

TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DÉCIMA CÂMARA CÍVEL

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001474-03.2017.8.19.0035**

**Apelantes: 1. SILVESTRE JOSÉ GORINI (segundo réu)**

**2. EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA (primeiro réu)**

**Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (autor)**

**Relatora: Desembargadora PATRICIA RIBEIRO SERRA VIEIRA**

**APELAÇÃO CÍVEL. Ação civil pública motivada em prática de ato de improbidade administrativa. Primeiro réu, prefeito do Município de Varre-Sai, que nomeou o segundo, cujos direitos políticos se encontravam suspensos em razão de condenação por improbidade administrativa, para cargo de diretor do Departamento de Saúde Coletiva da Secretaria Municipal de Saúde. Sentença de parcial procedência dos pedidos iniciais, com condenação dos réus à suspensão de seus direitos políticos, pelo prazo de 5 (cinco) anos, e ao pagamento de multa civil no valor equivalente, respectivamente, ao dobro da última remuneração mensal de cada um deles, nos cargos de prefeito e de diretor do departamento em referência. Apelos de ambos os réus, suscitando preliminares de litisconsórcio passivo necessário, ilegitimidade passiva *ad causam* e inaplicabilidade da Lei de Improbidade aos agentes políticos. No mérito, argumentam ausência de dolo. Preliminares corretamente afastadas, uma vez que o ato de nomeação do segundo réu na gestão do primeiro é independente de eventual nomeação realizada por prefeito anterior, contra o qual a pretensão punitiva se encontra prescrita. Aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos, conforme jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça. Dolo genérico configurado na espécie, ante a evidente ciência da suspensão dos direitos políticos do segundo réu e/ou negligência na verificação de seus antecedentes, não se admitindo ignorância quanto à ilegalidade da nomeação. Violação ao disposto no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/1992, a ensejar a aplicação das penas previstas no artigo 12, inciso III. Penalidades aplicadas em prazo e montantes razoáveis e proporcionais, não merecendo redução. Parecer da Procuradoria de Justiça em consonância. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

## **A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível nº 0001474-03.2017.8.19.0035, em que são apelantes SILVESTRE JOSÉ GORINI e EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA, e apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

**A C O R D A M** os Desembargadores da Décima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por votação unânime, em **NEGAR PROVIMENTO** a ambos os recursos, nos termos do voto da Relatora.

## V O T O

1. Relatório lançado nos autos.
2. Os recursos são tempestivos e estão presentes os demais requisitos de admissibilidade, pelo que devem ser conhecidos.
3. De início, cumpre afastar as preliminares de litisconsórcio passivo necessário e de ilegitimidade passiva *ad causam* suscitadas pelos réus, sob o argumento de que a primeira nomeação do segundo réu para o cargo de direção em questão foi realizada pelo prefeito que antecedeu o primeiro réu. Conforme pontuado pelo Ministério Público em sua petição inicial, *em relação ao ex-Prefeito João Adilton Martins, que nomeou o Silvestre José Gorini para o mesmo cargo através da portaria n.º 244/2008, o Ministério Público, forte no seu perfil de defensor da ordem jurídica, reconhece que a pretensão de sanção decorrente de ato de improbidade administrativa encontra-se prescrita, na forma do artigo 23 da Lei n.º 8.429/92, tendo em vista que seu mandato encerrou-se em 31.12.2008, pelo que não foi o mesmo incluído como réu da presente demanda* (fl. 5, índice 3, nota de rodapé nº 3). Nesse contexto, não há que se falar em litisconsórcio necessário, seja porque a nomeação do segundo réu, no início de nova gestão, é ato independente de sua nomeação pelo prefeito anterior; ou, porque a pretensão contra esse encontra-se fulminada pela prescrição.
4. Tampouco merece prosperar a tese de inaplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos. Com efeito, conforme destacado pela Procuradoria de Justiça

(...)

*A Constituição da República distingue, no art. 37, par. 4º, o ilícito penal do ato de improbidade administrativa, sendo que todo e qualquer agente público está submetido aos princípios da Administração Pública, sujeitando-se, portanto, às sanções do citado dispositivo constitucional, havendo independência entre as instâncias cível, administrativa e penal.*

*Como sabido, uma mesma conduta, contrária à lei, pode gerar reflexos nas instâncias cível, criminal e administrativa. Sendo assim, não é diferente o tratamento quando a questão se refere a atos de improbidade.*

*Frise-se que a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) não trata da persecução e responsabilização penal, mas das consequências extrapenais, quais sejam, cíveis e administrativas decorrentes de condutas que envolvem enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou atentem contra os princípios da administração pública, tendo, portanto, natureza jurídica cível, entendimento que hoje já encontra consenso na doutrina e jurisprudência.*

*Por outro lado, o Decreto-Lei 201/1967 – que o apelante afirma ser a ele aplicável, ante sua condição de agente político, em detrimento da Lei de Improbidade Administrativa – define os crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas, regulando o procedimento em cada caso.*

*Em contrapartida, as sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 ultrapassam a possibilidade de perda do cargo e da inabilitação para o exercício de função pública.*

