóvel público não basta o preenchimento dos pressupostos formais do ato (avaliação prévia, autorização legislativa, a exigência de processo licitatório e a formalização perante o órgão competente), sendo indispensável indicar o pressuposto objetivo (motivo), única forma de identificar o interesse público que autoriza a despatrimonialização ou se



o administrador exerceu arbitrariamente, *ad libitum*, o seu poder, camuflando-o sob o manto da discricionariedade.

No entanto, o demandado, mesmo ao oferecer resistência à presente ação e até o presente momento, não indicou o interesse público que o levou a solicitar da Câmara de Vereadores a venda dos lotes de uma das quadras da Vila Santos Dumont. Não apontou a necessidade da alienação e a destinação que seria dada ao dinheiro da despatrimonialização. Logo, não quis estabelecer o elo existente entre esse despojamento e o interesse público do ato atacado, tampouco a destinação ao ser dada ao produto da venda.

Contudo, ao analisarmos as provas do 2º ATO DE IMPROBIDADE imputado na inicial, restou demonstrado que o demandado ofereceu, às vésperas das Eleições de 2012, um desses lotes da Vila Santos Dumont, em troca de apoio político, a pessoa de Jairo, o qual seria transferido, fraudulentamente, por meio de Leilão Público, com a conivência do leiloeiro contratado pelo Município.

É bom sublinhar também que Jairo era vereador naquela época e foi quem instaurou a ação popular precitada perante este Juízo, bem como outra medida perante o Tribunal de Contas do Município por inexistência de apontamento pelo demandado do interesse público na realização da alienação dos lotes públicos do Setor Santos Dumont, inclusive obtendo, em ambas as esferas jurídicas, decisão liminar suspendendo a continuidade do Leilão Público acenado.



Aliás, o conhecimento do demandado sobre a ilegalidade por ele cometida, como a ausência de seu interesse de anular e corrigir o ato censurado, é flagrante, quando procurou persuadir Jairo, clandestinamente, a desistir das ações propostas perante este Juízo e o Tribunal de Constas do Município – conforme pode se vê de trecho não citado, mas contido na gravação e na degravação referida no 2º ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, bem como no depoimento prestado por Jairo em Juízo –, pouco se importando, por conseguinte, com a ilegitimidade do procedimento de despatrimonialização, circunstância que aflora sua consciência a respeito da ilicitude do ato e vontade de levá-lo a cabo, traduzindo-se, nisso, o seu **comportamento doloso**.

Além disso, ao examinarmos o 3º ATO DE IMPROBIDADE, as testemunhas **MÁRCIA RODRIGUES ROCHA** e **LUCIANO VIEIRA RIBEIRO** descrevem que o demandado lhes ofereceu um dos lotes da Vila Santos Dumont, exigindo-lhes um procedimento ilegal e criminoso, condicionando o ingresso no terreno somente depois do processo eleitoral de 2012, para evitar que ele possuísse transtornos com a Justiça.

Realce-se que não é admissível que um alcaide não realize um ato comezinho como o de justificar o interesse público na alienação de bens imóveis pertencentes ao município, tanto que o demandado não alega que agiu de tal forma por ignorância. É claro que a realização de leilão de lotes públicos no apagar das luzes do seu mandato, de afogadilho e querendo se reeleger, sem dizer qual o desiderato transcendental da medida, tampouco em que empregaria os recursos provenientes das vendas dos terrenos, **deixa resplandecer sua má-fé**, pois o que é lícito não precisa ser ocultado aos olhos da sociedade.

Com efeito, as condutas anteaçtas e posteriores do demandado indicam que, ao encaminhar o Projeto de Lei nº 021/2011 à Câmara Municipal, ele não tinha em mente o interesse à preservação dos valores transcendentais da coletividade, mas a pretensões que dão vazão aos caprichos pessoais, para atender o interesse próprio e, certamente, de alguns indivíduos, por ele escolhidos, por meio de manipulação do pluricitado Leilão Público dos Lotes do Setor Santos



Dumont, o que redundava, inquestionavelmente, em falta de boa-fé, em desonestidade, como o móvel de suas ações.

Aclare-se que a prova do dolo, com exceção das hipóteses em que há confissão do réu, não pode ser feita diretamente, mas pelas circunstâncias em que a conduta ilícita é praticada. São tais circunstâncias que servem de baliza para que o Julgador avalie se a conduta do réu carece ou não de elemento subjetivo, como ocorre no caso concreto, quando examinados os procedimentos anteriores e posteriores à edição da ação ilícita. Portanto, a prova do dolo é obtida pela via da racionalidade, pelas circunstâncias e indícios que gravitam em torno do fato apenado, pois, caso contrário, jamais se puniria alguém de forma dolosa, salvo, como dito, quando confessado o respectivo comportamento.

A respeito dessa matéria, **GUSTAVO HENRIQUE** e **RIGHI IVAHY BADARÓ** entoam que:

“A intenção ou vontade do agente que comete o delito não é um fato, não modifica o mundo exterior. Ao contrário, situa-se no mundo psíquico ou interno do agente. Isto não afasta, contudo, a necessidade de se ‘provar’ tal elemento subjetivo.

A única forma de se admitir uma prova direta de tais fatos é reconhecendo o valor probatório à ‘expressão’ do fato psíquico por parte do seu autor. As declarações do autor do fato são a única forma de se obter uma prova direta de sua intenção, isto é, do fato psíquico. Se não houver tal prova, que pode decorrer da confissão judicial, ou pode estar em um documento, como uma carta escrita pelo acusado, o único caminho será uma reconstrução indireta dos fatos.

