



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854
e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

CONCLUSÃO

Aos 15 dias do mês de Março de 2017, faço estes autos conclusos ao Juiz de Direito José de Oliveira Barros Filho. Eu, _____ Ivanilda Maria dos Santos - Escrivã(o) Judicial, escrevi conclusos.

Vara: 4ª Vara Cível

Processo: 0003799-37.2015.8.22.0002

Classe: Ação Civil Pública

Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia.

Requerido: Confúcio Aires Moura; José Márcio Londe Raposo; Marcelo dos Santos; Vilma Alves dos Santos

Sentença

1. Relatório

Cuida-se de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa ajuizada pelo **Ministério Público do Estado de Rondônia** em desfavor de **Confúcio Aires Moura, José Márcio Londe Raposo, Marcelo dos Santos e Vilma Alves dos Santos**, devidamente qualificados, a fim de aplicar-lhes as sanções previstas na Lei nº 8.429/92 (art. 12, II), haja vista a prática em tese de atos ímprobos causadores de prejuízo patrimonial público, quais sejam, a concessão de concessão real de uso e a transmissão de domínio, ambas relativas a um imóvel pertencente ao Município de Ariquemes, em favor de um particular, em desobediência ao interesse público e à legislação aplicável à espécie.

A parte autora aduziu, em síntese, que: o requerido Confúcio Aires Moura, em 23/03/2010, Prefeito do Município de Ariquemes à época do fato, outorgou a concessão real de uso (nº 87/DIPUR/2010) do imóvel Lote de Terra Urbana 3-N, Quadra 09, Residencial de Ramos, Setor de Grandes Áreas, nesta Cidade, à requerida Vilma Alves dos Santos; o requerido José Márcio Londe Raposo, por sua vez, em 17/11/2010, também na condição de Prefeito Municipal (sucessor do primeiro requerido), autorizou, por delegação (Título de Domínio de Propriedade nº 413/2010 assinado pelo requerido Marcelo dos Santos); a doação do imóvel público inobservou, dentre outros fatores, a Lei, a finalidade do ato, e ainda o Princípio Constitucional da Impessoalidade, haja vista que: a) não foram atendidos os requisitos previstos na Lei Municipal nº 1.358/07 (que dispõe sobre o Programa Municipal de Regularização Fundiária), no art. 2º, dentre eles o prévio exercício da posse do imóvel pela beneficiária; b) foi realizada como meio de a beneficiária obter lucro ou renda, e não para estabelecer a respectiva moradia, tendo em conta a localização privilegiada (valorizada) do imóvel nesta Urbe, em vez; c) favoreceu pessoa que mantém relação de confiança com o requerido Confúcio Aires Moura, que a nomeou para ocupar os cargos comissionados de Diretora Administrativa do Hospital Regional de Ariquemes e de Assessora Especial do Gabinete do Governador; a devolução posterior do imóvel ao Município de Ariquemes objetivou recompor o dano patrimonial, contudo não descaracterizou a prática de ato de improbidade administrativa. Juntou documentos (fls. 20/119).

Os requeridos, notificados, apresentaram defesa prévia apartadamente, após o quê o Ministério Público manifestou-se (fls. 131/166; 168/199; 203/229; 231/239 e 242/253).



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854
e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

A Inicial foi recebida, e as questões preliminares, arguida pelos requeridos, enfrentadas e rejeitadas (nulidade do inquérito civil público, prescrição, ilegitimidade passiva) – fls. 271/273.

Os requeridos ofertaram as respectivas contestações, aduzindo em apertada síntese que: a) Requerido Confúcio Aires Moura - preliminarmente, alegou as ilegitimidades passiva e ativa, a existência de prescrição e a nulidade do inquérito civil. No mérito, arguiu a inexistência de dolo ou dano, e o fato de a Administração Pública poder realizar doações, como ocorre comumente para fomentar atividades particulares de interesse coletivo (fls. 355/388); b) Requerido José Márcio Londe Raposo - preliminarmente, alegou a ilegitimidade passiva e a nulidade do inquérito civil. No mérito, sustentou a inexistência de conluio ou de simulação de processo administrativo conducente a favorecer a requerida Vilma Alves dos Santos, a preexistência de lei justificadora da doação realizada, a ausência de dolo ou dano, e o fato de a Administração Pública realizar, comumente, doações para fomentar atividades particulares de interesse coletivo (fls. 323/354); c) Requerido Marcelo dos Santos: preliminarmente, alegou a nulidade do inquérito civil. No mérito, sustentou a inexistência de conluio ou de simulação de processo administrativo conducente a favorecer a requerida Vilma Alves dos Santos, e o fato de a doação ter sido realizada com fundamento em lei preexistente e no interesse público; d) Requerida Vilma Alves dos Santos – preliminarmente, alegou a ilegitimidade passiva. No mérito, asseverou a inexistência de má-fé e de dano ao Erário (reversão do bem ao Município de Ariquemes).

