FICHADO

2264/02

PODER JUDICIÁRIO

SÃO PAULO

2264/02

cx. 29

JUÍZO DE DIREITO DA COMARCA DE BRAGANÇA PAULISTA

CARTÓRIO DO ____º OFÍCIO PRIMEIRO OFÍCIO JUDICIAL

ESCRIVÃO(Ã) DIRETOR(A) JOÃO MELIM

1º Volume

014689/2002

IV*

01 Vara Cível

Fórum de Bragança Paulista

090.01.2002.002391-4/000000-000

Processo: 2264/2002

Grupo: **4.Fazenda Pública Estadual**
Ação: **426-Improbidade Administrativa (Lei 8429/92)**
Valor da Causa: **R$1.000,00**
Data Distribuição : 19/11/2002 Hora:18:25
Data Alteração : 25/10/2005 Hora:10:05
Tipo de Distribuicao : **Livre**
RTE: **MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO**
RDO: **ARLETE MEDEIROS DE ANDRADE e outro(s)**
ADV: DILMARA REGINA DE LARA RAMALHO
OAB: 153413/SP

Nº DE ORDEM: 01.01.2002/002264

, subscr.

Valdeci D. Chefe
Escrevente
Matr. 810.972-4

REG. SOB nº 2264/02

LIVRO nº 16 - Fls. 11 Of.- Jorge

ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA } Arlete: fls. 478

02

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE BRAGANÇA PAULISTA

INQUÉRITO CIVIL nº 003/2000.

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

DISTRIBUIÇÃO LIVRE

PREÂMBULO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, através do Promotor de Justiça da Cidadania ao final assinado, no uso de suas atribuições legais e especialmente na previsão do § 4º do art. 17 e art. 22 da Lei 8.429/92 e também na Lei 7.347/85, vem, perante Vossa Excelência, com base no incluso Inquérito Civil propor AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA contra ARLETE MEDEIROS DE ANDRADE, RG 23.461.690-8-SSp/SP, brasileira, solteira, auxiliar administrativa, residente na Rua Dr. José Fonseca Rosa, nº 03, Jardim Júlio Mesquita, nesta cidade e AFONSO NARDY DAS NEVES, RG. 20.012.865, brasileiro, casado, autônomo, residente e domiciliado na Rua Vicente Sabella nº 421, Jardim das Laranjeiras, nesta cidade, pelo seguinte:

DOS FATOS E DA CAUSA DE PEDIR

ARLETE MEDEIROS DE ANDRADE, ora requerida, então funcionária do município de Bragança Paulista, exercia funções públicas na 25ª CIRETRAN deste município, com atividades específicas na administração daquele órgão público no sentido de ter acesso no computador e respectivos bancos de dados do DETRAN/SP e PRODESP, para tanto possuindo senha particular e sigilosa sob o nº DC22580027.

Consta que a requerida conluiou-se com AFONSO NARDY DAS NEVES, o outro ora requerido, e entre o ano de 1999 até fevereiro de 2000, auferiram vantagem patrimonial indevida em razão do exercício das funções da requerida, recebendo dinheiro de terceiros para que a mesma adulterasse os dados dos cadastros das pessoas que tinham contra si multas de trânsito de seus veículos junto do DETRAN/SP, suprimindo os respectivos dados sobre as multas constantes, cancelando-as como se pagas estivessem. Assim, com a ação da requerida, induzida pelo outro requerido, que concorria para a prática ilícita de improbidade administrativa, na maneira em que trazia para ela os números das placas dos veículos que registravam multas, praticava-se fim proibido em lei ou regulamento e diverso daquele previsto, na regra de competência da requerida. Na verdade praticava-se, indevidamente, ato de ofício, violando os princípios da administração pública de honestidade , legalidade e lealdade.

04

O requerido obtinha os números das placas dos veículos multados com uma pessoa ainda não identificada, conhecida apenas por Maria Helena, que supostamente trabalhava no DSV em São Paulo a qual passava para AFONSO a listagem dos respectivos veículos multados, sendo que para tanto ele pagava R$ 0,70 (setenta centavos) por cada extrato. A seguir, apresentava a lista para a requerida ARLETE que, como dito, trabalhando na CIRETRAN de Bragança Paulista, tinha acesso reservado e privado de senha para ingressar no sistema e, assim, providenciava o desbloqueio das referidas multas, sem que houvesse necessidade do regular recolhimento dos valores aos cofres públicos, com prejuízo para estes. O certo é que conforme confessado pelos requeridos às fls., inúmeras multas foram ou baixadas de forma ilegal, recebendo eles vantagem indevida de dinheiro.