*Afigura-se incontroversa a dicotomia e a independência entre as instâncias política e jurisdicional.*

*O artigo 3º da Lei nº 1.079/50 é expresso neste sentido:*

*“ Art. 3º A imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.”*

*Não bastasse isso, o artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal também confirma esta independência, quando dispõe sobre o processamento dos crimes de responsabilidade:*

*“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação da EC nº 23/99)*

*II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação da EC nº 45/04)*

*Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”*

*Cabe registrar que os bens jurídicos protegidos em um e outro caso são distintos: a lei de improbidade busca velar pela observância aos princípios inerentes à Administração Pública, enquanto que a lei dos crimes de responsabilidade pretende resguardar a forma republicana de governo, a estrutura federativa do Estado e o sistema democrático. Ambos os diplomas demandam tutelas específicas.*

(...)

5. No mesmo sentido, confira-se recente julgado do Superior Tribunal de Justiça:

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFRONTA AO ART. 535 DO CPC/73. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/92 A AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO. PREFEITO. ENVIO DE PROJETO DE LEI DE EFEITOS CONCRETOS COM INTUITO DE FAVORECER PESSOA JURÍDICA ADMINISTRADA POR FAMILIARES. APROVAÇÃO POSTERIOR PELA CÂMARA MUNICIPAL. IRRELEVÂNCIA NO CASO DOS AUTOS. DOLO. PRESENÇA. PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO. DANO AO ERÁRIO CONFIGURADO. ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL POR FALTA DE TIPICIDADE CRIMINAL. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO MANTIDA. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.*

*I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.*

*II - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. Inexistência de omissão.*

***III - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual o conceito de agente público estabelecido no art. 2º da Lei n. 8.429/92 abrange os agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/67, com a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa e respectivas sanções civis (art. 12, da LIA).***

*IV - O recurso especial, interposto pelas alíneas a e/ou c do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula n. 83/STJ.*

*V - O réu, então Prefeito do Município de Parambu/CE, foi condenado pelo cometimento de ato de improbidade administrativa consistente no envio de projeto de lei para doação de imóvel público à Fundação Educativa e Cultural José Onilson Lima (Rádio Novo Tempo FM), administrada por seus familiares.*

*VI - Esta Corte possui precedentes que, na verificação do cometimento de improbidade administrativa, afastam o dolo na hipótese de haver autorização*

*legislativa prévia ao ato reputado ilícito. Todavia, no caso, a ação ilegítima imputada ao Recorrente ocorreu antes da edição de lei autorizativa, razão pela qual não há falar em ausência de dolo. O gestor público, consciente e deliberadamente, buscou favorecer fundação dirigida por seus familiares, com a doação de imóvel público cuja destinação estava afetada à construção de quadra poliesportiva, nos termos do respectivo registro.*

*VII - O princípio da impessoalidade veda, à Administração Pública e seus representantes, a concessão de tratamentos ofensivos à isonomia, como perseguições, preconceitos, favorecimentos e privilégios.*

*VIII - O princípio da moralidade administrativa exige do administrador público conduta pautada na boa-fé e na lealdade com os administrados.*

*IX - Na situação examinada, verifica-se a violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, porquanto o réu, ao tomar a iniciativa da doação de imóvel público para o funcionamento de rádio gerida por seus familiares, feriu o dever de isonomia na sua atuação, concedendo benefício patrimonial público por motivos particulares, e não agiu com boa-fé e lealdade com os administrados ao desconsiderar a afetação de interesse social que restringia a destinação do bem.*

*X - Constata-se, ainda, a ocorrência de indevido prejuízo ao erário como consequência do decréscimo patrimonial provocado e da ilicitude da doação efetuada, causada pelo vício de finalidade existente desde a iniciativa do projeto de lei. XI - O Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, salvo se verificada absolvição criminal por inexistência do fato ou negativa de autoria. Dessa forma, o arquivamento de inquérito policial motivado por atipicidade criminal da conduta não afasta a condenação por ato de improbidade administrativa.*

*XII - Recurso especial improvido.*

*(REsp 1693167/CE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 4/12/2018, DJe 12/12/2018. Grifamos.)*

**6.** Tampouco é de se acolher a argumentação dos réus, no sentido de ausência de dolo, indispensável à configuração do ato de improbidade. Com efeito, assente a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. A propósito:

*ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. RECONHECIMENTO DO ELEMENTO ANÍMICO NA CONDUTA DOS DEMANDADOS. DESNECESSIDADE DE REEXAME FATOS OU PROVAS. QUADRO FÁTICO INCONTROVERSAMENTE DELINEADO PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. REVALORAÇÃO JURÍDICA DE FATOS CERTOS.*

**PRESENÇA DE DOLO GENÉRICO NAS CONDUTAS DOS DEMANDADOS. REITERAÇÃO NA COMPRA DE MATERIAIS ELÉTRICOS E DE SERVIÇOS PELA MUNICIPALIDADE.**