O Ministério Público ofertou réplica às contestações (fls. 389/391).

O feito foi saneado, e as questões preliminares arguidas pelos requeridos enfrentadas e superadas.

Em audiência de instrução, foram ouvidas 02 (duas) testemunhas arroladas pelo Ministério Público; as testemunhas dos requeridos, por outro lado, foram ouvidas por meio de cartas precatórias, devidamente cumpridas (fl. 421).

As partes ofertaram as respectivas alegações finais, por meio das quais asseveraram em síntese: a) Ministério Público – os pedidos versados na Inicial devem ser acolhidos, e os requeridos condenados nas sanções previstas no art. 12, II, da Lei 8.429/92, haja vista que a prática de ato de improbidade administrativa foi comprovada; a doação do imóvel ocorreu por meio da emissão de atos administrativos desmotivados, em detrimento do interesse público e desprovida de fundamento legal adequado; a Lei Municipal nº 1.358/2007, utilizada para justificar a doação, versa sobre o Programa de Regularização Fundiária, e estabelece critérios não atendidos pela beneficiária, dentre eles o prévio exercício da posse do imóvel; b) Requerido Confúcio Aires Moura - reiterou a arguição das preliminares de prescrição e de ilegitimidade passiva, bem como as teses relativas ao mérito (fls. 462/482); c) Requerido José Márcio Londe Raposo - sustentou novamente a ilegitimidade passiva e reiterou as teses versadas na contestação (fls. 483/503); d) Requerido Marcelo dos Santos - reiterou os argumentos defensivos articulados na contestação (fls. 504/517); e) Requerida Vilma Alves dos Santos - insistiu no acolhimento das teses defensivas, ressaltando que as testemunhas confirmaram a alegação que aduziu anteriormente segundo a qual nunca teve a posse do terreno doado (fls. 518/527).

É o breve relatório, passo a decidir.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854
e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

2. Fundamentação

As partes estão devidamente representadas, e o feito saneado e instruído, apto, pois, para ser submetido a julgamento.

As questões preliminares arguidas pelos requeridos foram devidamente enfrentadas e superadas, motivo pelo qual a realização de nova análise nesta fase processual é prescindível.

No tocante ao mérito, o pleito ministerial é parcialmente procedente.

Antes, porém, da análise de cada conduta imputada aos requeridos, é oportuna a realização de breve digressão acerca do tema.

A Constituição Federal (art. 37, § 4º) trata especificamente da improbidade administrativa ao prever as respectivas sanções:

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.

A Lei nº 8.429/92, que regulamenta a norma constitucional (art. 37, § 4º), por seu turno, classifica os atos de improbidade administrativa entre aqueles que importam enriquecimento ilícito em razão do recebimento de vantagem patrimonial indevida (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário por ação ou omissão (art. 10), e aqueles que atentam contra os princípios da administração pública, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (art. 11).

A qualificação do ato administrativo como improbo, entretanto, não depende tão somente da mera subsunção da conduta à respectiva classificação prevista em Lei, mas da verificação da existência do elemento subjetivo, composto pelo dolo ou culpa do agente. Veja-se o posicionamento do STJ (originais sem grifo):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPOSTA PRÁTICA DE ATO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ARTIGO 11 DA LEI 8.429/92). **ELEMENTO SUBJETIVO (CONDUTA DOLOSA) NÃO AFIRMADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REQUISITO INDISPENSÁVEL. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO.** PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A questão central da presente demanda está relacionada à necessidade da presença de elemento subjetivo para a configuração de ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429/92.

2. **O Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que para a configuração do ato de improbidade administrativa é necessária a presença do elemento subjetivo (dolo ou culpa), não sendo admitido confundir com simples ilegalidade, tampouco a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa.**

...