Com relação à prova do dolo ou da culpa, esta é a situação mais comum. Na investigação do elemento



subjetivo, o juiz baseia-se em fatos objetivos, em dados exteriores do delito que indicam a intenção do agente. São fatos e, principalmente, a forma pela qual o autor cometeu o delito, que indicam o elemento subjetivo do agente. O elemento subjetivo do delito é inferido dos fatos materiais, dos dados fáticos relacionados ao delito.” (Ônus da Prova no Processo Penal, Editora RT, p. 306-307)

Outrossim, como bem observam **MIGUEL REALE JÚNIOR** “o dolo se infere de todas as circunstâncias objetivas conhecidas, com a passagem do extrínseco conhecido para o intrínseco desconhecido”(Parte geral do Código Penal: nova interpretação, Editora Revista dos Tribunais, p. 57). Para **FERNANDO PEDROSO**, “não obstante árdua e escabrosa que ressurge a *exploratio mentis*, certo é que o dolo que anima a ação do sujeito ativo encontra elucidação e esclarecimento, via de regra, por circunstâncias e elementos fáticos de índole objetiva. Dessa maneira, e de rigor, o elemento subjetivo do crime é denotado pelas circunstâncias objetivas que circundam o envolver do episódio” (Processo Penal. O direito de defesa, 3ª edição, Editora RT, p 103)

Advirta-se que o fato do Câmara Municipal ter convertido o projeto de lei de alienação de bens imóveis em lei, não retira a possibilidade de seu questionamento Judicial por meio de ação civil de improbidade administrativa, isso porque o ato legislativo de efeitos concretos ostenta a natureza de ato administrativo. Daí a possibilidade de controle judicial, sem que isso implique usurpação de função legislativa pelo Judiciário.

Destarte, ao buscar despojar do bem imóvel multicitado, sem exibir sequer uma razão seriamente justificável, ainda que daquela que não fosse totalmente compreensível e aceitável por toda a comunidade, bem como ao visar beneficiar a si próprio e a certas pessoas, o demandado acabou transgredindo o artigo 37 da Constituição Federal da República de 1988, que reza que 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 o artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, que regulamenta que “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 PLURALIDADE DE ATOS DE IMPROBIDADE.

São quatro os atos de improbidade administrativa atribuídos ao demandado, sendo que cada um poderia dar origem a um processo independente e autônomo. Então, para muitos seria necessário a apuração das sanções aplicadas em relação a cada um dos atos de improbidade, **com posterior soma de todas as penalidades que são temporais ou pecuniárias**. Assim, por exemplo, se para cada um dos atos se aplicar uma pena de suspensão dos direitos políticos por cinco anos, no nosso caso, teríamos uma suspensão de vinte anos.

Essa é a posição abraçada pelo Superior Tribunal de Justiça, no ED no REsp nº 993.658/SC, de relatoria do Ministro Luiz Fux, julgado em 09/03/2010, em que se decidiu que as reprimendas devem ser somadas em consonância com o artigo 111 da Lei de Execução Penal. Vejamos:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI 8.429/92. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. MULTIPLICIDADE DE CONDENAÇÕES. SOMATÓRIO DAS PENAS. TRÂNSITO EM JULGADO. ART. 20, LEI 8429/92. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. DETRAÇÃO. ART. 111 DA LEI 7.210/84. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO CONFIGURADA. 1. O cumprimento de sanções políticas concomitantes, por atos de improbidade administrativa



contemporâneos (art. 20 da Lei 8.429/92), deve observar as disposições encartadas no art. 111 da Lei 7.210/84. 2. É que a inexistência de legislação específica acerca da forma de cumprimento das sanções políticas, por atos de improbidade administrativa contemporâneos, deve ser suprida à luz das disposições encartadas no art. 111 da Lei 7.210/84, que instrui a Lei de Execuções Penais, *verbis*: ‘Art. 111. Quando houver condenação por mais de um crime, no mesmo processo ou em processos distintos, a determinação do regime de cumprimento será feita pelo resultado da soma ou unificação das penas, observada, quando for o caso, a detração ou remição. Parágrafo único. Sobrevindo condenação no curso da execução, somar-se-á a pena ao restante da que está sendo cumprida, para determinação do regime.’ 3. Embargos de declaração acolhidos, apenas, para esclarecer que cumprimento das sanções políticas, por atos de improbidade administrativa contemporâneos, deve observar as disposições encartadas no art. 111 da Lei 7.210/84, mantendo incólume o acórdão de fls. 383/423.” (EDcl no REsp 993.658/SC, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 23/03/2010)

No entanto, ao meu sentir, no caso de multiplicidade de atos de improbidade administrativa, **as sanções com delimitação temporal** não devem ser aplicadas individualmente para cada um deles e depois somadas, porque isso poderia converter **a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios fiscais e creditícios** em penas extremamente longas, sem autorização legal, levando o apenado ao ostracismo do



exercício da cidadania, sem qualquer benefício para suavizar o cumprimento da reprimenda no decorrer do tempo. Ora, se a Lei de Execução Penal prevê o somatório das penas advindas de infrações diversas, também cria benefícios para abrandar, durante o cumprimento, o peso das sanções impostas, como a concessão de progressão de regime, de livramento condicional, de indulto, de comutação etc. Isso, entretanto, não ocorrerá caso se aceite a soma das sanções temporais previstas na Lei 8.429/92.

De mais a mais, em se tratando o artigo 111 da Lei de Execução Penal de norma punitiva, a interpretação deve ser restritiva, não se admitindo a analogia *in malam partem*, posto que esta não é figura reservada apenas ao Direito Penal, mas a qualquer preceito regulador de direito punitivo, mormente porque essas matérias são sempre tratadas como reserva de lei pela própria Constituição Federal de 1988 (“na forma da lei”).

