



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2020.0000003365

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0002817-03.2012.8.26.0233, da Comarca de Ibaté, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado JOSE LUIZ PARRELLA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SIDNEY ROMANO DOS REIS (Presidente sem voto), MARIA OLÍVIA ALVES E LEME DE CAMPOS.

São Paulo, 9 de janeiro de 2020.

REINALDO MILUZZI

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 APEL. Nº : 0002817-03.2012.8.26.0233
 APTE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
 APDO. : JOSÉ LUIZ PARRELLA
 COMARCA: IBATÉ – VARA ÚNICA
 JUÍZA : LETÍCIA LEMOS ROSSI

VOTO Nº : 29702

EMENTA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Prefeito Municipal de Ibaté, que agiu com desvio de finalidade, com violação aos princípios constitucionais e legais da moralidade, da imparcialidade, da impessoalidade e da finalidade – Prática de atos de motivação pessoal, em prejuízo de terceiros e ao largo dos interesses da Administração – Presença do elemento subjetivo, consubstanciado na atuação deliberada em desrespeito às normas legais – Condutas tipificadas no artigo 11, “caput”, da LIA e 37, § 4º, da CF – Aplicação de três das sanções previstas no art. 12, III, da LIA - Sentença de improcedência – Recurso provido em parte

RELATÓRIO.

Trata-se de ação civil pública proposta por atos de improbidade movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra José Luiz Parrella, julgada improcedente pela r. sentença de fls. 1076/1078, motivo do inconformismo do autor, que interpôs recurso de apelação buscando sua reforma e o decreto de procedência.

Em suas razões recursais juntadas a fls.1082/1117, faz demorada análise das prova produzidas nos autos, de cunho documental e testemunhal, em tópicos que nominou “do vício de atividade por distribuição irregular do ônus da prova”; “do vício de julgamento pela existência de dolo na realização dos atos praticados, que visavam fim proibido ou não permitido em Lei”; “do vício de julgamento pelo não reconhecimento de que a sucessão de atos praticados pelo apelado desborda de mera inabilidade e transmuda-se em verdadeira improbidade”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Recurso tempestivo e respondido (fls.1124/1155).

O parecer da Douta Procuradoria Geral de Justiça foi pelo provimento do recurso (fls.1159/1166).

FUNDAMENTOS.

Sustenta o Ministério Público do Estado de São Paulo que o apelado, no exercício do cargo de prefeito do Município de Ibaté, atuou com desvio de finalidade ao praticar atos ímprobos em violação dos princípios insculpidos no artigo 37, “caput”, da Constituição Federal: **a)** colocação de placas proibindo o estacionamento de caminhões na quadra do Hotel Veneza, em prejuízo de seu proprietário que ajuizou ação contra o Município, sagrando-se vencedor; **b)** revogação ilegal de aprovação do loteamento, com intenção do apelado de contratar outra empresa para execução das obras e com exigência de um cheque de caução no valor de R\$ 200.000,00 para assegurar a execução das obras; **c)** interrupção ilegal do pagamento do subsídio do vice-prefeito, porque se candidatou a prefeito municipal em oposição ao apelado; **d)** perseguição pessoal a servidores que contrariaram seus interesses, sobretudo a Renato Gaudêncio, Vanessa Estella e Isabel Cristina Camilo Costa.

O cerne da questão está em perquirir se os atos atribuídos ao apelado se deram tal como sustenta o apelante e se, com isso, houve desvio de finalidade, com afronta aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

É incontroversa a ocorrência dos atos. O próprio réu admite a prática deles.

E a r. sentença, embora os tenha reconhecido, deixou de acolher o pedido por entender que, ainda que se reconheça que as condutas do réu contenham irregularidades, não ficou caracterizado o dolo direto ou eventual.

Todavia, com o devido respeito à posição assim adotada,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

entendo que outra é a conclusão a que se deve chegar após análise do conjunto probatório existente nos autos.

A ação é fundamentada no artigo 37, “caput”, da Constituição Federal, com a capitulação das condutas no artigo 11 da Lei 8.429/92, pelo que torna necessária a presença do elemento subjetivo, consubstanciada no dolo eventual ou genérico.

E foi o que ocorreu na hipótese em apreço.