Para cada multa desbloqueada ilegalmente por ARLETE, AFONSO lhe pagava cerca de R$ 100,00 (cem reais) ou, cerca de R$ 1.000,00 (Hum mil reais) por semana. Certamente estes valores vinham dos beneficiados, pessoas que não se logrou êxito em identificar conforme informação da Secretaria da Fazenda (fls. 399/400). O mesmo órgão também informou a dificuldade na demanda de tempo não previsível para se pesquisar e analisar individualmente quais as multas canceladas indevidamente pelo código ou senha da requerida.

05

Consta, entretanto, que conforme apreensão de documentação em poder de AFONSO (fls.), havia anotação das seguintes placas de veículos que teriam as respectivas multas desbloqueadas ou canceladas ilegalmente por ARLETE: CLG-8131; BOV-8566; BHR-3643: BNA-6904; BUL-1179; BRE-6981; CMD-6731; CGO-4626; CIC-6554; BID-1453; SI-1007; BVU-8795; CIR-5511; BGU-2112; CRB-8131; BGT-7881; TS-2208; BFJ-5671, BMJ-0645; BRK-5871; CAA-3525; CIT-5070; BOU-7549; CIA-1985; CIT-6298; BOR-0772; BQA-5299; BOY-2117; DJK-6600; CAR-0120; CKQ-0688; BTJ-3437; DFR-0018; TB-1007; BZH-5942; CJM-9019; CDX-0797; BJB-1601; BVK-6253; CAF-2540; BYA-1531; CLM-2179; CBX-7750; BMJ-0645; CEA-1985; BWT-8800; BNU-9240; BOC-4255; CCP-4523; FF-419; BGD-2333; BOU-8375 e demais placas anotadas às fls. 103/104, as quais fazem parte deste tópico.

Também, conforme apreensão de documentação com ARLETE (fls.), mais as seguintes multas dos respectivos veículos seriam desbloqueadas ilegalmente: AI.596948-veículo Corsa; AI. 715646-veículo Corsa; AI. 0010011-veículo VW Gol placas GNQ-6432-SP; AI.0010012-veículo VW Gol placas GNQ-6432-SP; AI0009092-veículo Fiesta - placas CDW-3053-SP; notificações nºs 036340790, 036385815, 036394075, 063328719, 876139615, 9761139627, 978968490, 900548125, 919652682, 921916632, 977183833, 957889707, 993192476, AI.9476475/1.

06

Consta, finalmente, que os requeridos tiveram aumento patrimonial em virtude dos atos ilegais, os quais serão apurados no curso da ação e ao final, declarados perdidos em favor do Poder Público.

Destarte, os requeridos, cada um aderindo subjetivamente a conduta do outro, infringiram os arts. 9 "caput" e inc. I, e 11, "caput"e incs. I e II da Lei de 8.429, constituindo ato de improbidade administrativa, importando em enriquecimento ilícito, auferindo vantagem patrimonial indevida pela função pública ocasional que a requerida exercia junto da 25ª CIRETRAN, bem como atentaram contra os princípios da Administração Pública, violando os deveres de honestidade, lealdade à instituição pública.

DO PEDIDO FINAL

Diante do exposto, requer-se, R. e A. a presente com o incluso Inquérito Civil, seja:

a) nos termos do § 7º, do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, notificados os requeridos para oferecer defesa preliminar;

b) oportunamente, nos termos, legais ARLETE MEDEIROS DE ANDRADE e AFONSO

07

NARDY DAS NEVES, citados, a fim de que, querendo, contestem a ação, sob pena de revelia;

c) ao final, a procedência da ação, condenando os requeridos, de forma graduada nas penas do art. 12. I e III, da Lei de Improbidade Administrativa, quais sejam: perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 10 (dez) anos; pagamento de multa civil de até 3 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial ou até cem vezes o valor da remuneração percebida, pela requerida, para ambos, 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 até dez anos;

d) A intimação da Fazenda Pública Estadual para, querendo, ingressar na lide

08

como litisconsorte ativo ante a então condição da requerida e da própria circunstância do órgão estadual - DETRAN e a Fazenda Estadual terem sido prejudicados.