Portanto, a adoção da analogia do artigo 111 da Lei de Execução Penal não me parece correta. A solução mais adequada será a aplicação de **uma única sanção** de suspensão de direitos políticos e/ou de proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios, devendo o Juiz percorrer entre o mínimo e o máximo da reprimenda temporal do fato mais grave, agindo com maior rigor, de acordo com a reprovabilidade das condutas consideradas em seu conjunto, em observação ao **sistema da absorção ou consunção** das infrações mais leves pelas mais graves da mesma espécie, e ainda, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade ao individualizá-la.

Entendendo da mesma forma, registro lúcida lição de **EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES**:

“Considerando a delimitação temporal e inexistindo nesta seara norma semelhante àquelas previstas nos arts. 69, 70 e 71 do Código Penal e no art. 111 da Lei de Execução Penal, não há que se falar em soma das sanções aplicadas em diferentes processos, pois, ante as nefastas consequências que daí advirão,



podendo culminar com a suspensão dos direitos políticos do cidadão por várias dezenas de anos, somente norma específica pode amparar tal entendimento, não a analogia.

Ante a ausência de lei específica e por ser mais benéfico ao agente, deve-se adotar o denominado sistema da absorção, segundo o qual a sanção temporal mais grave absorve as demais da mesma espécie. Assim, à possibilidade de aplicação de tais sanções em diferentes processos deve-se correlacionar o entendimento de que elas poderão se sobrepor a acarretar a efetividade de somente uma. Sendo aplicada, *v.g.*, a sanção de suspensão dos direitos políticos em distintos processos, com diversos termos *a quo*, será facilmente identificada a presença de períodos de superposição ou mesmo eficácia isolada daquela que for por último aplicada ou que seja fixada em níveis mais elevados. De qualquer modo, será inadmissível a soma das sanções.

Igual entendimento será aplicado em sendo os diferentes atos de improbidade apurados no mesmo processo, o que, em termos práticos, culminará com a aplicação de uma única sanção de cada espécie, utilizando-se o órgão jurisdicional de maior determinação relativa (limites mínimo e máximo) prevista no art. 12. Neste caso, identificada a maior reprovabilidade da conduta e o possível hábito do agente em praticar tais ilícitos, será imperativa a exasperação da sanção.” (Improbidade



Administrativa, 7ª edição, Editora Saraiva, p. 702/703) [GRIFEI]

Com inteligência idêntica, o administrativista **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO** dispara que:

“Pode ocorrer que uma só conduta ofenda simultaneamente os arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade: é a hipótese das *ofensas simultâneas* a tais mandamentos. Se *uma só* for a conduta que ofenda ao mesmo tempo mais de um dispositivo, o aplicador deverá valer-se do princípio da subsunção, em que a conduta e a sanção mais grave absolvem as de menor gravidade. Se forem várias as condutas, cada uma delas, por exemplo, violando um daqueles preceitos, as sanções poderão cumular-se desde que haja compatibilidade para tanto. É o caso do ressarcimento do dano e da multa civil. Em certos casos, porém, inviável será a cumulação: ninguém poderá ser condenado a várias sanções de suspensão de direitos políticos, mediante a soma dos diversos períodos desse tipo de sanção; aqui deve o julgador valer-se do método de absorção das menores pela sanção mais grave, visto que, a não ser assim, se estaria praticamente cassando, e não simplesmente suspendendo, o exercício daquele direito, o que não teria suporte constitucional. Idêntica hipótese sucede com a perda de função pública, que só pode ser aplicada uma vez.” (Manual de Direito Administrativo, 31ª edição, Editora Gen/Atlas, p. 1168/1169). [GRIFEI]



Em resumo, conforme lição de **CALIL SIMÃO**, “deparando-se com um *concursum actus improbus* da mesma espécie ou não, contínuos ou não, aplica-se – com relação às penas de suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar e receber benefícios do poder público – a pena de um só ilícito quando forem idênticas, ou **a mais grave, se diversas**” (Improbidade Administrativa, Teoria e Prática, 3ª edição, JHMIZUNO Editora Distribuidora, p. 631).

Portanto, no caso *sub examine*, em relação às sanções temporais, deverá ser observado o enunciado normativo do inciso I do artigo 12 da Lei 8.429/1992, considerando que o presente *concursum actus improbus* possui penas temporais diversas, sendo as previstas no mencionado inciso mais graves do que aquelas registradas nos incisos II e III.

Com relação à **sanção de perda da função pública**, não possuindo natureza de reprimenda temporal, uma vez decretada, não importa se decorrente deste ou daquele ato de improbidade, ou de todos eles, o efeito será um só.

As **demais sanções** previstas na Lei de Improbidade Administrativas podem ser somadas, tendo em vista que são todas de natureza pecuniária, sendo essa a corrente doutrinária e pretoriana predominantes.

DA OBSERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ARTIGO 12.

Dispõe o artigo 12:

“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 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 8 (oito) a 10 (dez) anos, pagamento de multa civil de até 3 (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 10 (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 5 (cinco) a 8 (oito) anos, pagamento de multa civil de até 2 (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 5 (cinco) anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (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 3 (três) anos.



IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.” [GRIFEI]

A aplicação dessas sanções pressupõe a observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, exigindo **correlação** entre a natureza da conduta de improbidade e a penalidade a ser imposta, como forma de atingir a **exemplariedade** punitiva do agente desonesto.

