

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Tribunal de Justiça de Rondônia

Vilhena - 3ª Vara Cível

Av. Luiz Maziero, nº 4432, Bairro Jardim América, CEP 76980-702, Vilhena

Processo: 0038896-09.2008.8.22.0014**Classe:** Ação Civil de Improbidade Administrativa**Assunto:** Improbidade Administrativa

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

ADVOGADO DO AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

REU: AGENOR ROBERTO CATOCI BARBOSA, VITORIO ALEXANDRE ABRAO, ANTONIO MANOEL DE SOUSA, MARLON DONADON, MARIA LADILANE GABRIEL ABRAO

ADVOGADOS DOS REU: JEVERSON LEANDRO COSTA, OAB nº RO3134, HELENA DALLE MOLE, OAB nº RO2841

SENTENÇA**I. RELATÓRIO**

Vistos.

Trata-se de ação civil pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, para reparação de danos ambientais, anulação de ato jurídico, declaração de atos de improbidade administrativa e em defesa ao consumidor contra VITÓRIO ALEXANDRE ABRÃO, MARIA LADILANE GABRIEL ABRÃO, AGENOR ROBERTO CATOCCI BARBOSA, MARLON DONANON e ANTÔNIO MANOEL DE SOUZA, devidamente qualificados nos autos.

Em síntese, menciona o Ministério Público que a presente ação civil tem como motivos: a nulidade de venda da área (chácara 13-A, gleba I, do setor Terra Rica, à margem esquerda do Igarapé Pires de Sá) pelo prefeitura ao requerido Agenor Catoci, que configura pratica de ato de improbidade administrativa, ante a afronta aos princípios constitucionais da Administração Pública, danos ao meio ambiente, ante a construção em área de preservação permanente (APP - Igarapé Pires de Sá) e irregularidade do loteamento, por não atender aos requisitos exigidos pela lei do parcelamento do solo urbano. Na citada área se pretende a construção de um condomínio. Aduz que além do vício referente à transferência da propriedade, a área foi vendida por uma "bagatela". A venda foi feita sem licitação, sem autorização legislativa. Esclarece que o município em nada fundamentou seu ato, sendo que o Prefeito e Secretário da época, requeridos na presente demanda, simplesmente autorizaram a venda, como se dono fossem da coisa pública. Reforça que a área jamais poderia ser vendida, eis que se trata de uma APP, sendo manifestadamente nula a venda. Requereu: a declaração de nulidade ou anulação das vendas de frações ideias do domínio do imóvel, bem como a anulação de todos os atos decorrentes, a condenação dos requeridos Vítório Abrão e Maria Ladilaine à obrigação de não fazer, consistente em cessar as condutas lesivas ao meio ambiente do Município de Vilhena, com a paralisação de toda atividade de edificação, sob pena de

multa; bem como também a condenação desses requeridos na obrigação de fazer, consistente em restaurar as condições primitivas do imóvel e também recuperação ambiental da APP; declaração de nulidade da alienação feita ao requerido Agenor Catoci, referente a 06 hectares da área, revertendo-a ao Município; condenação do requerido Marlon Donadon na obrigação de não fazer, consistente na proibição de alienar a área, sob pena de multa; condenação de todos os requeridos nas penas do art. 12, inciso II, da Lei 8.429/92, pela infração ao art. 10, inciso II da citada Lei. Requereu ainda a citação do Município para, querendo, acompanhar o feito na qualidade de litisconsórcio necessário, considerando o interesse direto na reparação do dano causado ao erário. Juntou documentos.

Cabível mencionar que a presente ação foi precedida de cautelar inominada (014.2008.003208-1) na qual houve a concessão de liminar determinando a paralisação das obras, bem como venda dos lotes. Ademais, há em trâmite neste juízo semelhante ação civil pública, relativa à área contígua à área debatida neste feito (autos 0064894-13.2007.8.22.0019), sendo que documentos daquela ação instruíram a presente demanda.

Notificado, o requerido Marlon Donadon, prefeito à época, apresentou defesa preliminar (ID 29621296 - "fls. 9 a 21").