7. Agravo regimental não provido.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854
e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

(AgRg no REsp 1459417/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 06/05/2015).

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. INSTÂNCIA ORDINÁRIA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

....

4. O entendimento do STJ é no sentido de que, 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 artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

5. É pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

6. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

7. Precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015, REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015, AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015, AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014.

....

(AgRg no AREsp 654.406/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/11/2015, DJe 04/02/2016)

No presente caso, o Ministério Público imputou aos requeridos a prática de atos classificados como os que causam prejuízo ao erário, previsto no art. 10, III, da Lei nº 8.429/92. Veja-se (grifamos):

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:

.....

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;

No tocante à referida espécie de ato improbo imputada aos requeridos (causador de prejuízo ao erário - art. 10 da Lei nº 8.429/92), o STJ aponta, ainda, como requisito, a existência de elemento objetivo, qual seja, a efetiva produção de dano. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE EFETIVA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ATO IMPROBO. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA NÃO OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ.

1. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854
e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

ao erário), **à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa.** Precedentes: REsp 1.206.741/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/04/2015; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zvascki, Primeira Seção, DJe 27/09/2010; e AgRg no AREsp 21.662/SP, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 15/2/2012.

..
(AgRg no REsp 1406949/AL, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, **PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/10/2016**, DJe 09/02/2017).

MANDADO DE SEGURANÇA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREJUÍZO AO ERÁRIO. ELEMENTO VOLITIVO. CULPA RECONHECIDA PELA IMPETRANTE. SANÇÃO. DEMISSÃO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA.

5. **A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa.** (AgRg no AREsp 666.459/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 23/6/2015, DJe 30/6/2015). (MS 21.715/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, **PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2016**, DJe 02/02/2017).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/92. NÃO OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO). NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ATO IMPROBO. PRECEDENTES. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA NÃO OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E AUSÊNCIA DE DOLO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ.

1. **À luz da atual jurisprudência do STJ, para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), exige-se a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa.** Precedentes: REsp 1206741 / SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/04/2015; REsp 1228306/PB, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 18/10/2012.

2. No tocante ao enquadramento da conduta no art. 11, caput, da Lei 8.429/92, esta Corte Superior possui entendimento uníssono segundo o qual, para que seja reconhecida a tipificação da conduta como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para o tipo previsto no art. 11 da aludida legislação.

Precedentes: AgRg no AREsp 630605 / MG, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 19/06/2015; REsp 1504791 / SP, Rel. Min. Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), **Primeira Turma, DJe 16/04/2015.**

Os atos apontados como improbos pelo Ministério Público culminaram na disposição de um imóvel público, pelos requeridos agentes públicos, em favor de terceiro (requerida particular), e consistiram na edição de 02 (dois) atos administrativos, quais sejam, a concessão real de uso (nº 87/DIPUR/2010) e a posterior transmissão de título de domínio (nº 413/2010); a prática do primeiro deles foi atribuída ao requerido Confúcio Aires Moura, e a do segundo aos requeridos José Márcio Londe Raposo e Marcelo dos Santos, ambos com a anuência da requerida Vilma Alves dos Santos, beneficiária do imóvel denominado Lote de Terra Urbana 3-N, Quadra 09, Residencial de Ramos, Setor de Grandes Áreas, nesta Cidade.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854

e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

A prática dos referidos atos administrativos, pelos respectivos agentes públicos, em favor de particular, foi devidamente comprovada, conforme indicam as respectivas cópias juntadas aos autos (fls. 35 e 45). Do mesmo modo, a transmissão da propriedade do apontado bem público em favor da requerida é inconteste, segundo indica a certidão de inteiro teor emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis (fl. 50). No mesmo sentido, a prova testemunhal produzida em juízo:

LORIVAL RIBEIRO AMORIM (testemunha arrolada pelo MP) asseverou em resumo que: logo que assumiu a prefeitura tomou conhecimento, pela mídia, da doação; levou o caso à Assessoria Jurídica do Município, que orientou o cancelamento; desconhece a finalidade da doação, e tampouco se a beneficiária era sido possuidora do imóvel; somente conversou com Vilma para informá-la da reversão do bem ao patrimônio do Município.