O Superior Tribunal de Justiça consagrou este entendimento:

“ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 12 DA LEI N. 8.429/92 – RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – REVISÃO DE PREMISSAS FÁTICAS – SÚMULA 7/STJ. 1. É sabido que, no campo sancionatório, esta Corte entende que a interpretação deve conduzir à dosimetria relacionada à **exemplariedade** e à **correlação** da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência da Casa. (REsp 1.113.200/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 8.9.2009, DJe 6.10.2009.) 2. A partir de elementos convincentes da postura desprestigiada do recorrente em relação à moralidade, ao senso comum de honestidade, à boa-fé, ao trabalho à ética das



instituições, as sanções impostas, *primus ictus oculi*, evidenciam-se coerentes, inclusive, com os postulados da proporcionalidade e razoabilidade: elementos integrativos da extensão da legalidade do ato sancionatório. 3. Sendo assim, não se observando, no caso concreto, desarrazoabilidade nas sanções aplicadas ao agravante, a análise aprofundada da dosimetria importa em ponderar sobre premissas de natureza fática, o que esbarra no óbice imposto pelo enunciado da Súmula 7 do STJ. Agravo regimental improvido.” (AgRg no REsp 1189357/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2010, DJe 03/09/2010) [GRIFEI]

Feitas essas ponderações, buscando uma correlação entre as sanções enunciadas no artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 para o caso concreto, observo que todos os atos de improbidade atribuídos ao demandado são extremamente graves. Os **dois primeiros** feriram de morte o processo democrático, causando a anulação da eleição majoritária de 2012 deste Município. O **terceiro** ocasionou danos a particulares e a instituições financeiras, por meio de ações criminosas, gerando o enriquecimento ilícito do demandado; o **quarto** revelou a iniciativa de uma lei de efeitos concretos, destinada a alienação de lotes públicos, sem qualquer motivo fundado no interesse público.

Com efeito, entendo que os gravíssimos comportamentos ímprobos cometidos pelo demandado determinam **a suspensão dos seus direitos políticos, 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, a perda do cargo público que exerce atualmente e o ressarcimento dos valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio**, uma vez que os atos de corrupção, conjuntamente analisados, estão relacionados diretamente com a nulidade do



processo democrático eleitoral e com o locupletamento ilícito, tudo isso revelando que o demandado não possui personalidade condizente com a dignidade do serviço público que exerce no Tribunal de Justiça de Goiás.

Por sua vez, os atos de improbidade administrativa praticados pelo demandado não possuem relação com a reparação de danos ao erário, porque não foram apurados prejuízos ao município; não serão combatidos com a aplicação de multa, ainda que fixada em valor elevado, porque não será exequível caso não exista patrimônio para agredir, além do que não se visualiza uma correlação ou conexão direta desta com os atos ímprobos imputados ao demandado.

Ademais, não está o juiz obrigado a aplicar todas as sanções previstas no inciso I do artigo 12 da Lei nº 8.428/1992, haja vista que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade aconselham a incidência de uma ou de algumas das reprimendas, para que a punição seja adequada e suficiente para correção do infrator e para prevenção geral.

DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS.

A suspensão dos direitos políticos é punição que retira do agente provisoriamente sua qualidade de cidadão, na medida que não pode usufruir dos seus direitos políticos, de votar e ser votado, bem como de diversos direitos que são decorrentes da cidadania (por exemplo, exercer cargo público, contratar com o Poder Público e ajuizar ação popular), tendo, por isso, maior amplitude que as causas de inelegibilidades pontificadas na Legislação Eleitoral.

Ao comentar sobre a suspensão dos direitos políticos, **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** doutrina que “o sujeito ativo da improbidade administrativa poderá ser atingido em diferentes direitos: [...] **o de exercer os direitos políticos, que de certa forma engloba o de exercer função pública, já que não se pode conceber que uma pessoa privada dos direitos políticos, ainda que transitoriamente, possa continuar a exercer mandato ou exercer cargo, emprego ou função dentro da Administração Pública.** Na realidade a principal penalidade é a suspensão dos direitos políticos; as demais



praticamente constituem efeitos civis e administrativos da penalidade maior”

(Direito Administrativo, Editora Gen/Forense, 30ª edição, p. 1027). [GRIFEI]

Não bastasse, de acordo com o artigo 337 do Código Eleitoral, **em não estando o agente no gozo dos seus direitos políticos, consubstanciará infração penal a sua participação em atividades partidárias, inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos.**

A despeito da severidade dos efeitos da suspensão dos direitos políticos, o Superior Tribunal de Justiça entende que essa é a sanção adequada e essencial para o agente político que menoscaba, deliberada e imoralmente, os princípios constitucionais que dirigem a Administração Pública, com o desiderato de coibir a sua reeleição e a reiteração de atos de improbidade. Anote-se:

“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESPESAS SEM EMPENHO E AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS SEM O REGULAR PROCEDIMENTO LEGAL. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. SANÇÕES APLICADAS COM OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. 1. O Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento de que a Lei n. 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos; nesse sentido, vide: Rcl 2790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 4/3/2010. 2. Nos termos do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, as sanções por atos de improbidade, conforme o caso, devem levar em consideração a extensão do dano causado, o proveito patrimonial obtido pelo agente e a gravidade do fato. 3. **No caso, a conduta descrita pelo acórdão**



recorrido denota que o réu menospreza os princípios constitucionais aos quais deve obediência no exercício do múnus público que lhe foi outorgado, demonstrando não ter a moralidade necessária àqueles que devem ocupar ou permanecer em cargos públicos. 4. Nesse contexto, a pena de suspensão dos direitos políticos não se mostra desproporcional, mas, ao contrário, necessária, porquanto, além de efetivamente obstar que o agente político possa voltar à prática de atos de improbidade em eventual caso de tentativa de reeleição, após o trânsito em julgado da decisão condenatória, cumpre importante finalidade pedagógica, mormente diante do fato de a sociedade não aceitar agentes políticos que não observam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições a que servem. Recurso especial improvido.” (REsp 1424418/ES, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/08/2014, DJe 19/08/2014)

Elucide-se que, a despeito da sanção de suspensão dos direitos políticos engendrar a perda do cargo ou função pública e de outros direitos que dependem do exercício da cidadania, isso não ocorrerá diretamente, mas sim como efeito derivado daquela sanção. É, por isso, que o Supremo Tribunal Federal resolveu que, se a sentença aplicar a punição, a Casa Legislativa, devidamente comunicada, não tem outra alternativa senão a de declarar a cassação do mandato (RE 225.019, Pleno, Rel. Min. NELSON JOBIM, DJ de 22/11/1999). Vale dizer, *mutatis mutandis*, no caso de servidor público efetivo, essa comunicação deverá ser realizada ao órgão público do qual ele faz parte, a quem caberá decretar a perda do cargo público por ele exercido.