Dada vista dos autos ao Ministério Público, informou que em diligências realizadas (IP 122/02 UNISP), foram ouvidos os escrivães dos cartórios onde foram reconhecidas firmas dos documentos de posse, datados de 1975 e 1980 e de 1996 e 1995, oportunidade que os cartórios não reconheceram como sendo suas as assinaturas firmadas nos documentos. Requereu a notificação dos demais requeridos e a intimação do Município de Vilhena a integrar a lide.

Analisada a defesa preliminar e afastadas as alegações apresentadas, foi recebida a inicial (ID 29621296 fls. 91 a 93), determinou-se a citação dos réus para, querendo, apresentarem resposta. Ademais, por força do art 17, § 3º da Lei 8.429/92. determinou-se a citação do Município de Vilhena e do Estado de Rondônia para que, se útil ao interesse público, pudessem atuar como litisconsortes ativos do Ministério Público.

Citados os requeridos (ID 29621298 fl 15). Contestação do requerido Marlon Donadon apresentada (ID 29621296, fls. 98/100 ID 29621298 fl 1/10); contestação dos requeridos Vítório Alexandre Abrão e Maria Ladilanane Gabrile Abrão apresentada (ID 29621298 fls. 18); contestação do requerido Antônio Manoel de Souza (ID 29621300 fls 414 a 422), Agenor Roberto Catoci Barbosa (ID 29621298 fl. 19/57).

O Município instado a se manifestar, trouxe aos informações, entretanto, não se manifestou quanto à atuação como litisconsorte ativo.

O Estado de Rondônia manifestou não ter interesse em atuar no presente feito (ID 29622006 - fl 58)

O Ministério Público apresentou Impugnação (fls. 52 a 60 do ID 29621300). Documentos juntados pelo Ministério Público, sendo dada vista às partes.

Determinada a especificação de provas (id 29622001 – fl. 60) o Ministério Público se manifestou (Id 29622001 fls. 62/63) e requereu a produção de prova testemunhal e pericial, apresentando rol de testemunhas. Requereu também a juntada da cópia dos depoimentos dos requeridos Marlon, Agenor, Vítório e do secretário de Obras do município Jamal, produzidos nos autos da ação civil pública em decorrência de prática de atos de improbidade administrativa em razão de uso de máquina pública no condomínio vizinho ao mencionado no presente feito, bem como os depoimentos das testemunhas, tudo produzido nos autos 014.2007.007629-9. Requereu prazo para juntada de novos documentos. Os requeridos Vítório Alexandre Abraão, Maria Ladilane G. Abrão (Id

29622003 - TIS. 35/36) pugnaram pelo depoimento pessoal do autor da ação civil pública, também pela produção de prova pericial e documental. No mesmo sentido se manifestou o requerido Antônio Manoel de Souza (Id 29622003 - fls. 38/39).

Despacho saneador (ID 29622003), no qual foram rejeitadas as preliminares de mérito repetidas das defesas prévias na contestação (ID 29622003 - fls. 54), indeferida a produção da prova pericial e deferida a prova oral requerida, com designação de audiência de instrução e julgamento.

Realizada a audiência de instrução e julgamento (ID 29622003 - fls. 89/93), com a inquirição das testemunhas arroladas. Determinou-se a intimação do IBAMA e SEDAM para manifestar eventual interesse no feito. De forma subsequente, pelo prazo de 05 dias, vistas ao Ministério Público, ao Estado e Município e por derradeiro ao réus para se manifestarem sobre os documentos juntados.

IBAMA E SEDAM não se manifestaram.

Encerrada a instrução processual e determinada a apresentação de Alegações Finais (29622006 - fl. 64).

Alegações Finais pelo autor (29622006 fls. 66/88) , pelo Município de Vilhena (Id 29622007 - fls. 5/7), Agenor Roberto Catoci (ID 29622007 - fls. 12/17), Maria Ladilane Gabriel Abrão e Vítório Alexandre Abrão (Id 29622007 - fls. 18/22)

Decisão determinando o aguardo da realização da perícia nos autos 0064894-13.2007.8.22.0014 como forma de se evitar decisões contraditórias, por ser o imóvel objeto desta ação pública contíguo ao imóvel em relação ao qual há pedidos semelhantes.