Com relação ao primeiro fato, o depoimento de Carlos Alberto Virgílio prestado em Juízo esclarece que a Municipalidade moveu contra ele ação que foi julgada improcedente, com fixação de danos morais em seu favor. E foi além ao afirmar que, após a decisão final, a Prefeitura cancelou todas as reservas que havia feito em seu hotel para shows que ocorreram na cidade, além de colocar quatro placas de “proibido estacionar” em frente ao hotel. E asseverou que foi chamado para comparecer à Prefeitura e lá pediram que assinasse documento renunciando à indenização fixada em Juízo. E porque recusou a proposta, as placas foram recolocadas.

Está comprovado também que não havia necessidade da colocação das placas (depoimentos das Polícias Civil e Militar e de testemunhas de fls. 29, 31, 823 e 889).

Não aproveita ao apelado a alegação de que determinou a retirada delas, porquanto a fixação ocorreu por duas vezes e apenas foram retiradas graças à intervenção do Ministério Público.

Como bem anotou a Douta Procuradora de Justiça em seu parecer, *“restou evidente que as placas foram colocadas a mando do requerido, como forma de pressão, para que Carlos Alberto renunciasse à indenização fixada judicialmente. Assim, não há dúvida do abuso de poder praticado pelo réu, que agiu de forma arbitrária, em afronta ao princípio da legalidade”*.

No que toca ao fato 2, está uma vez mais comprovado o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

desvio de finalidade na conduta do apelado, que revogou o decreto de aprovação de loteamento, determinado que estava a interferir na escolha de outra empresa para execução das obras.

A revogação da aprovação do loteamento denominado Jardim Domingos Valério está demonstrada no documento de fls.178, tendo sido comprovado pelos depoimentos de Oscar Landrgraff Junior (fls.917), Isabel Cristina Camilo Batista, Janete Bonantonio Valério e Geraldo Marcio da Silva, gravados em mídia, que também esclareceram que, antes do ato da revogação, o apelado sugeriu a participação de outra empresa nas obras de infraestrutura do loteamento.

É curioso que o apelado exigiu de Oscar um cheque caução de R\$ 200.000,00, emitido em seu nome e depositado em sua própria conta corrente, mas, porque o pagamento da cártula foi sustado, a aprovação do loteamento foi revogada e o empreendimento foi multado pela administração municipal.

O apelado, é certo, invoca os depoimentos das testemunhas Nelci Aparecida da Silva e Pedro Marques Déa para justificar sua conduta.

Contudo, cabe destacar que os referidos depoimentos não se revestem do conteúdo de veracidade de sorte a serem considerados e não têm o condão de infirmar os demais elementos de prova analisados acima.

E a roborar esta assertiva está a decisão judicial encartada a fls. 309/312 que reconheceu: **a)** a subversão da legalidade no procedimento que impôs à autora da ação (Imobiliária Domingos Valério Ltda.) exigência inoportuna naquele momento; **b)** que o certificado expedido não se ressentia de qualquer invalidade, porquanto as obras necessárias à implantação do empreendimento estavam em andamento; **c)** que a suposta presença de focos de dengue e presença de animais peçonhentos careciam de constatação adequada; **d)** que foram solapados os princípios da ampla defesa e contraditório que se impõem inequivocadamente no âmbito administrativo; **e)** que as razões expostas no



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decreto nº 2311/2012 (que revogou a aprovação do loteamento) não correspondiam aos reais motivos da revogação.

Passo à análise da suspensão ilegal do pagamento do subsídio do vice-prefeito e transcrevo, como razão de decidir, porque judiciosa foi a análise do fato, os fundamentos do parecer da Culta Procuradora de Justiça, Dra. Cristina Di Giaimo Caboclo, *“Quanto à suspensão ilegal do pagamento do subsídio do vice-prefeito, Isaías Regolião, ao argumento de que este se ausentava do trabalho, também restou inquestionável o dolo da conduta do requerido. Em primeiro lugar porque, como destacado no julgamento do mandado de segurança impetrado pelo vice-prefeito (cópias em fls. 365/431), não podia o requerido ignorar a necessidade de observância ao princípio da legalidade estrita para imposição de penalidade, mediante prévio e regular processo administrativo,; em segundo lugar, porque a prova produzida não confirmou a alegada ausência de Isaías ao trabalho – ainda que Terezinha (fls. 891) tenha dito que ele não era assíduo, Isabel (fls.823) asseverou que como regra ele não faltava ao trabalho, explicando que ele candidatou-se ao cargo de prefeito em oposição ao requerido” (fls.1163).*