MICHEL E. MADELLA (testemunha arrolada pelo MP) aduziu em síntese que: a mídia noticiou que o imóvel foi doado irregularmente; com esta informação a procuradoria foi analisar a forma como ocorreu o ato, e constataram irregularidade, qual seja, a origem da doação; existia uma lei municipal específica versando que os imóveis daquele residencial seriam dados como quitação de dívidas com alguns servidores do Município, porém Vilma não era beneficiária desta doação em pagamento; não sabe dizer se Vilma detinha a posse do imóvel; a reversão extrajudicial partiu de ato praticado pelo Município; não foi apurado o motivo da doação deste imóvel.

MAURO PEREIRA DOS SANTOS (testemunha arrolada pela Defesa) manifestou em síntese que: as doações normalmente eram feitas para pessoas jurídicas, para atender interesse público, com o objetivo de desenvolvimento da cidade; não se recorda do terreno que foi doado para Vilma; os processos de doação dependiam de requerimentos, submetidos a parecer técnico, aprovados pelo setor planejamento, encaminhados à Procuradoria, que elabora a minuta para Câmara analisar, para posteriormente o secretário de planejamento ou alguém do setor assinar a escritura; não era o prefeito quem assinava; uma área, perto da Avenida Capitão Sílvio, foi destinada para pagamento de um débito junto a Justiça Trabalhista, por pessoas que teriam créditos para com o Município; naquela ação foi proposta a doação em pagamento; a área foi loteada para posterior quitação; tratava-se de uma dívida antiga, inclusive já transformados em precatórios, o Município não tinha dinheiro e optou-se pela doação em pagamento, desta área, para saldar o débito.

LEONOR SCHRAMMEL (testemunha arrolada pela Defesa), asseverou que: Confucio, prefeito, havia proposto a cedência de terrenos públicos para pessoas que tivessem precatórios e débitos trabalhistas a receber; foi formalizada uma lei geral, para tal finalidade, mas não sabe dizer que o caso da dona Vilma enquadrava-se nesta regra; Vilma trabalhava no gabinete do então prefeito Confucio, depois tornou-se diretora do Hospital Regional; pelo que sabe assumiu cargo no Governo, quando Confucio assumiu a função; não sabe dizer se Vilma tinha precatório para receber, nem mesmo se comprou uma alameda, na época em que a Prefeitura realizou alguns leilões destas áreas; várias pessoas da prefeitura acompanharam Confucio quando ele assumiu o cargo de Governador; a secretaria de planejamento e gestão era que cuidava das doações, e somente quando necessário, passava o pedido, para o crivo do gabinete do Prefeito; quando já havia previsão legal, o setor de planejamento já tinha autonomia para fazer a doação; sabe dizer que houve problemas judiciais com o referido leilão de alamedas; algumas pessoas ficaram com estes terrenos (das alamedas), e outras vendas foram revertidas; conhece o imóvel doado para Vilma e afirma que não havia infraestrutura neste imóvel (Loteamento Ramos), muitos não tomaram posse destes terrenos; pelo que sabe Vilma também não tomou posse.

A existência do elemento objetivo, qual seja, a produção de efetivo prejuízo



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854
e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

ao Município de Ariquemes, foi comprovada. Apesar de o imóvel retornar ao patrimônio público, isto ocorreu tão somente após a doação tornar-se objeto de denúncia ao Ministério Público e de divulgação na mídia local, conforme manifestação do Procurador Municipal (fl. 47).

Ademais, deve ser considerado que o Município de Ariquemes ficou privado do bem (sem titularizar a propriedade) por quase 03 (três) anos, de 23/12/2010 a 29/08/2013 (certidão do imóvel à fl. 50), sem considerar, ainda, o período durante o qual o imóvel foi gravado com direito real de uso, qual seja, de cerca de 07 (sete) meses, de 25/03/2010 até a transmissão da propriedade.

Não há de se falar, pois, em inexistência de prejuízo.

Verificada, pois, a existência do elemento objetivo para a configuração de improbidade administrativa, impende analisar, doravante, o elemento subjetivo da conduta de cada requerido (dolo ou culpa grave).

Requerido Confúcio Aires Moura

A conduta improba imputada ao referido requerido consistiu na concessão real de uso (nº 87/DIPUR/2010), do imóvel pertencente ao Município de Ariquemes, à requerida Vilma Alves dos Santos.