Vieram-me os autos conclusos.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Cuida-se de Ação Civil Pública por ato de Improbidade administrativa e danos Ambientais proposta em desfavor do(s) réu(s), decorrente da implantação de loteamento em área de preservação permanente às margens do Rio Pires de Sá (chácara 13-A, gleba I, do setor Terra Rica, à margem esquerda do Igarapé Pires de Sá), área pública pertencente ao Município de Vilhena, em tese ilegalmente alienada pelo gestor público, à época do fato, em nome de Agenor Roberto Catoci Barbosa.

A petição inicial preenche adequadamente os requisitos dos artigos 319 e 320 do Código de Processo Civil e os documentos utilizados para instruí-la são suficientes para amparar os fatos narrados e o pedido realizado.

As condições da ação devem ser aferidas *in status assertionis*, sendo que, no presente caso, restaram devidamente demonstradas. As partes são legítimas e estão bem representadas. Outrossim, o interesse de agir restou comprovado, sendo a tutela jurisdicional necessária e a via escolhida adequada.

Assim, presentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento válidos do processo, inexistindo questões preliminares, passo ao exame do mérito.

Do mérito

Convém observar que o presente feito obedeceu a todos os trâmites contidos na Lei n.º 8.429/92 (LIA), principalmente quanto ao § 7º do artigo 17, o qual dispõe da análise da manifestação prévia antes do recebimento da ação.

É dos autos que no início na data de 05/04/2008 chegou ao conhecimento do Ministério Público que máquinas estavam na área em questão no presente feito (chácara 13-A), com início da implantação de um empreendimento imobiliário (Residencial Terra Rica II - à margem esquerda do igarapé Pires de Sá, lado esquerdo da Av. Marques Henrique, no sentido Centro-Unir) invadindo assim área de preservação permanente, em total em total desacordo com a legislação vigente.

Consta ainda que a citada área do empreendimento Terra Rica II, pertencente ao patrimônio do Município de Vilhena e, por intermédio de um procedimento em tese fraudulento, foi alienada pelo ente público ao particular Agenor Roberto Catoci, que, por sua vez, a vendeu aos requeridos Maria Ladilane Gabriel Abrão e Vitorio Alexandre Abrão.

Das provas coligidas nos autos, possível se fez comprovar que o empreendimento, objeto da lide, embora aprovado pelo Município de Vilhena, se encontrava irregular desse a sua concepção, não só pelas intervenções ocorridas em área de proteção ambiental, mas também pela absoluta inobservância das leis federais e municipais que regem a matéria.

Verifico que as obras do empreendimento foram iniciadas no ano 2008, motivo pelo qual são aplicáveis a Lei Federal n.º 6.766/79 e a Lei Complementar Municipal n.º 050/2001, afora outras relacionadas exclusivamente ao Licenciamento ambiental.

Todavia, resta claro que os procedimentos administrativos relacionados a autorização do respectivo parcelamento de solo simplesmente ignoraram a legislação em vigor, especialmente a Lei Municipal.

Consta do laudo pericial de ID 29922194 - fls. 66-75 (prova emprestada dos autos 006489-04.2007.8.22.0014) que o local em questão trata-se de área de proteção do Rio Pires de Sá, de Reserva Legal, de Preservação Permanente e considerada Zona de Proteção Ambiental pela Lei Municipal n.º 1.014 de 27/10/1998.

Sobredita Lei prevê o seguinte:

Art. 1º - Ficam criadas as Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) no âmbito de todo território urbano e rural do município de Vilhena.

§ 1º - As (ZPAs) de que trata este artigo incluem as nascentes e margens do Rio Piracolino, Barão de Melgaço e Pires de Sá em toda sua extensão dentro do município.

§ 2º - As áreas verdes, as áreas destinadas ao lazer da população, as áreas destinadas a conservação das pastagens naturais, os fundos de vales, são considerados zonas de proteção ambiental.