Protesta pela produção de todas as provas permitidas em Direito.

Dá-se a causa o valor de R$ 1.000,00 (mil reais) para efeitos de alçada, tendo em vista tratar-se de Ação de Improbidade Administrativa.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Bragança Paulista, 18 de novembro de 2002

Ludgero Francisco Sabella

Promotor de Justiça da Cidadania

1º OFÍCIO
FLS. 578

1ª Vara Cível da Comarca de Bragança Paulista
Autos nº 2264/02
Autor: Ministério Público do Estado de São Paulo
Réus: Arlete Medeiros de Andrade e Afonso Nardy das Neves

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

ALEGAÇÕES FINAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face dos réus Arlete Medeiros de Andrade e Afonso Nardy das Neves, pela prática de condutas ilícitas.

Pleiteia-se a condenação dos réus aos efeitos da Lei de Improbidade Administrativa.

Baseou-se a inicial no disposto nos artigos 129, II e III, da Constituição Federal, na Lei Complementar Estadual nº 734/93 e nas Leis nº 7.347/85 e 8.429/92.

I – **PROCESSADO**

Juntou o autor, com a inicial, os documentos indexados no Inquérito Civil nº 03/00.

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFÍCIO FL. 579

Os réus foram notificados (fls. 444, 445 e 470), sendo que o requerido Afonso apresentou defesa preliminar (fls. 449, 451/463 e 465).

O autor impugnou a defesa apresentada pelo réu (fls. 467/468).

Os réus foram citados (fls. 474) e ofereceram contestação (fls. 481/492 e 493/503).

O autor apresentou réplica (fls. 504).

Designada audiência de tentativa de conciliação, esta restou infrutífera, oportunidade em que o feito foi saneado, sendo que as preliminares suscitadas foram afastadas (fls. 515).

Designada audiência de instrução, debates e julgamento, oportunidade em que foram tomados os depoimentos dos requeridos (fls. 533/536 e 537/540) e de seis testemunhas arroladas pelo Ministério Público (fls. 541/543, 544/546, 547/549, 550/551, 552/553 e 560/562).

Vieram os autos ao Ministério Público para apresentação de alegações finais.

II – **MÉRITO**

Pelos documentos acostados nos autos do Inquérito Civil nº 03/00, constatou-se que os requeridos Arlete e Afonso, devidamente conluiados e cada um aderindo à conduta do outro, praticaram conduta ilícitas, consistentes no cancelamento, ainda que provisoriamente, mediante pagamento, de multas de trânsito impostas aos condutores de veículos, através de acesso ao sistema de informática do DETRAN/SP, mediante uso de senha pessoal e intransferível da requerida Arlete.

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFICIO
580

Apurou-se, através do Inquérito Policial nº 68/00, instaurado pela Corregedoria do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), que no próprio DETRAN e em algumas CIRETRANs do Interior, funcionários detentores de código e senha para acessar os computadores do sistema de controle dos recebimentos de multas e IPVA, incidentes sobre veículos automotores, vinham, em troca de vantagem pecuniária, efetuando desbloqueios desses débitos, sem que houvesse o recolhimento respectivo aos cofres públicos, propiciando, dessa forma, licenciamentos e transferências irregulares.

Esses desbloqueios, extintos pelo atual sistema de controle (fls. 410/413), eram temporários, tornando-se definitivos após a confirmação do recebimento pelo órgão arrecadador, o que demandava certo espaço de tempo.

Assim, o sistema antigo de controle foi aproveitado por funcionários inescrupulosos, dentre eles os requeridos, que, em conluio com despachantes e "zangões", utilizavam-se de seus códigos e senhas próprios para, sem que lhes fosse exibidos qualquer documento comprobatório de pagamento de multas e/ou IPVA, mas apenas de posse das placas dos veículos, desbloquear, temporariamente, os débitos existentes, propiciando, até à comunicação do não recebimento pelo órgão competente, licenciamentos e transferências inválidas, por ilegais.

Dentre as CIRETRANs investigadas pela Corregedoria do DETRAN, encontrava-se a 25ª de Bragança paulista, com o envolvimento da funcionária pública municipal, cedida em 1992, para li prestar serviços, a ré Arlete, a qual, por sua vez, agia mancomunada com o "zangão", o réu Afonso (fls. 566/571).

