

Fls.

Processo: 0000966-19.2017.8.19.0080

Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Ação Civil de Improbidade Administrativa - Dano ao Erário / Improbidade Administrativa / Atos Administrativos

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO
Réu: JOELSON GOMES SOARES
Perito: EDUARDO HENRIQUE DA SILVA DE LIMA E SILVA

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz
Rodrigo Pinheiro Rebouças

Em 18/02/2021

Sentença

Trata-se de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face de Joelson Gomes Soares, decorrente do Inquérito Civil 127/14, dando conta de que o réu, então Prefeito de Italva-RJ, teria abusado de seu poder, durante seu mandato eletivo, ao exigir, expressamente e de forma individualizada, autorização para a realização de cirurgias cesarianas no único hospital habilitado para tal procedimento no Município, conforme convênio estabelecido nos termos da Lei nº 8.080/90.

Segundo a inicial as gestantes precisavam comprovar a condição de eleitoras do Município de Italva, por meio do fornecimento do número do título de eleitor, sem o qual o procedimento médico era negado. Tal expediente configuraria abuso de poder político, a fim de favorecer o réu nas eleições municipais.

Dessa forma, requereu o Parquet a condenação do réu nas sanções do art. 12, inciso III, da Lei 8.429/1992 (Lei nº 8.429/92, art. 11, caput e inciso I).

À fl. 36, foi proferido despacho para que houvesse a devida notificação, conforme determinado no art. 17, §7º, da Lei 8.429/92.

Às fls. 45/49, foi requerido pela Defesa técnica novo prazo para o oferecimento da defesa prévia, a qual foi apresentada às fls. 53/61.

Às fls. 264 e ss. e 930/1467, o Cartório da 141ª Zona Eleitoral apresentou cópia integral dos autos da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 384-71.2012.6.19.0141.

Às fls. 3.875/3.881, foi apresentada réplica à Defesa Prévia, pugnando pelo recebimento da inicial e prosseguimento do feito.

Às fls. 3.926/3.927, foi proferida decisão recebendo a inicial, bem como foi determinada a citação do réu.

Às fls. 3.936, foi decretada a revelia.

À fl. 3.941, foi apresentado o substabelecimento da defesa técnica do réu.

À fl. 3.946, foi apresentada petição ministerial requerendo o pronto julgamento da lide, após considerar não ser necessária a produção de novas provas.

Às fls. 3.985/3.986, foi prolatada decisão que deixou de aplicar os efeitos processuais da revelia, ante o retorno voluntário do réu aos autos.

Às fls. 3.993/3.994, foi apresentado o rol de testemunhas da parte ré.

Às fls. 4.014, o Município de Itálva informou não haver provas a produzir.

Às fls. 4.026/4.027/4.028, foi proferida decisão designando AIJ para o dia 18/11/2020, às 13:30 horas.

Às fls. 4.059, consta decisão determinando a perda da prova oral requerida pelo réu, em virtude de sua inércia no recolhimento das custas.

Às fls. 4.063, foi proferido despacho retirando a audiência de pauta.

Às fls. 4.075, foi apresentada a manifestação da Defesa, a fim de fosse reconsiderada a decisão da perda de prova oral, o que foi deferido às fls. 4.080/4.081, bem como foi redesignada AIJ para o dia 21/10/2020, às 13:15 horas.

Às fls. 4.092, foi juntado novo substabelecimento da Defesa Técnica do réu.

Às fls. 4.096/4.097, foi juntada a Assentada da AIJ, determinando a imediata abertura de vista para a parte autora e, posteriormente, à defesa para apresentação das alegações finais.

Alegações finais do Município de Itálva às fls. 4.100.

Alegações finais da Defesa às fls. 4.102/4.103.

Alegações finais do Ministério Público às fls. 4.110/4.111.

É o breve relatório. Passo a decidir.

Inicialmente, deve ser afastada a "preliminar" de impossibilidade de defesa do requerido em razão da juntada de documentos estranhos aos autos. Toda a documentação que embasa este processo é originária do Inquérito Civil 127/2014, que norteou as investigações dos fatos aqui narrados. Não há, pois, documentos estranhos aos autos.

Também deve ser consignado que foi garantido ao réu a mais ampla defesa constitucionalmente prevista, com a possibilidade de produção de provas e participação em AIJ. Aliás, na decisão de fls. 3985/3986, a defesa prévia foi aceita como contestação, em decorrência da inércia do réu. Tal decisão apenas demonstra a preocupação deste juízo com a paridade de armas e efetiva defesa do demandado com a apresentação de suas alegações.