Esse é o pensamento de **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, para quem, na hipótese de suspensão dos direitos políticos, “claro que tal sanção poderá vir a gerar a perda do cargo público ou função, mas, nesse caso, está não ocorrerá diretamente, e sim como efeito derivado daquela. **A consumação da perda da função, porém, atenderá, aí sim, ao procedimento especial decorrente da especificidade do regime**” (Manual de Direito Administrativo, 31ª edição, Editora Gen/Atlas, p. 1174). [GRIFEI]

DA PERDA DO CARGO PÚBLICO.

A previsão da perda do cargo ou função pública exercidos pelo agente público que pratica ato de improbidade administrativa deflui como consequência lógica da constatação da **incompatibilidade da personalidade do agente com a gestão da coisa pública.**

Por essas razões, deve a sanção alcançar todos os vínculos que o agente tenha com a Administração Pública por ocasião da sentença condenatória, mormente diante de uma **interpretação teleológica do enunciado normativo do artigo 20 da Lei nº 8.429/1992.**

Não bastasse, havendo suspensão dos direitos políticos, a perda do emprego, função ou cargo que o agente público está exercendo também é uma das suas consequências lógicas, porquanto, enquanto não transcorrer o prazo de suspensão dos direitos de cidadania, não poderá ele agir em nome do Estado perante os usuários dos seus serviços.

Sobre o tema, assim professam **EMERSON GARCIA** e **ROGÉRIO PACHECO ALVES**:

“Em razão da mencionada incompatibilidade entre a personalidade do agente e a gestão da coisa pública, o que se tornou claro com a prática do ato de improbidade, deve a sanção de perda da função, quando aplicada, extinguir todos os vínculos laborais existentes junto ao Poder



Público. O art. 12, em seus três incisos, fala genericamente em perda da função, que não pode ser restringida àquela exercida por ocasião da prática do ato de improbidade. Isso sob pena de se permitir a prática de tantos atos ilícitos quantos sejam os vínculos existentes, em flagrante detrimento da coletividade e dos fins da lei. Ainda que o agente exerça duas ou mais atribuições, de origem eletiva ou contratual, ou uma função distinta daquela que exercia por ocasião do lícito, o provimento jurisdicional haverá de alcançar todas, determinando a completa extinção das relações existentes entre o agente e o Poder Público.

Assim, é irrelevante que o ilícito, *verbi gratia*, tenha sido praticado em detrimento de um ente municipal e o agente, por ocasião da aplicação da sanção, mantenha uma relação funcional com a administração estadual, pois a dissolução haverá de abranger todos os vínculos mantidos com o Poder Público, designativo que abrange os sujeitos passivos do ato de improbidade.

[...]

Ademais, prevalecendo entendimento diverso e sendo aplicada a sanção de suspensão dos direitos políticos ao agente, ter-se-ia a inusitada situação de o mesmo, embora privado de sua cidadania, continuar a exercer outra atividade de interesse coletivo que exige aptidões e virtudes que já demonstrara não possuir” (Improbidade



Administrativa, 7ª edição, Editora Saraiva, p. 641/643). [GRIFEI]

Compartilhando de igual sentir, **DANIEL AMORIM ASSUNÇÃO NEVES** assinala que

“parcela majoritária da doutrina... entende que a função que será perdida é aquela exercida pela agente improbo no momento do trânsito em julgado, mesmo que diferente daquela exercida à época em foi praticado o ato de improbidade administrativa. Nesse sentido também o Superior Tribunal de Justiça. Além de ser interpretação que dá maior eficácia à sanção ora analisada, é a única que afasta o agente improbo de sua vinculação com a Administração Pública. Que sentido teria reconhecer que o agente é ímprobo e mantê-lo nos quadros da Administração Pública, dando-lhe total condição para que venha a repetir a prática de tais atos?” (Manual de Improbidade Administrativa, 2ª edição, Editora Método, p. 217/218)

Por sua vez, **PEDRO ROBERTO DECOMAIN** pontifica:

“A sanção de perda da função pública somente se torna efetiva com o trânsito em julgado da sentença, consoante previsto às expressas no *caput* do artigo 20 da Lei nº 8.429/92. Até em razão dessa circunstância, forçoso reconhecer que a sanção de perda da função, cargo ou emprego atinge qualquer cargo, emprego ou função que o requerido esteja exercendo no momento do trânsito em julgado da sentença, ainda quando se trate de cargo, emprego ou função distinto daquele em cujo exercício



praticou o ato de improbidade” (Improbidade Administrativa, 2ª edição, Editora Dialética, p. 239).