Contudo, nos termos do artigo 13, inciso VI, da Lei Complementar n.º 050/2001, é proibida a implantação de parcelamentos de solo em terrenos situados nas zonas de proteção ambiental. In verbis:

Art. 13. Nenhum parcelamento do solo será permitido:

(...) VI. em terrenos situados nas zonas de proteção ambiental, instituídas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Parágrafo único. É vedado desmatar ou alterar a morfologia do terreno fora dos limites estritamente necessários à abertura das vias de circulação, salvo aprovação expressa do Executivo.

(...)

Como constatado em relação à área contígua (debatida nos autos 006489-04.2007.8.22.0014) consta dos mapas inclusos no parecer apresentado pela SEDAM, bem como no parecer técnico do Ministério Público que o empreendimento, avançaria consideravelmente para dentro da faixa de proteção ambiental, ou seja, na faixa de 30 metros da margem do Rio.

Conforme salientado pelo autor, consta laudo pericial nos autos de n.º 0064894-13.2007.8.22.0014 referente área contígua, em que consta que a Lei n.º 7.803/1989 em seu art. 1º estabelece uma faixa de área de preservação permanente de, no mínimo, 30 m para quaisquer cursos d'água com até 10 m de largura.

Ademais, a Lei n.º 6.766/1979, que disciplina o parcelamento do solo urbano permite, em seu art. 4º e parágrafo III, os 15 metros para a faixa de APP, mas condiciona 'salvo maiores exigências da legislação específica'. O Código Florestal, Lei n.º 12.651/2012, estabelece, no mínimo, 30 metros para cursos d'água com largura de até 10 metros, como é o caso.

Assim, deverá ser observado a legislação atual, que estabelece mínimo de 30 metros para cursos d'água de menos de 10 metros de largura, posto que o Código Florestal é legislação específica sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça firmou tese sobre a extensão de faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: "Na vigência do novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade."

Eivado de ilegalidade, reconheço como nulo o ato administrativo que autorizou a implantação do parcelamento de solo na forma apresentada.

É vedado ao Poder Público alterar o fim de uma área que já teve sua destinação prevista pela lei de parcelamento de solo (artigos 17 e 22 da Lei n.º 6.766/79). Quando da instituição e ajustamento do Setor Terra Rica, essas áreas foram instituídas como públicas, não podendo o Poder Público Municipal sem qualquer fundamento legal, para atender interesse exclusivamente de particular, alterar sua destinação e aliená-las, da forma como se deu nos autos.

Emerge dos autos, pelas provas documentais juntadas, bem como do depoimento das testemunhas que a área em questão chegou às mãos do requerido Vitório Alexandre de forma irregular.

Neste sentido a testemunha Francisco Fernando esclarece: "Aquela área que hoje integra o Residencial Terra Rica fazia parte da área verde do Município porque assim destinada quando da implantação do Jardim Social. Na época se não me engano deveria ser destinado uma área de no mínimo 30 ou 40 m do Igarapé, mas como empreendedor do Jardim Social destinei uma área verde uma área muito maior. Vendi os imóveis do Jd. Social informando aos compradores que aquela outra área era destinada como área verde e por isso passei a fiscalizar a utilização daquela área para construção de condomínios de modo diverso à destinação originária. (...) Estou em Rondônia há 40 anos, mais de 20 inclusive em Vilhena. Nunca ouvi falar que aquelas áreas pertenceriam a Vitório Abrão, inclusive porque elas estavam escrituradas de modo a permitir que fosse feito o Jardim Social, como foi realmente feito.

Assim, evidente que a conduta do gestor público municipal de desafetar e alienar uma área pública, alterando sua destinação inicial, configura flagrante desvio de finalidade e abuso de poder, o que afronta o princípio constitucional da legalidade, que deve vigorar na atividade da administração pública, restando expressas as ilegalidades que permeiam a instalação do respectivo Condomínio.

Outrossim, devem os requeridos Vitório Alexandre Abrão e Maria Ladilane Gabriel Abrão serem responsabilizados pelos danos ambientais causados, com fundamento no que dispõe o artigo 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente), por promoverem intervenções em área de preservação permanente. Nesse sentido:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Assim, o parcelamento de solo não atendeu às normas urbanísticas e ambientais impostas pela legislação e promoveu mudanças no setor como um todo, razão pela qual deve ser obstada a implantação do respectivo empreendimento, bem como condenar os réus a promoverem ações para que a área retorne a seu status anterior.