A testemunha João Batista Fratini, Delegado de Polícia, responsável pela CIRETRAN na época dos fatos, confirmou que a ré Arlete, funcionária pública municipal, tinha acesso ao sistema do DETRAN, através de senha pessoal, que

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

581

permitia o cancelamento da multa que era *"provisória, saía do sistema, emitia a documentação e depois voltava"*, pois tinha como objetivo principal o licenciamento do documento do veículo. Disse que *"o Afonso na época tinha uma força tarefa, e foi questionado no DETRAN. Posteriormente os delegados do DETRAN forçaram e confessou que pagava a Arlete para desbloquear os veículos dos despachantes de São Paulo (...) o Afonso disse para mim que pagava mil reais por semana. Ela contestou dizendo que não era, disse que a quantia variava de acordo...sempre pagava"* (fls. 88/90 e 541/543).

A testemunha Luiz Benedito Roberto Torriceli, Delegado de Polícia, afirmou que, após o recebimento de informações de investigações procedidas pelo DETRAN, *"nós chamamos ela, a mesma confirmou que havia feito algumas baixas irregulares de multas e também informou que havia feito tais baixas a pedido de Afonso (...) ela disse que era pouco, fazia dois ou três meses que ela vinha fazendo esse tipo de baixas de multas"*. Esclareceu que os pagamentos *"eram feitos de forma irregular; os pagamentos não havia sido feito ou eram feitos posteriormente; o devedor ganhava às vezes um prazo para que quitasse essas multas indevidas"*. Disse que a ré Arlete *"na época, ela própria disse que ganhava presentes; algum dinheiro"* (fls. 561/562).

A testemunha Joelma Maria de Oliveira, funcionária da CIRETRAN á época dos fatos, afirmou que o requerido Afonso só tratava de serviço do DETRAN com a ré Arlete. Disse que *"percebia que gastava muito dinheiro com bobagem. Tinha uma lojinha perto da 9 de Julho, ia ver bichinho, cem reais, comprava, não entendia porque gastava, não entendia, mas também não questionava. Via que gastava bastante"* (fls. 544/546).

A testemunha Carlos Alberto de Oliveira Preto, policial civil, confirmou que os requeridos mantinham estreito relacionamento na CIRETRAN. Esclareceu que ficou sabendo que a ré Arlete recebia aproximadamente R$ 300,00

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

(trezentos reais) por grupo de desbloqueio de multa, para fins de licenciamento do documento de veículos (fls. 91/92 e 547/549).

A testemunha Cláudia Roberta Vicchiatti, funcionária da CIRETRAN na época dos fatos, afirmou que a ré Arlete tinha gastos anormais, pois *"comprava muita roupa, trocava de carro, vários gastos, de repente com o salário da gente não dava"*. Confirmou que os requeridos quase todos os dias mantinham contato na CIRETRAN (fls. 95/96 e 550/551).

A testemunha Regiane Aparecida de Oliveira Bueno, funcionária pública municipal e que presta serviços na CIRETRAN, igualmente confirmou o estreito relacionamento dos requeridos, que freqüentemente mantinham contatos na CIRETRAN (fls. 97/98 e 552/553).

A ré Arlete, na fase policial, admitiu a prática das condutas ilícitas (fls. 21/24).

A requerida Arlete, em Juízo, confirmou que, à época dos fatos, exercia a função de auxiliar administrativo na CIRETAN de Bragança Paulista, sendo que era detentora de senha pessoal, a qual permitia o desbloqueio de multas. Admitiu que, juntamente com o réu Afonso, efetuou desbloqueios de multa de forma irregular, pois este não lhe apresentou os necessários documentos comprobatórios de pagamento. Igualmente, admitiu que recebeu indevida vantagem financeira do requerido Afonso, *"como forma de agradecimento"* (fls. 533/536).

O requerido Afonso, na fase policial, confirmou os fatos, com riqueza de detalhes (fls. 18/20).

O requerido Afonso, em Juízo, em flagrante contradição ao depoimento da co-ré Arlete, afirmou que fazia serviços de despachante e, como já se

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

FLS. 583

esperava, negou a prática dos fatos, negando inclusive que tivesse entregue qualquer quantia à requerida Arlete. Contudo, admitiu que *"estava no escritório do despachante, pegou eu com documentos que estava com documento que não tinha sido feito e estava as multas desbloqueadas"* (fls. 537/540).

Os desbloqueios realizados pela ré Arlete, desde novembro de 1999 a maio de 2000, encontram-se acostados aos autos (fls. 126/233 e 240/366).