Extrai-se do ato que o direito de uso foi concedido com a finalidade de a beneficiária construir a sua moradia, segundo os requisitos previstos na Lei Municipal nº 1.126/05, que Autoriza o Poder Executivo Municipal a Desenvolver Ações para Implementar Programas Habitacionais, ressalvada a possibilidade de posterior aquisição do domínio.

A concessão real de uso, pelo poder público, em favor de particular, requer autorização legislativa, demonstração de interesse público e realização de licitação (dispensável em casos específicos). No plano legislativo, veja-se:

Código Civil (art. 1.225, XII):

São direitos reais:...XII - a concessão de direito real de uso;

Decreto Lei nº 271/67 (art. 7º):

É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007);

Lei Orgânica Municipal (art. 90):

O Município, preferencialmente á venda ou doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante licitação. § 1º - A licitação poderá ser dispensada quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, a entidades assistências, ou verificar-se relevante interesse público na concessão, devidamente justificada, com a autorização do Poder Legislativo.

Lei 8.666/93 (art. 17, I, "f"):

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



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854

e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

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, dispensada esta nos seguintes casos

.....

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; ([Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

No presente caso, a autorização legislativa sobre a qual fundou-se a concessão real de uso é Lei Municipal nº 1.126/2005, que Autoriza o Poder Executivo Municipal a Desenvolver Ações para Implementar Programas Habitacionais, e dispõe no art. 2º que poderão ser disponibilizados terrenos para a construção de moradias em benefício da população a ser contemplada.

Percebe-se, pois, que a requerida, para ser beneficiada com a concessão de uso, deveria ser contemplada por algum programa habitacional, o que não foi demonstrado. Ressai dos autos, na verdade, elementos apontando que a finalidade da concessão real de uso seria o pagamento de crédito trabalhista (já constituído em precatório) titularizado pela requerida em desfavor do Município de Ariquemes. Neste sentido, os testemunhos manifestados por Michel E. Madella e Mauro Pereira dos Santos.

Verifica-se, pois, que o requerido Confúcio Aires Moura, na condição de Chefe do Poder Executivo Municipal, restringiu o direito de propriedade (concessão de direito real) do imóvel público, com a possibilidade de doação (transferência de domínio), em favor de particular, sem observar o atendimento dos requisitos da Lei utilizada para justificar a prática do ato (existência de algum programa habitacional municipal no qual a beneficiária estivesse inserida).

Ademais, é inconteste nos autos que a requerida é ou era pessoa de estreito relacionamento ao menos profissional com o requerido, circunstância relevante pelo fato de o benefício ter sido concedido de pessoal, e não forma generalizada à população que integrasse algum programa habitacional (conforme a previsão da lei utilizada para justificar a prática do ato - Lei Municipal nº 1.126/2005).

O elemento subjetivo da conduta do requerido está, pois, demonstrado, porquanto contribuiu para a incorporação de um imóvel público ao patrimônio de um particular, sem a observância das normas aplicáveis à espécie.

Consigne-se que a conduta do requerido amolda-se melhor ao disposto no inciso I, e não ao inciso III, ambos do art. 10 da Lei 8.429/92, não transmitiu a propriedade do bem, mas concorreu para que isto ocorresse ulteriormente, o que de fato aconteceu.

Requeridos José Márcio Londe Raposo e Marcelo dos Santos

O ato imputado aos requeridos consiste na autorização de transferência de domínio do imóvel municipal, já restringido com uso real, em favor da requerida Vilma Alves



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854
e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

dos Santos, materializado pela emissão do Título de Domínio de Propriedade nº 413/2010, pelo requerido José Márcio Londe Raposo (Prefeito Municipal), por meio de delegação conferida ao requerido Marcelo dos Santos (Secretário Municipal de Orçamento e Planejamento e Gestão).

Conforme extrai-se do próprio ato (Título de Domínio de Propriedade nº 413/2010 – fl. 40), a transmissão de propriedade (doação) fundou-se na Lei Municipal nº 1.358/2007, que criou o Programa Municipal de Regularização Fundiária, e dispõe sobre a possibilidade de o Poder Executivo outorgar título definitivo de propriedade aos detentores de posse em área de domínio público, desde que o beneficiário atenda aos requisitos previstos no art. 2º:

Art. 2º Fica o Poder Executivo Municipal, autorizado a outorgar título definitivo de propriedade, aos detentores de posse em área de domínio do Município de Ariquemes.