Constata-se dos autos que área em questão, área próxima ao Igarapé Pires de Sá foi destinada como área verde, de equipamento público e proteção ambiental, fato que evidencia que toda a área pertencia ao Município de Vilhena e não aos requeridos.

O Município de Vilhena, por seu gestor público à época, alienou a Chácara 13 (compõe

atualmente a chácara 13-A), ao requerido Agenor Catoci, sob o fundamento de tratar-se de uma mera “regularização da posse”, supostamente exercida por ele sobre aquele imóvel. Assim, a justificativa para a realização do ato não foi devidamente lastreada por um estudo técnico que demonstrasse erro existente no registro do Setor Terra Rica.

Constata-se pelos documentos juntados que não ocorreu uma regularização da área em favor de Roberto Agenor Catoci, como as partes requeridas afirmam. A escritura pública (ID 29621293 fl. 100) demonstra uma compra e venda realizada pelo Município em favor do requerido Agenor Roberto Catoci, de área recebida a título de doação pelo Inbra.

Assim, o conteúdo probatório amealhado aos autos faz constatar que o réu Agenor Roberto Catoci se enriqueceu indevidamente, pois recebeu e incorporou ao seu patrimônio particular um bem imóvel público (Chácara 13-A UNIFICADA) do Município de Vilhena, a título de compra e venda, de forma indevida e ilegal.

Imperioso destacar, neste ponto, que a compra e venda de bem público imóvel, deve-se respeitar o insculpido no art. 17 da Lei 8.666/93, realizando-se a licitação pela modalidade de concorrência ou em alguns casos específicos por leilão, observados os seguintes requisitos: a) autorização legislativa, interesse público devidamente justificado e avaliação prévia.

Infere-se que os réus Marlon e João não cumpriram a regra de alienação de bem público. Assim, a alienação efetuada pelo Município de Vilhena a Agenor Roberto Catoci Barbosa, que por sua vez vendeu a área em questão aos requeridos Vitorio Alexandre Abrão e Maria Laidilane Gabriel Abrão está eivada de ilegalidade.

Configurada a transmissão da área de forma irregular, a conduta dos envolvidos configura ato de improbidade.

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

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

[...]

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

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

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

E a teor do disposto nos artigos 1º, 2º, 3º e 6º da LIA, além do agente público, a sujeição do dever de probidade se estende a quaisquer outras pessoas, ainda que não servidores públicos, mas que estejam de algum modo vinculadas ao Poder Público, bem como aos

terceiros que se beneficiem do ato de improbidade, dentre os quais se incluem as pessoas jurídicas, ainda que de direito privado.

A esse respeito, pontua Wallace Paiva Martins Júnior o seguinte:

[...] estende a sujeição do dever de probidade administrativa (e a correlata legitimidade passiva na ação de aplicação das sanções da improbidade) ao beneficiário e ao partícipe, cúmplice ou co-autor do ato de improbidade administrativa, que podem ser agentes públicos ou não, pessoas físicas ou jurídicas” (Probidade Administrativa, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006).

Cita-se, ainda, a doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves in Improbidade Administrativa:

Também as pessoas jurídicas poderão figurar como terceiros na prática dos atos de improbidade, o que será normalmente verificado com a incorporação ao seu patrimônio dos bens públicos desviados pelo ímprobo. Contrariamente ao que ocorre com o agente público, sujeito ativo dos atos de improbidade e necessariamente uma pessoa física, o art. 3º da Lei de Improbidade não faz qualquer distinção em relação aos terceiros, tendo previsto que 'as disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público [...]', o que permite concluir que as pessoas jurídicas também estão incluídas sob tal epígrafe (5ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010).

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

No caso em testilha, manejou o autor a presente ação sob a ótica da prática de condutas ímprobadas praticadas pela parte ré com espeque nos artigos 9º, 10 e 11 da mencionada lei, que assim dispõe:

Art. 9º 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, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

(...)

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

Art. 10. 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:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

(...)

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (...).