O Assistente Fiscal Chefe informou que: *"é importante ressaltar que até março/2000 os desbloqueios eram realizados através de um procedimento lógico, em que, mediante a apresentação de guia de recolhimento oi da documentação comprobatória de imunidade, isenção ou dispensa, o operador devidamente credenciado, mediante inserção de uma senha, procedia a liberação temporária do débito no sistema, por um determinado período de tempo, o que possibilitava o processamento do licenciamento, transferência e/ou registro do veículo. Transcorrido esse lapso de tempo, caso o recolhimento não fosse reconhecido pelo sistema de arrecadação o débito retornava ao sistema"* (fls. 411).

Portanto. ficou claramente demonstrado pela produção da prova testemunhal e material, que a requerida Arlete, funcionária do Município de Bragança Paulista, exercia funções públicas na 25ª CIRETRAN deste Município, com atividades específicas na administração daquele órgão público, no sentido de ter acesso no sistema de informática e respectivos bancos de dados do DETRAN/SP e PRODESP, para tanto possuindo senha particular e sigilosa sob o nº DC22580027.

A requerida Arlete conluiou-se com o réu Afonso e, entre o ano de 1999 até fevereiro de 2000, auferiram vantagem patrimonial indevida em razão das funções da ré, recebendo dinheiro de terceiros para que a mesma adulterasse os dados de cadastro das pessoas que tinham contra si multas de trânsito de seus

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFÍCIO
FLS. 584

veículos junto do DETRAN/SP, suprimindo os respectivos dados sobre as multas constantes, cancelando-as como se pagas estivessem.

Assim, com a ação da requerida, induzida pelo réu Afonso, que concorria para a prática ilícita de improbidade administrativa, na maneira em que trazia para ela os números das placas dos veículos que registravam multas, praticava-se fim proibido em lei ou regulamento e diverso daquele previsto, na regra de competência da requerida.

Na verdade praticava-se, indevidamente, ato de ofício, violando os princípios da administração pública de honestidade, legalidade e lealdade.

O requerido obtinha os números das placas dos veículos multados com uma pessoa ainda não identificada, conhecida apenas por "Maria Helena", que supostamente trabalhava no DSV em São Paulo, a qual passava para Afonso a listagem dos respectivos veículos multados, sendo que para tanto ele pagava R$ 0,70 (setenta centavos) para cada extrato.

A seguir, apresentava a lista para a requerida Arlete que, como dito, trabalhando na CIRETRAN de Bragança Paulista, tinha acesso reservado e privado de senha para ingressar no sistema informatizado e, assim, providenciava o desbloqueio das referidas multas, sem que houvesse necessidade do regular recolhimento dos valores aos cofres públicos, com prejuízo para estes.

O certo é que conforme confessado pelos requeridos, inúmeras multas foram baixadas de forma ilegal, recebendo eles vantagem indevida de dinheiro.

Para cada multa desbloqueada ilegalmente por Arlete, Afonso lhe pagava cerca de R$ 100,00(cem reais) ou, cerca de R$ 1.000,00(um mil reais) por semana.

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFÍCIO
FLS. 585

Certamente estes valores vinham dos beneficiados, pessoas que não se logrou êxito em identificar conforme informação da Secretaria da Fazenda (fls. 399/400). O mesmo órgão também informou a dificuldade na demanda de tempo não previsível para pesquisar e analisar individualmente quais as multas canceladas indevidamente pelo código ou senha da requerida.

Consta, entretanto, que conforme apreensão de documentação em poder de Afonso, havia anotação de placas de veículos que teriam as respectivas multas desbloqueadas ou canceladas ilegalmente por Arlete (fls. 103/104).

Também, conforme apreensão de documentação com Arlete, mais multas dos respectivos veículos seriam desbloqueadas ilegalmente.

Destarte, os requeridos Arlete e Afonso, cada um aderindo subjetivamente à conduta do outro, praticaram atos de improbidade administrativa, que importaram em enriquecimento ilícito, auferindo vantagem patrimonial indevida pela função pública ocasional que a referida exercia junto da 25ª CIRETRAN, bem como atentaram contra os princípios da Administração Pública, violando os deveres de honestidade e lealdade à Instituição Pública.

Ante o exposto, vê-se com clareza meridiana que os requeridos, ajustados, praticaram atos ilegais, notadamente de improbidade administrativa.