Esse também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça que, no REsp nº 924.439 - RJ (2007/0020069-2), de relatoria da Ministra Eliana Calmon, assim se pronunciou:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 12 DA LEI 8.429/1992 - PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA - ABRANGÊNCIA DA SANÇÃO - PARÂMETROS: EXTENSÃO DOS DANOS CAUSADOS E PROVEITO OBTIDO - SÚMULA 7/STJ - RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM.1. Hipótese em que o Tribunal de origem deixou de condenar o agente na perda da função pública, sob o fundamento de que o mesmo não mais se encontrava no exercício do cargo, no qual cometeu os atos de improbidade administrativa. 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 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.** 4. A simples configuração do ato de improbidade administrativa não implica condenação automática da perda da função pública, pois a



fixação das penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 deve considerar a extensão do dano e o proveito obtido pelo agente, conforme os parâmetros disciplinados no parágrafo único desse dispositivo legal. Precedente do STJ. 5. É indispensável que se faça uma valoração da extensão dos danos causados, bem como do proveito obtido pelo agente, ao aplicar a sanção de perda da função pública. Análise obstaculizada, em recurso especial, em razão da Súmula 7/STJ. 6. Recurso especial provido, para determinar o retorno dos autos à origem, para que se verifique a possibilidade de condenação do recorrido na perda da função pública.” (STJ, REsp nº 924.439 – RJ (2007/0020069-2), Rel. Min. Eliana Calmon) [GRIFEI].

Registrem-se ainda:

“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO DAS QUESTÕES PERTINENTES AOS ARTS. 90 DO DECRETO-LEI Nº 200/67 E 927 DO CÓDIGO CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535, I E II, DO CPC/73. CONTRATAÇÃO DIRETA DO INSTITUTO EUVALDO LODI - IEL PELO DISTRITO FEDERAL PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PRELIMINARES VISANDO À IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA FERROVIÁRIO DE ALTA VELOCIDADE ENTRE AS CIDADES DE BRASÍLIA/DF E GOIÂNIA/GO (TREM-BALA). AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA DE PREJUÍZO AO



ERÁRIO. CONSEQUENTE INSUBSISTÊNCIA DA CONDENAÇÃO DOS RECORRIDOS COM BASE NO ART. 10, VIII, DA LEI Nº 8.429/92. CONFIGURAÇÃO, CONTUDO, DE ATO DE IMPROBIDADE QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 11 DA LIA). READEQUAÇÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. RECURSOS ESPECIAIS PARCIALMENTE PROVIDOS. 1. Não foram devidamente prequestionadas as matérias versadas nos arts. 90 do Decreto-Lei nº 200/67 e 927 do Código Civil, porquanto sobre elas não houve pronunciamento do Tribunal a quo. 2. Ademais, não ocorreu violação ao art. 535, I e II, do CPC/73, pois a Corte de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional. 3. No caso, inexistente prova inequívoca de prejuízo ao Erário, razão pela qual não há como sustentar a condenação dos recorrentes com suporte no art. 10, VIII, da Lei de Improbidade Administrativa. 4. Houve, contudo, prática de ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública, na medida que, de acordo com o arcabouço fático delineado pelas instâncias de origem, restou claramente evidenciado o dolo, no mínimo genérico, dos recorrentes em viabilizar, indevidamente, a contratação direta de serviço de



elaboração de estudos técnicos preliminares para a implantação de trem de alta velocidade (trem-bala) entre Brasília/DF e Goiânia/GO. 5. **Readequação à diretriz dosimétrica estampada no inciso III do art. 12 da LIA, para impor aos recorrentes as seguintes sanções:** a) **perda da função pública que eventualmente estiverem exercendo ao tempo do cumprimento da decisão transitada em julgado;** b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos; c) 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 sejam sócios majoritários, pelo prazo de 3 (três) anos. 6. Recursos especiais parcialmente providos.” (Recurso Especial nº 1.470.675/DF (2013/0398084-2), 1ª Turma do STJ, Rel. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe 09.02.2017). [GRIFEI]

“PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. ANÁLISE DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. INCABÍVEL AO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. 1. Os agravantes, ao discorrerem sobre a tese acerca da indevida quebra dos sigilos fiscal e bancário, limitaram sua argumentação a questões constitucionais, sem demonstrar qualquer violação à legislação federal. 2. É incabível a análise, pelo



Superior Tribunal de Justiça, de questão constitucional, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. 3. Da análise das razões recursais, nota-se que não se delimitou o dispositivo legal objeto de interpretação divergente entre tribunais. A deficiência na fundamentação também obsta o conhecimento do recurso fundamentado na alínea "c". Incidência da Súmula 284/STF. 4. **A ausência de previsão expressa da pena de cassação de aposentadoria na Lei de Improbidade Administrativa não constitui óbice à sua aplicação na hipótese de servidor aposentado, condenado judicialmente pela prática de atos de improbidade administrativa.** 5. **Trata-se de consequência lógica da condenação à perda da função pública, pela conduta ímproba, infligir a cassação da aposentadoria ao servidor aposentado no curso da Ação de Improbidade.** 6. Agravo Regimental não provido.” (AgRg no AREsp 826.114/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/04/2016, DJe 25/05/2016) [GRIFEI]

A respeito do tema, o Sodalício goiano não dissente. Vide:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES. CERCEAMENTO DE DEFESA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA (ART. 17 DA LEI 8.247/92). AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. DEPOIMENTO PESSOAL. OITIVA DE TESTEMUNHA. PRECLUSÃO. MEMORIAIS.