O conteúdo probatório amealhado aos autos faz constatar que o réu Agenor Catoci se enriqueceu indevidamente, pois recebeu e incorporou ao seu patrimônio particular um bem imóvel público (Chácara 13-A) do Município de Vilhena, a título de compra e venda, de forma indevida e ilegal, isto é, sem prévia licitação pública.

Por sua vez, os réus Marlon e Antônio Manoel de Souza não cumpriram a regra de alienação de bem público mediante prévio certame licitatório, nos termos do artigo 17, caput, e inc. I, da Lei n.º 8.666/93, in verbis:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de AVALIAÇÃO PRÉVIA e de LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE CONCORRÊNCIA (...).

Violaram, ainda, o Princípio da Impessoalidade, eis que direcionaram indevidamente um bem imóvel público em favor de um particular, em detrimento à coletividade.

Ainda, violaram o Princípio da Moralidade, pois o requerido Marlon geriu bem público de forma antiética e imoral, eis que alienou bem imóvel em favor do corréu Agenor Catoci, que vendeu para Maria Ladilaine Gabriel Abrão e Vitório Alexandre Abrão.

Com efeito, visando garantir que a publicidade dos atos administrativos seja feita em consonância com aludidos postulados, o art. 37 da Constituição Federal 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, também, ao seguinte (...)".

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

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

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

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

"É em suma: a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei [...] ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do

poder em concreto o administrativo a um quadro normativo que embargue favoritismo, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada pois pelo Poder Legislativo [...] garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral. (Celso A. Bandeira de Mello Curso de Direito Administrativo, 5a edição, p. 49)".

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

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

Ainda, Emerson Garcia destaca que “no que concerne ao administrador, o princípio da impessoalidade exige que os atos administrativos por ele praticados sejam atribuídos ao ente administrativo, e não à pessoa do administrador, o qual é mero instrumento utilizado para o implemento das finalidades próprias do Estado” (Improbidade Administrativa, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 4ª ed., 2008).

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

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

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

Dessa forma, estreme de dúvidas, que com tais condutas, os réus afrontaram também o princípio da finalidade porque não praticaram o ato para o seu fim legal.

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

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

Portanto, reconheço que os requeridos Marlon, Vitorio, Maria Lailaine, Agenor e Antonio Manoel praticaram o ato doloso de improbidade administrativa tipificado no artigo 11, caput, da Lei n. 8.429/92.

O passo seguinte diz respeito ao elemento subjetivo.

Elemento Subjetivo:

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

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

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

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

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

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

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

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

ADMINISTRATIVO. AGRAVOS INTERNOS NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PERITO CRIMINAL DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. FALTA DA ELABORAÇÃO DE LAUDOS PERICIAIS A SEU CARGO. CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DELINEADO PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM DO QUAL DESPONTA A DESÍDIA FUNCIONAL DO SERVIDOR. CULPA. AUSÊNCIA DE DOLO. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. REQUALIFICAÇÃO JURÍDICA DE FATOS INCONTROVERSOS. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que “o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico” (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). 2. Restando incontroversa a moldura fática delineada pelas instâncias ordinárias, o juízo que se impõe em sede recursal especial, quanto à verificação da

presença do elemento anímico do agente implicado, cinge-se à requalificação jurídica que se deva emprestar aos fatos delineados no acórdão local, o que afasta, no caso concreto, a incidência da Súmula 7/STJ. 3. A negligência, enquanto modalidade de culpa, não se revela suficiente para caracterizar o ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/92. Agravos internos desprovidos. (AgInt no AREsp 755082/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, j. em 27/10/2016, DJe 22/11/2016). [Destaquei]

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

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

Desta feita, pouco importa com que objetivo os réus realizaram os atos ímprobos, fato é que conscientemente e de forma deliberada os praticaram, devendo ser responsabilizados, nos termos do artigo 12 da Lei n.º 8.429/92.