Incidiram, destarte, os requeridos nas penalidades previstas na Lei nº 8.429/92, devendo ser responsabilizados civilmente por tais atos.

E, nestas condições enquadram-se nos termos do art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92, que dispõe: *"reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma*

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFÍCIO
FLS. 586

de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior".

É de se notar, como ensina o saudoso Hely Lopes Meirelles, que na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a Lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a Lei autoriza. A Lei para o particular, significa que se pode fazer assim, para o Administrador Público significa deve fazer assim.

Espera-se do administrado Público tanto o agir de acordo com a Lei, quanto o abster-se de todo e qualquer comportamento que implique em ofensa à Lei 8.429/92, que dispõe de atos de improbidade.

Destarte, a simples inobservância dos princípios da administração pública poderá constituir ato de improbidade, cause ou não prejuízo ao erário, enseje ou não o enriquecimento pessoal.

É a inteligência que decorre da letra dos artigos 9º, 10º e 11º, da Lei Federal, nº 8.429/92, de 02.06.92, e dos ensinamentos proporcionais pelo Professor Manoel Gonçalves Ferreira filho in "A Corrupção Como Fenômeno Social e Político", Revista de Direito Administrativo, nº185, p. 1, resumidos por Márcio Lins Chile Freiesleben, in Revista Jurídica de Direito Privado – JUS/94, Edição Especial nº17, IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (comentários Lei nº 8.249, de 02 de junho de 1992), conforme se vê abaixo:

"Segundo o nobre professor, há três tipos de corrupção que, salvo melhor juízo, corresponderiam aos três grandes grupos de atos de improbidade administrativa definidos na Lei 8429/92, a saber: a <u>corrupção suborno,</u> que é a corrupção por meio de retribuição material e que estaria configurada nas condutas do artigo 9º (atos de improbidade administrativa que importem enriquecimento); a

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFICIO
Fl.: 587

corrupção favorecimento, que é a corrupção que resulta privilegiamento do privado em detrimento do público que corresponde, às condutas descritas no artigo 10 (atos de improbidade que causam prejuízo ao erário); e a corrupção solapamento, que atinge o próprio fundamento último da legitimidade e que estará consubstanciado nas fórmulas de conduta do atrigo11 (atos de improbidade que atendam contra os princípios da Administração Pública)".

Portanto, a prova documental e testemunhal é farta e suficiente para embasar o julgamento de procedência da ação.

Como é sabido, a atividade administrativa é regida por princípios básicos, de observância obrigatória por parte do administrador, como condição de validade do ato praticado, dentre os quais incluem-se os princípios da moralidade e da legalidade.

Este vincula a ação do administrador aos mandamentos da lei, que dela não pode afastar-se, pena de praticar ato inválido, passível de responsabilidade civil e criminal. Ao administrador só é lícito fazer o que a lei autoriza e na forma que prevê.

A moralidade, igualmente, é pressuposto de validade do ato administrativo, composta por regras de boa administração, cumprindo ao administrador distinguir não apenas o que é legal, justo ou oportuno, mas também o que é honesto e o que é desonesto.

E cumpre ao Poder Judiciário, no controle da atividade do administrador, examinar a observância aos referidos princípios, examinando a legalidade do ato administrativo, conceito no qual se entende *"não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo"* (TJSP-RDA 89/134 - Des. Cardoso Rolim), sob pena de declaração de nulidade.

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFICIO
FLS. 588

Comentando a Lei de improbidade Administrativa **WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR** (Probidade Administrativa, Editora Saraiva, pág. 113), quanto ao elemento subjetivo - dolo ou culpa -dos responsáveis, ensina que:

"Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os deveres do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública."

E ainda:

"O princípio da probidade administrativa é o direito público subjetivo a uma Administração Pública proba e honesta. Essa é sua característica com eficácia externa, a presidir as relações entre a Administração Pública e os administrados. Quanto à característica com eficácia interna, o princípio da probidade administrativa estabelece nas relações entre a Administração Pública e seus agentes a obrigatoriedade do cumprimento do dever de probidade. A ética pública tem como objeto a noção de o funcionário estar a serviço do interesse público e não o contrário. Por isso, o agente público é titular desse dever e, portanto, sujeito passivo da relação aí derivada com o Estado (sujeito ativo).".