Da mesma forma e pelos motivos adoto o parecer nos pontos referentes ao quarto fato e as conclusões a que chegou, com transcrição de decisão do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

“Por fim, os atos de perseguição pessoal do réu a servidores ou funcionários ficaram igualmente comprovados pela prova oral colhida em Juízo, a qual, corroborando as declarações colhidas no inquérito civil, apontou a prática de atos de retaliação em relação à servidora Isabel (porque esta questionava mudanças salariais dos servidores); em relação ao servidor Renato Gaudêncio (que havia impetrado mandado de segurança contra o município no ano de 2008); e mesmo em relação à funcionária comissionada Vanessa Estella (porque ela estava envolvida à época com o Delegado de Polícia e prestara depoimento perante a Promotoria de Justiça). Nesse sentido, confirmam-se fls. 432/433, 434, 438/440, 828, 928, 928/929, 1026; e também o documento de fls. 834/843 (ata de sessão ordinária da Câmara Municipal de Ibaté).

Por outro lado, quando são analisadas as justificativas dos 'quatro fatos' apontados como ímprobos, observa-se que os motivos² invocados ou não correspondem à realidade ou são insuficientes para lastrear as drásticas atitudes do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

paleado (v.g., engano na colocação das placas de estacionamento; não conclusão das obras do loteamento, ou existência de focos de dengue ou animais peçonhentos), tendo o apelado agido despoticamente, distanciando-se dos princípios que devem nortear o administrador público.

Não há dúvida de que os atos administrativos discricionários são pautados na conveniência e oportunidade do administrador. Contudo, quando a discricionariedade esbarra na legalidade, é dever do Poder Judiciário intervir. E este é o caso dos autos.

No caso em tela, existiu claro desvio de finalidade, tal como definido na Lei da Ação Popular (art. 2º, § único, alínea “e”): *“quando a o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”*.

A prova documental e testemunhal não deixa dúvidas que todos os atos descritos na inicial, praticados pelo réu, foram ímprobos, sendo imperativa sua responsabilização, nos moldes em reclamado na inicial.

Neste sentido, posiciona-se o STJ, em hipóteses de desvio de finalidade, em violação aos princípios da administração pública:

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.**

(...)

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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 04/12/2018, DJe 12/12/2018 – destaques nossos)”

Em suma, o apelado praticou de forma consciente e deliberada condutas antijurídicas, com desvio de finalidade, em afronta aos princípios da moralidade, da imparcialidade, da impessoalidade e da finalidade (artigo 37, “caput”, da LF).

Cabe, pois, a condenação proposta pelo autor, pelo que passo à análise da aplicação das sanções previstas ao artigo 12, III, da LIA, em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

combinação com o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal.

Graves foram as condutas do apelado e referentes aos quatro fatos narrados na petição inicial. Agiu de maneira autoritária, ao abstrair-se da atuação de chefe do Poder Executivo e ao tomar atitudes persecutoras contra aqueles que estariam se opondo aos seus interesses pessoais e não os do Município.

Por conseguinte, atento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, aplico-lhe as seguintes sanções das previstas no artigo 12, III, da LIA:

- a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos;
- b) pagamento da multa civil correspondente a vinte vezes o valor da remuneração que percebia no último mês do mandato em que os atos foram praticados, com correção monetária desde então, calculada pelos índices da tabela fornecida pela Egrégia Presidência desta Corte;
- c) proibição de contratar com o Poder Público de todas as esferas, ou receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio da pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

A ação é procedente em parte, com a condenação do réu às sanções elencadas nas alíneas “a” até “c” supra, sem honorários advocatícios, porquanto o autor é o Ministério Público. Eventuais custas a cargo do réu.

Ante o exposto, pelo meu voto, **dou parcial provimento ao recurso.**

REINALDO MILUZZI
Relator