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

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

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

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

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

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

com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. [Destaquei]

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

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

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

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

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

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

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

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

Diante da omissão do legislador sobre o beneficiário da multa civil e, por outro lado, da inaplicabilidade do disposto no art. 13 da Lei n. 7.347/85 em sede de improbidade administrativa entendemos que, por analogia, aplica-se o disposto no art. 18 da LIA, destinando-se os valores apurados a título de multa civil à pessoa jurídica vítima do ato

Ímprobo. E o que também sustentam MARINO PAZZAGLINI FILHO, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, JOSÉ MARCELO MENEZES VIGLIAR e ALCEU SCHOELLER DE MORAES, para quem 'a concepção de melhor encaixe sistemático aponta para que se reverta em prol do ente público lesado, da mesma forma como revertem ao Poder Público as penalidades aplicadas às inúmeras infrações ao vastíssimo poder de polícia administrativa. (Improbidade Administrativa, Forense, 2ª ed.).

III. DISPOSITIVO

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido inicial, o que faço para CONDENAR os requeridos VITÓRIO ALEXANDRE ABRÃO E MARIA LADILANE GABRIEL ABRÃO a :

a) Obrigação de não fazer, consistente em cessar as condutas lesivas ao meio ambiente do Município de Vilhena, com a paralisação definitiva de toda atividade de edificação no imóvel em questão, sob pena de pagamento de multa diária, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a ser revertida em favor do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente.

b) Obrigação de fazer, consistente em restaurar integralmente as condições primitivas do imóvel, demolindo-se todas as edificações porventura erguidas no local do loteamento ilegal, entre as quais muros, cercas, marcos, divisórias dos lotes, casas, redes de energia elétrica e de abastecimento de águas, FAZENDO COM QUE O IMÓVEL RETORNE AO SEU STATUS QUO ANTE, OU SEJA, ÁREA PÚBLICA E DE ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL/PRESERVAÇÃO PERMANENTE; e

c) Obrigação de fazer consistente na recuperação ambiental da área de preservação permanente, ou seja, da área degradada;

d) Pagamento de indenização pelos danos causados, a ser liquidado posteriormente, os quais deverão ser revertidos ao FUNDO ESTADUAL DE RECONSTITUIÇÃO DE BENS LESADOS.

Ademais, RECONHEÇO a prática de ato doloso de improbidade administrativa que implicou em dano ao erário, enriquecimento ilícito e atentou contra os princípios da Administração Pública, e CONDENO os requeridos AGENOR ROBERTO CATOCI BARBOSA, VITÓRIO ALEXANDRE ABRÃO, MARIA LADILANE GABRIEL ABRÃO, MARLON DONADON e ANTÔNIO MANOEL DE SOUZA às sanções dispostas no art. 12, incisos I a III, respectivamente, adiante transcritas:

a) Suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos;

b) Pagamento de multa civil de 2 (duas) vezes o valor do dano (correspondente à avaliação mercadológica do imóvel época da alienação ao requerido Agenor Roberto Catoci Barbosa em 11/07/2006 , com juros e correção monetária);

c) Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de 10 (dez) anos.

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

Ainda, CONDENO o requerido GABRIEL AGENOR ROBERTO CATOCI BARBOSA, ainda, à seguinte sanção (art. 12, inc. I, da Lei n.º 8.429/92):

a) Ressarcimento integral do dano, consistente na devolução do imóvel ao patrimônio público, eis que anulada a alienação do imóvel público ao particular.

Sem condenação em honorários e custas, por se tratar de Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/85, art. 18).

Após a certificação do trânsito em julgado:

1) Intime-se o Ministério Público e Município de Vilhena/RO para, concorrentemente, providenciarem a execução dos capítulos condenatórios de obrigação de pagar quantias em dinheiro;

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

3) considerando o que dispõe o art. 1º, inc. I, do Provimento n.º 29/2013 do Conselho Nacional de Justiça, após o trânsito em julgado incluirei a presente condenação no Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, via plataforma virtual do CNJ;

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

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

Sentença registrada. Publique-se. Intimem-se.

SERVIRÁ A PRESENTE SENTENÇA COMO OFÍCIO/ MANDADO DE INTIMAÇÃO/NOTIFICAÇÃO E/OU CARTA PRECATÓRIA.

Vilhena/RO, data certificada.

Muhammad Hijazi Zaglout

Assinado eletronicamente por: **MUHAMMAD HIJAZI ZAGLOUT**

05/11/2021 13:26:48

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

ID do documento:



2111051326510000000061415

IMPRIMIR

GERAR PDF