INVERSÃO DA ORDEM. MANIFESTAÇÃO TARDIA. PERÍCIA JUDICIAL. IMPUGNAÇÃO. INEXISTÊNCIA. SENTENÇA EXTRA E ULTRA PETITA. INOCORRÊNCIA. ATO ÍMPROBO. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DAS PENAS. MANUTENÇÃO. 1. Quanto às preliminares aventadas, prevalecente o entendimento segundo o qual inexistente nulidade sem prejuízo, conforme dicção do art. 250, parágrafo único, do CPC. 2. A simples ausência da notificação prévia prevista na Lei n.º 8.247/92, art. 17, não possui o condão de invalidar o processo, sob pena de agredir a celeridade e a economia processual sem acarretar benefício real e legítimo aos litigantes. 3. Sabido que as particularidades contidas na Lei n.º 8.429/92 devem ser aplicadas sistematicamente com as normas previstas na Lei n.º 7.347/85, de modo que, no caso, não houve incompatibilidade dos procedimentos, porquanto ajuizada demanda com pedidos previstos naquela legislação (LIA). 4. Inexistente cerceamento de defesa, quando a parte não recorre em momento oportuno, quanto à não oitiva de sua testemunha, sobretudo quando o respectivo rol não foi apresentado em tempo hábil. 5. Ausência da colheita do depoimento pessoal do Réu não contamina o processo, eis que sua defesa foi amplamente abordada, via do oferecimento da contestação e das alegações finais, não se observando, portanto, prejuízos nesse aspecto. 6. Inexistentes prejuízos, quanto ao exercício da defesa, não há falar em irregularidade com a



inversão da ordem de intimação para apresentação dos memoriais, mormente se apresentado após o prazo decenal. 7. Quanto ao laudo pericial produzido, preclusa discussão sobre seu mérito, vez que, da decisão que homologou o laudo pericial e, inclusive, respondeu à impugnação feita pelo apelante, não foi interposto qualquer recurso. 8. Constatada a utilização, pelo Réu/Apelante, de máquinas pertencentes ao CRISA e mão de obra de servidores públicos, na realização de melhorias em sua propriedade rural, com a finalidade de promover e ampliar obras tanto na estrada municipal que dá acesso à Fazenda quanto no interior desta, caracterizado está o ato de improbidade administrativa descrito nos incs. IV e XII, do art. 9º da Lei 8.429/92. 9. **Inexiste julgamento ultra e extra petita quando, embora tenha-se praticado a conduta há uma década, é condenado o réu à perda da função pública referente ao eventual cargo que exerce atualmente, vez que sua inidoneidade moral é dissonante para o exercício de qualquer cargo público.** 10. Pertinente à dosimetria das penalidades, sabido que podem ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, levando-se em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, além de serem observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pelo que, no caso, devem ser afastadas as condenações relativas à suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o



Poder Público. 11. Por possuir natureza punitiva, a multa civil deverá ser corrigida, monetariamente, a partir do arbitramento da sanção, e juros de mora, a partir do trânsito em julgado. 12. APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.” (TJGO, APELACAO CIVEL 215172-59.1999.8.09.0049, Rel. DES. OLAVO JUNQUEIRA DE ANDRADE, 5A CAMARA CIVEL, julgado em 09/10/2014, DJe 1652 de 17/10/2014) [GRIFEI]

Dessa forma, a sanção de perda da função pública deverá ser aplicada a todos os demandados que, na data da sentença, exerçam cargo ou função pública em qualquer esfera da Administração Pública (federal, estadual e municipal) e deverá alcançar todos os vínculos existentes com o Poder Público.

Portanto, a aplicação da sanção de perda do cargo ou função pública é medida que se impõe ao demandado, porque a simples leitura dos fatos e das provas coligidas aos autos demonstra que o desvio de personalidade do demandado é totalmente incompatível com o exercício do serviço público.

Como teoriza **FÁBIO KONDER COMPARATO**, “*no limite – e aí está a verdadeira tragédia – todo aquele que exerce um poder despido de freios ou mecanismos de controle corre o risco de ser dominado por ele, e de passar, assim, da condição de senhor à de escravo; ou seja, de alguém que já não se pertence, mas vive submetido, servilmente, como o Fauto de Goeth, aos caprichos do demônio que invocou*” (ÉTICA: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno, 2ª edição, Editora Companhia das Letras, p. 591).

DA PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS.

Em um primeiro momento, tenho que 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, deriva naturalmente da sanção de suspensão dos direitos políticos, pois para qualquer pessoa celebrar negócios com a Administração Pública precisa estar no pleno exercício dos direitos da cidadania.

Como diz **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**, “na realidade a principal penalidade é a suspensão dos direitos políticos; as demais praticamente constituem efeitos civis e administrativos da penalidade maior” (Direito Administrativo, Editora Gen/Forense, 30ª edição, p. 1027).

Em segundo lugar, se o demandado possui personalidade contraindicada para permanecer no serviço público, pelo mesmo motivo não pode 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.

DA PERDA DOS VALORES ACRESCIDOS ILCITAMENTE AO PATRIMÔNIO DO DEMANDADO.

Trata-se de punição que procura inibir o enriquecimento ilícito. O locupletamento ilícito do demandado foi reconhecido no estudo do **terceiro ato de improbidade administrativa**, em que os valores acrescidos ao seu patrimônio foram devidamente demonstrados, conforme percuciente exame realizado sobre os fatos e elementos de convicção coligidos aos autos. Assim, não se faz necessário repetir aqui a motivação sustentada naquele tópicó. Basta relê-lo para verificar o *modus operandi* do demandado, que envolveu pessoas incautas para venda irregular de terreno público (R\$ 10.000,00) e para realização de dois empréstimos fraudulentos, cada um no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais).

DA DOSIMETRIA DAS PENAS.

Segundo escólio de **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**, “Os termos do parágrafo único do artigo 12, ‘na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente’. **Trata-se de critérios para orientar o juiz na**



fixação da pena, cabendo assinalar que a expressão extensão do dano tem que ser entendida em sentido amplo, de modo que abranja não só o dano ao erário, ao patrimônio público em sentido econômico, mas também o patrimônio moral do Estado e da Sociedade” (Direito Administrativo, Editora Gen/Forense, 30ª edição, p. 1027).