§ 1º Os interessados em obter o título definitivo de propriedade, deverão comprovar seu direito mediante apresentação de cadeia dominial de contratos ou recibos de compra e venda, ou, quando ocorrer quebra da cadeia, por perda, extravio, comprovar mediante certidão de ocorrência policial. Podendo ainda a critério da administração a quebra da cadeia dominial ser suprida por declaração de todos os vizinhos que conheçam a situação de posse do interessado no imóvel a pelo menos 05 (cinco) anos.

§ 2º Para fins de comprovação do lapso de 05 (cinco) anos na posse do imóvel, poderá a administração considerar como documentos hábeis: Conta de Água, Energia ou Telefone (antiga no endereço) que comprovem o período exigido.

§ 3º objetivando a comprovação da posse, a critério da administração, será elaborado um laudo de vistoria e inspeção in loco efetuada pelos fiscais ou técnicos da Coordenadoria de Planejamento urbano para subsidiar parecer da procuradoria e do Prefeito.

§ 4º Nos caso de quebra da cadeia dominial de contratos de compra e venda e ou recibos de quitação, serão submetidos a parecer da procuradoria geral do município, que opinará sobre o deferimento ou não da outorga do título, devendo o parecer ser homologado ou não pelo Prefeito, ou autoridade competente designada por ele;

Verifica-se que a referida Lei condiciona a concessão da outorga do título de propriedade do imóvel à demonstração, pelo beneficiário, da existência da posse anterior, requisito que decorre do próprio objetivo do legislador, qual seja, a regularização fundiária do Município de Ariquemes.

Entretanto, no processo administrativo deflagrado para avaliar a possibilidade de transmissão da propriedade do imóvel (processo nº 2010-109.043 – cópias acostadas aos autos) não há elemento algum apontando a existência de posse anterior, conforme exigido na citada Lei (art. 2º).

No presente caso, a prova de exercício anterior da posse do imóvel consistiu em condição *sine qua non* para o Poder Executivo Municipal transmitir o domínio de propriedade, entretanto, mesmo não verificada, o imóvel foi doado.

No tocante especificamente ao elemento subjetivo, verifica-se que não foi demonstrada a existência de dolo ou culpa grave na conduta do requerido José Márcio Londe Raposo; outro lado, ressaí dos autos que o requerido Marcelo dos Santos agiu com culpa grave, porquanto poderia mas não verificou a flagrante inexistência dos requisitos legais



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854
e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

(previstos na Lei Municipal nº 1.358/2007, art. 2º) para emitir o ato de transmissão de domínio.

Na Administração Pública, o superior hierárquico responde em regra pelos atos praticados pelo respectivo subordinado que age nos limites das competências delegadas. Sobre o tema, a Lei Orgânica Municipal dispõe, no art. 66, que:

Os auxiliares diretos do Prefeito Municipal são solidariamente responsáveis, junto com este, pelos atos que assinarem ordenarem ou praticarem.

Todavia, no presente caso, a culpa grave, necessária para caracterizar o ato de improbidade administrativa, foi demonstrada tão somente em relação à conduta do requerido que de fato praticou o ato, qual seja, Marcelo dos Santos, o qual, mesmo diante da ausência de elementos mínimos que apontassem o atendimento aos requisitos legais, assinou o ato de transmissão de domínio. Por outro lado, não há, nos autos, indícios ou provas apontando a existência de liame subjetivo entre os requeridos Marcelo dos Santos e José Márcio Londe Raposo, ou que este último tinha ciência da negligência levada a efeito pelo outro.

Requerida Vilma Alves dos Santos

A requerida é apontada como beneficiária do imóvel municipal sobre o qual exerceu direito real e titularizou a respectiva propriedade, após a prática dos atos qualificados como improbos, em relação aos quais manifestou formalmente a sua anuência.

Ressai dos autos que a requerida não valeu da sua condição de agente público para a prática dos atos considerados improbos, mas isto não afasta a incidência das normas previstas na Lei nº 8.429/92:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Conforme já demonstrado anteriormente, a requerida foi contemplada com a concessão de direitos relativos ao imóvel público, e para tanto: aduziu pedido ao Município de Ariquemes para a transmissão do domínio do imóvel (requerimento pleiteado em 05/10/2010); manifestou anuência formal nos atos administrativos praticados pelos requeridos para obter o benefício - outorga da concessão real de uso (nº 87/DIPUR/2010), em 25/03/2010, e emissão do Título de Domínio de Propriedade (nº 413/2010), em 17/11/2010.