**EMPRESA FORNECEDORA PERTENCENTE À SECRETÁRIA MUNICIPAL DE FAZENDA CUJO GENITOR OCUPAVA O CARGO DE PREFEITO. CONDUTA VEDADA PELO ART.**

**9º, III, DA LEI Nº 8.666/93. OFENSA A DIVERSOS PRINCÍPIOS REITORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE DESCRITO NO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. RECURSO ESPECIAL DO PARQUET PROVIDO.**

*1. Hipótese em que o reconhecimento do elemento anímico na conduta dos demandados não reclama o reexame de fatos ou provas, mas sua tão só reavaliação jurídica.*

*2. Do arcabouço fático delineado no acórdão estadual, emerge demonstrado o dolo, no mínimo genérico, na reiterada aquisição de materiais elétricos e serviços, pela municipalidade, junto a empresa pertencente à então Secretária do Município, que tinha por Prefeito seu próprio genitor. Tal arranjo familiar, sobretudo atentatório aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, no caso concreto, conduz à desenganada caracterização do de improbidade descrito no art. 11 da Lei nº 8.*

*429/92, certo ademais, que restou também ignorada a regra vedatória do art. 9º, III, da Lei de Licitações, segundo a qual não pode participar do fornecimento de bens para o ente público "servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação".*

*3. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, para a configuração dos atos de improbidade administrativa que atentam contra princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92), é necessária a presença do dolo genérico, não se exigindo dolo específico nem prova de prejuízo ao erário ou de enriquecimento ilícito do agente (AgRg nos EDcl no AgRg no REsp 1.*

*066.824/PA, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 18/9/2013; REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011).*

*4. Recurso especial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul provido.*

*(REsp 1536573/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/3/2019, DJe 28/3/2019)*

**ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO ÍMPROBO. DOLO GENÉRICO.**

**CULPA GRAVE. ACÓRDÃO DE ORIGEM QUE AFRONTA A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. DEMONSTRAÇÃO DE QUE HOUVE MÁ-FÉ. DESNECESSIDADE. 1. A jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do**

*agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.*

*Precedente: EREsp 479.812/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 27/09/2010. 2. A condenação pela prática de ato administrativo que cause lesão ao erário depende apenas da comprovação da existência ação ou omissão do agente público capaz de causar, ainda que involuntariamente, resultado que danoso ao patrimônio público, o qual poderia ter sido evitado caso tivesse empregado a diligência devida pelo seu dever de ofício.*

*3. Por outro lado, no tocante à controvérsia em torno do elemento anímico e motivador da conduta do agente para a prática de ato de improbidade que afronta os princípios da Administração Pública, este Tribunal tem reiteradamente se manifestado 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).*

*4. A interpretação conferida pela Corte a quo afronta diretamente os precedentes jurisprudenciais deste Superior Tribunal de Justiça, na medida em que não analisa a atuação dos agentes públicos à luz da existência, ou não, dos elementos subjetivos necessários à condenação pela prática de ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário - culpa - e que atenta contra os princípios da Administração Pública - dolo genérico. 5. Pretender vincular a consecução do ato de improbidade que viola os princípios da Administração à comprovação de que o agente atuou com má-fé afigura-se, em verdade, artifício para introduzir ao tipo ímprobo a figura do dolo específico, providência que não encontra amparo na interpretação conferida pelo Superior Tribunal de Justiça.*

*Tampouco se pode relacioná-la como requisito à configuração do ato ímprobo que causa dano ao erário, uma vez que, para tanto, basta a comprovação de que o agente atuou com culpa grave.*

*6. Agravo interno improvido.*

*(Aglnt no REsp 1518920/PE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/5/2018, DJe 1º/6/2018)*

7. Nesse diapasão, não é razoável admitir-se que o prefeito do município desconheça sua responsabilidade pela nomeação de cidadão cujos direitos políticos encontram-se suspensos. Note-se que a argumentação no sentido de que as nomeações ocorriam sem verificação de certidões ou quaisquer outras formalidades, não exime o primeiro réu da responsabilidade pela nomeação, ao contrário, corrobora sua desídia, ao simplesmente renovar nomeação feita pelo

prefeito anterior, que assumira nos últimos meses do mandato de prefeito cassado. De outro viés, não é crível que o segundo réu, que foi condenado por improbidade justamente quando exerceu o cargo de prefeito (sentença no índice 107), não compreenda o alcance da penalidade que lhe foi imposta. Assim, não há que se falar em ausência de dolo.

8. No que respeita aos pedidos subsidiários, de afastamento da pena de suspensão de direitos políticos e/ou para que reduzido seu período, os mesmos não merecem prosperar, porquanto, a despeito do que argumentado acerca da efetiva prestação de serviços pelo segundo réu, a sanção de ressarcimento integral do dano sequer foi imposta pela magistrada *a quo*, fazendo imputar aquelas penalidades de forma razoável e proporcional ao ato ímprobo e à extensão do dano frente ao proveito patrimonial auferido pelo agente.

9. Pelo exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso.

Rio de Janeiro, 11 de setembro de 2019.

Desembargadora **PATRICIA SERRA**  
**R E L A T O R A**