No caso em apreço, houve a prática de ato que provocou enriquecimento ilícito e em desacordo com os princípios constitucionais e com a lei,

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º Ofício
Fls. 589

ferindo-se, pois, a moralidade administrativa, da qual decorre automaticamente o subprincípio da probidade administrativa, com incidência no artigo 9º, "caput", e inciso I, e 11, "caput", da Lei nº 8.429/92.

Estão sujeitos às sanções previstas na Lei n. 8.429/92 os sujeitos ou titulares do dever de probidade administrativa - o agente público, em seu conceito mais amplo, e os terceiros beneficiários ou partícipes do ato, nos exatos termos dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei n. 8.429/92.

Ora, ocorrendo ato de improbidade administrativa, deduziram-se as pretensões expressamente previstas em lei (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, ressarcimento integral do dano etc.), que o ordenamento jurídico prevê expressamente.

Os atos praticados pelos réus são vedados e considerados nulos de pleno direito. Não geram, por isso, obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada nenhum direito para o beneficiário. A nulidade é impositiva (*ex vi legis*).

Nesse ponto é oportuno transcrever trechos do voto proferido pelo Ministro Milton Pereira, nos autos do Recurso Especial nº 20.386-0 – RJ:

"(...) Contemplar-se esse sementeiro de descumprimento à ordem legal e de ofensa à moralidade administrativa com transigência ou resignação, seria desconsiderar ou subtrair inafastáveis e especiais conseqüências jurídicas do princípio norteador da obrigatória legalidade dos atos administrativos (arts. 5º , II, e 37, Constituição Federal), por ser consabido que:

"A legalidade, como princípio administrativo (Constituição da República, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFÍCIO
FLS. 590

atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal .... (Hely Lopes Meirelles, in "Direito Administrativo Brasileiro" — p. 78 — 15ª ed., Rev. Tribs. — grifei).

Anotem-se, ainda, estes escólios:

"... estampa-se, pois, com inabalável clareza, que a administração é autoridade subalterna à lei; que se subjuga internamente a ela; que está completamente atrelada à lei; que sua função é tão-só a de fazer cumprir lei preexistente e, pois, que regulamentos independentes, autônomos ou autorizados são visceralmente incompatíveis com o direito brasileiro".

(...) "O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina" (Celso Antônio Bandeira de Mello, in "Elementos de Direito Administrativo" — págs. 59/61 — 2ª ed., Rev. Tribs.).

"O vício do ato administrativo é, em resumo, a ilegalidade que afeta qualquer dos seus requisitos de validade" (Marcelo Caetano, "Manual de Direito Administrativo", p. 172).

(...) "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

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFÍCIO
FLS. 591

interesse coletivo" (TJSP — Ap. Cível 151.580 — Rel. Des. Cardoso Rolim — in RDA — vol. 89 — págs. 134 e 135).

A lei é regra e medida. A moralidade administrativa não é corolário; é elemento constitutivo do ato. Deveras. O ato administrativo, sob o imperativo dos questionamentos forrados na lei, moral e ética, força lembrar a teoria dos círculos concêntricos elaborada por *Jeremias Benthan*, que pode ser assim compreendida: dois círculos concêntricos, sendo o maior o da moral e o menor o do direito, portanto, havendo um campo de ação comum a ambos, ficando o Direito envolvido pela moral. De avante, *"tudo o que é jurídico é moral, mas nem tudo o que é moral é jurídico"* ("An Introduction to the Principles of Morals and Legislation" — trad.: "Uma Introdução aos Princípios de Moral e de Legislação" — Editora Abril, 1984, 3ª ed.).

Nesse prisma, pode ser lançado este silogismo: sendo ilegal o ato, imoral será o seu acolhimento, sendo justa a sua anulação, com sanção ao agente público.

Ganhou tanta expressão a obrigação de resguardar a Administração do contágio da imoralidade, que a Constituição obsequiou a administração pública com especial princípio (art. 37):

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

Com essas inspirações, servindo como aviso intimidatório, está em vigor a Lei nº 8.429, de 02/06/92 — DOU de 03/06/92 —, capitulando como improbidade administrativa ("imoralidade qualificada" — José Afonso da Silva — "Curso de Direito Constitucional Positivo" — p. 563 — ed. Rev. Tribs. — 1991), o ato

FOTOLITO IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFÍCIO
FLS. 592

atentatório aos aludidos princípios, situando como conduta típica "praticar ato visando fim proibido em lei" (art. 11, I); é o caso.