Noutra vertente, **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO** articula que “O art. 12, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1992, pretende indicar os elementos valorativos para a imposição da penalidade: deve o juiz considerar à extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente. **A lei aqui disse menos do que queria, porque, a ser assim, não se poderiam aplicar sanções nas hipóteses do art. 11, que pune apenas a violação de princípios. Se é certo que tais elementos devem ser valorados, sempre existiram outros que poderão servir como parâmetros para a dosimetria da sanção, como a intensidade do dolo, a reincidência, a natureza da participação dos agentes, as circunstâncias etc. É lícito, pois, ao juiz socorrer-se dos elementos de valoração previstos no art. 59, do Código Penal, inteiramente adequados à fixação das sanções de improbidade**” (Manual de Direito Administrativo, 31ª edição, Editora Gen/Atlas, p. 1167). [GRIFEI]

Após realizar ponderações no mesmo sentido, **EMERSON GARCIA** e **ROGÉRIO PACHECO ALVES** apontam as seguintes circunstâncias judiciais que devem ser valoradas para o estabelecimento da dosimetria da pena: personalidade do agente; vida pregressa na administração pública; grau de participação no ilícito; reflexo de seus atos na organização da administração pública; reflexos dos seus atos na consecução do interesse público; extensão do dano causado; e do proveito patrimonial obtido pelo agente (Improbidade Administrativa, 7ª edição, Editora Saraiva, p. 702/703).

Com efeito, os quatro atos de improbidade administrativa (*concursum actus improbus*) imputados ao demandado devem ser reprovados em grau máximo, tendo em vista a **intensidade do dolo** neles verificada. A **vida pregressa na administração** também lhe é desfavorável. Apenas para



exemplificar, no Processo Eleitoral nº 336780/2012, com sentença transitada em julgado, a Justiça concluiu que ele doou verbalmente 538 lotes antes das Eleições de 2012 (inclusive para advogados e pessoas com bom poder aquisitivo), com a promessa de documentá-los somente no futuro, após sua reeleição, deixando para as administrações posteriores todas as responsabilidades para regularização dos loteamentos e pela realização da totalidade da infraestrutura (*Verbi gratia*: pavimentação das ruas, instalação de iluminação pública e implantação do sistema de água e esgoto). O **grau de participação nos ilícitos** é abissal, posto que o demandado é quem detinha o domínio dos fatos, deles participando diretamente. Da **personalidade** do demandado extraída das condutas ímprobas desponta uma pessoa despida de freios morais e, por isso, despreocupada com as consequências de suas ações. A **extensão dos danos causados**, se não aferível na órbita econômica do Município, foi extremamente prejudicial ao patrimônio moral do Estado e da Sociedade, inclusive pela distribuição de centenas de CDs contendo os diálogos da negociata celebrada entre o demandado, Jairo e seu filho Marcos, conforme revelado nos depoimentos destes dois últimos. Do terceiro ato de improbidade, o demandado obteve **proveito patrimonial** de, no mínimo, R\$ 28.000,00 (vinte oito mil reais). De todos os atos de improbidade examinados, sobretudo nos três primeiros, **houve somente reflexos negativos na consecução do interesse público**, porquanto todos visaram, apenas e tão só, aos interesses pessoais do demandado, sem qualquer vinculação com o bem comum. A **combinação com outras pessoas** para prática dos fatos e o **nível intelectual** (escrivão judiciário) são circunstâncias desfavoráveis ao demandado.

Feitas tais avaliações, com relação às reprimendas temporais, atento ao **princípio da absorção**, observando os prazos previstos no inciso I, do artigo 12, consoante estudado em tópico anterior, entendo cabível a suspensão dos direitos políticos do demandado por 10 (dez) anos, bem como a sua 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 mesmo prazo; também, com fundamento no artigo 12, inciso I, entendo cabível o integral ressarcimento ao Poder Público do



valor de R\$ 28.000,00 acrescido pelo demandado ilicitamente ao seu patrimônio, com correção monetária e juros de mora, na forma a ser fixada no dispositivo da sentença; por derradeiro, considerando todos os atos de improbidade cometidos, é impositivo a cominação de perda do cargo efetivo de Escrivão Judiciário ao demandado, porque esses atos demonstram uma personalidade incompatível com a dignidade do múnus público por ele desempenhado no Fórum de Nazário para o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Tendo em vista que as sanções temporais foram fixadas com base no **princípio da absorção**, contrariando decisão do Superior Tribunal de Justiça, a tese adotada passou a ser muito benéfica ao réu e, tendo em vista a quantidade de circunstâncias desfavoráveis, não visualizo a possibilidade de atenuá-las.

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE A PRETENSÃO INICIAL**, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para: **SUSPENDER** os direitos políticos do réu pelo prazo de 10 (dez) anos; **PROIBIR** o demandado 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 10 (dez) anos; **DECRETAR** a perda do cargo público do qual é titular perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás; e **CONDENAR** o réu a ressarcir o valor de R\$ 28.000,00 (vinte oito mil reais) acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio, que deverá ser corrigido pelo INPC a partir do protocolo da presente ação e de juros de mora de 1% ao mês contados da citação.

As sanções de suspensão dos direitos políticos e de perda do cargo público somente produzirão efeitos após o trânsito em julgado do *decisum*, nos termos do artigo 20 da Lei nº 8.429/1992.

Custas pelo réu.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Nazário, 04 de agosto de 2017.



tribunal
de justiça
do estado de goiás

PODER JUDICIÁRIO
Comarca de Nazário
Gabinete do Juiz

AILTON FERREIRA DOS SANTOS JÚNIOR

JUIZ DE DIREITO