O elemento subjetivo existente na conduta da requerida é evidente e dispensa maiores esclarecimentos, porquanto manifestou sua vontade, por mais de uma vez, para obter direitos relativos ao imóvel público, assinando os atos conjuntamente com os agentes públicos.

A posterior manifestação ofertada pela requerida, a fim de devolver o bem à municipalidade, em nada modifica o elemento subjetivo caracterizador do ato de improbidade, porquanto somente assim agiu após a doação ser objeto de denúncia ao Ministério Público e de divulgação na mídia local.

Por fim, no tocante às sanções previstas na Lei 8.429/92 (art. 12), a aplicação não é necessariamente cumulativa, e deve ser proporcional à conduta praticada. No



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854
e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

presente caso, a dosimetria das sanções deve considerar em essência o seguinte: o grau de lesividade da conduta (a doação é mais lesiva que a restrição ao direito de propriedade do bem público), o grau de culpa, e o fato de o imóvel ter retornado ao patrimônio municipal. Sobre o tema, veja-se o STJ:

ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DO JULGADOR NA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA N.º 07/STJ.

1. As sanções do art. 12, da Lei n.º 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; aliás, como deixa claro o Parágrafo Único do mesmo dispositivo.

2. No campo sancionatório, 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 do E. STJ. (Precedentes) 3. Deveras, é diversa a situação da empresa que, apesar de não participar de licitação, empreende obra de asfaltamento às suas expensas no afã de “dar em pagamento” em face de suas dívidas tributárias municipais de ISS, daquela que sem passar pelo certame, locupleta-se, tout court, do erário público.

4. A necessária observância da lesividade e reprovabilidade da conduta do agente, do elemento volitivo da conduta e da consecução do interesse público, para a dosimetria da sanção por ato de improbidade, adequando-a à finalidade da norma, demanda o reexame de matéria fática, insindicável, por esta Corte, em sede de recurso especial, ante a incidência do verbete sumular n.º 07/STJ.

5. Recurso especial não conhecido.

(REsp 505.068/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/09/2003, DJ 29/09/2003, p. 164).

3. Dispositivo

Ante o exposto, extingo o feito com o enfrentamento do mérito (CPC/15, art. 487, I), julgo parcialmente procedente o pleito aduzido pelo **Ministério Público do Estado de Rondônia**, para absolver o requerido **José Márcio Londe Raposo e, por outro lado, condenar:**

a) **O requerido Confúcio Aires Moura** pela prática de ato de improbidade administrativa prevista no art. 10, II, da Lei 8.429/92, aplicando-lhe, com fundamento no art. 12 da mesma Lei, a sanção de 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;

b) **O requerido Marcelo dos Santos** pela prática de ato de improbidade administrativa prevista no art. 10, III, da Lei 8.429/92, aplicando-lhe, com fundamento no art. 12 da mesma Lei, a sanção de suspensão dos direitos políticos por cinco anos, 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



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ariquemes

Av. Tancredo Neves, 2606, Centro, 76.872-854

e-mail:

Fl. _____

Cad. _____

sócio majoritário, também pelo prazo de cinco anos;

c) **A requerida Vilma Alves dos Santos** pela prática de ato de improbidade administrativa prevista no art. 10, III, da Lei 8.429/92, aplicando-lhe, com fundamento no art. 12 da mesma Lei, a sanção de suspensão dos direitos políticos por cinco anos, 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, também pelo prazo de cinco anos .

Custas pelos requeridos condenados.

Com o trânsito em julgado, proceda-se conforme o disposto na Resolução 44/2007 do CNJ.

Intimem-se.

Ariquemes-RO, sexta-feira, 31 de março de 2017.

José de Oliveira Barros Filho
Juiz de Direito

RECEBIMENTO

Aos ____ dias do mês de Março de 2017. Eu, _____ Ivanilda Maria dos Santos - Escrivã(o) Judicial, recebi estes autos.

REGISTRO NO LIVRO DIGITAL

Certifico e dou fé que a sentença retro, mediante lançamento automático, foi registrada no livro eletrônico sob o número **52/2017**.