Vale comentar, nesse toar, que a atitude administrativa ignorando lei imperativa, com infringência do interesse público, espalhando conduta afrontosa por desviar, gerando a ilegalidade, causadora de dano ao erário público, exige pronta e legítima proteção devida aos administrados.

"(...) A nulidade de pleno direito, porém, deve atingir à própria substância material do ato, os elementos que o integram" (Themístocles Brandão Cavalcanti — "Teoria dos Atos Administrativos" — p. 186 — ed. Rev. Tribs. — 1973).

Erigida, singularmente, pois a moralidade administrativa, pela dignidade constitucional, como princípio fundamental, o funcionário público (acepção *lato sensu*) pode e deve ser chamado à responsabilidade pelos danos materiais causados, não apenas ao erário, mas também à moralidade, ofensa nascida de desprimoroso comportamento. A lesividade ao patrimônio moral da Administração não pode ser premiada pelo esquecimento. Existe a responsabilidade de indenizar.

Havendo, pois, ilegalidade na conduta dos requeridos, provocadora de enriquecimento ilícito e ofensa aos princípios da Administração Pública, busca-se a nulidade desse ato e a responsabilização civil de seus agentes, lembrando que *"a improbidade administrativa, de fato, uma vez reconhecida, há de ensejar, como regra, a nulidade absoluta do ato administrativo, com efeitos ex tunc e demais consectários, dada a natureza significante e grave da ilicitude. Nesse caso, fala-se na improbidade administrativa em qualquer de suas modalidades: enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação aos princípios"*.

Ademais, como sabido, a lesividade é decorrente da ilegalidade. Contudo, a lesividade, ou mesmo a lesão patrimonial, tem, nessa fase, existência

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFÍCIO
FLS. 597

genérica. A existência jurídico-concreta, específica, vai ocorrer quando se apurar em que ou quanto consistiu o dano patrimonial.

Nulos também aqueles atos administrativos, porque desatenderam aos **Princípios de Finalidade** e **Indisponibilidade dos interesses públicos**. O Administrador só pode agir autorizado por lei, sendo vedada qualquer espécie de favorecimento ou priorização de pessoas, entre os administrados, segundo suas preferências subjetivas. Por outro lado, não pode o agente, ainda que na execução da lei, agir com o intuito de favorecer alguém ou satisfazer interesse pessoal quando presentes na prática da ação administrativa pública.

Segundo o teor do disposto na Constituição Federal, no seu artigo 37, a Administração Pública deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade.

Também o artigo 4º, da Lei nº 8.429/92, repete a obrigação do agente público de observar os princípios da Administração Pública.

O princípio da impessoalidade significa que o administrador não deve dirigir seus atos administrativos para si, ou para determinadas pessoas que queira beneficiar. A Administração deve buscar sempre um fim público e impessoal. RUY CIRNE LIMA observa que a palavra administração, tanto sob a ótica do direito privado como do direito público, designa atividade do que não é proprietário.

HELY LOPES MEIRELLES enuncia que o princípio da impessoalidade *"nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objeto do ato de forma impessoal"* (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 19ª ed., p. 85).

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL

1º OFÍCIO
FLS. 594

Prosseguindo, o mesmo autor afirma que: *"O fim - e não a vontade - domina todas as formas de administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a administração pública debaixo da legislação que deve enunciar e determinar a regra do direito..." ... "A administração, segundo o nosso modo de ver, é a atividade do que não é proprietário - do que não tem a disposição da coisa ou do negócio administrado....Opõe-se a noção de administração à de propriedade visto que , sob administração, o bem não entende vinculado à vontade ou personalidade do administrador, porém, à finalidade impessoal a que essa vontade deve servir"* (Princípios de Direito Administrativo, Ed. RT, 5ª edição, 1.982, p. 20 e 22).

Em outras palavras, o Administrador não pode deixar de atender à finalidade legal pretendida pela lei. Não tem ele a disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda. **Esses são inapropriáveis.**

Não resta dúvida, portanto, que os requeridos, ambos mancomunados afrontaram sobremaneira, os princípios constitucionais já enunciados.

E, *"Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra"* (CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, in Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 5ª ed., 1994, p. 451).

Inegável, assim, o interesse processual na responsabilização dos agentes, nas penas previstas na lei nº 8.429/92.

FOTOLITO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO IMPRENSA OFICIAL