A presente demanda, repita-se, tem por base o conteúdo probatório obtido por meio do Inquérito Civil 127/14, o qual tramitou perante a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo

Itaperuna.

A investigação em comento objetivou a apuração de possíveis irregularidades na realização de cesarianas no âmbito da Municipalidade de Italva, havendo indícios de que o ex-Prefeito, Joelson Gomes Soares, ora demandado, avocava para si a concessão de autorização para tais procedimentos cirúrgicos (o que geraria, inclusive, irregularidades no lançamento de procedimentos realizados pelo SUS na "Casa de Saúde Imaculada Conceição", em Italva).

Em outras palavras, segundo narrado na exordial, mediante cometimento de abuso de poder político, no exercício do seu mandato eletivo (2008-2012), o demandado exigia expressamente e de forma individualizada autorização para a realização de cirurgias cesarianas no único hospital habilitado para tal procedimento no Município, conforme convênio estabelecido nos termos da Lei nº 8.080/90.

Acresce-se, ainda, que, no período eleitoral, a manifesta ilegalidade ainda adquiria contornos mais graves, vez que as gestantes precisavam comprovar a condição de eleitoras do Município de Italva, por meio do fornecimento do número do título de eleitor, sem o que o procedimento médico era negado.

Segundo o MP, vale pontuar, a "conduta ilícita praticada e reiterada pelo demandado se estribava, portanto, em meios e fins ilegais.

A partir da violação de princípios constitucionais a que estava adstrito na condição de gestor municipal, o réu procurava, a qualquer custo e sem qualquer pudor, se manter artificial e ilegalmente no poder."

Com base nos fatos acima narrados, passaremos a analisar todo o conjunto probatório juntado aos autos.

O fato imputado ao réu já foi objeto de decisão pelo C. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, que manteve a sentença condenatória por abuso do poder político com a consequente inelegibilidade do réu na forma do Artigo 22, XIV da LC 64/90. Dessa forma, os fatos objeto dessa ação de improbidade já restaram abundantemente comprovados em outra seara processual (v. Processo TRE-RJ 384-71.2012.6.19.0141).

Segundo acórdão juntado aos autos (documentos 2063-46 e 2068-51): "Inicialmente, cumpre examinar a existência de interesse recursal em relação à Coligação "Italva Não Pode Parar" e à Ledir Rangel.

Neste esteio, breve leitura da sentença evidencia a inexistência de sucumbência quanto a estes recorrentes. Isto porque, além de a conduta tida por abusiva ter sido realizada por Joelson Gomes Soares somente a ele foram cominadas sanções. Por fim, como a conduta narra fatos praticados por Joelson no curso de seu mandato de Prefeito, do qual não faziam parte Ledir Rangel, tampouco Coligação "Italva Não Pode Parar", entendo que, de fato, inexistente interesse recursal quanto a eles, razão por que apenas conheço do recurso interposto por Joelson Gomes Soares.

Quanto à suposta intempestividade da presente ação, não assiste razão ao recorrente, na medida em que é pacífico que a AIJE pode ser intentada desde o início do processo eleitoral até a data da diplomação dos eleitos, conforme se vislumbra do seguinte precedente do Tribunal Superior Eleitoral:

ELEIÇÕES 2008. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AÇÃO

DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PRAZO. PROPOSITURA. DIPLOMAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal Superior Eleitoral, as ações de investigação judicial eleitoral (AIJE) fundamentadas em abuso de poder e condutas vedadas a agentes públicos podem ser propostas até a data da diplomação (RO 1.453, Rel. Min. Felix Fischer, Dje de 5.4.2010)

2. Esse entendimento já era pacífico durante as eleições de 2008 e, com a inclusão do §12 ao art. 73 da Lei 9.504/10997 (redação dada pela Lei nº12.034/2009), não se confirma a suposta violação ao princípio da anterioridade da Lei Eleitoral (art. 16, da CF de 1998).

3. Agravo regimental não provido.

(Agravo regimental em Recurso em Mandado de Segurança nº 5390, Acórdão de 29/04/2014, Relator(a) Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Publicação: Dje - Diário de justiça eletrônico, Tomo 99, Data 29/05/2014, Página 71).

No mérito, muito embora tenham sido relacionadas diversas causas de pedir na petição inicial, tão somente o pedido referente ao suposto abuso de poder político com base na exigência de autorização expressa e individual do recorrente Joelson, então Prefeito do Município de Italva, para realização de cirurgias cesarianas restou julgado procedente. Por tal razão e com fundamento na teoria dos capítulos da sentença, os demais fatos não serão analisado, uma vez que não houve recurso da Coligação "juntos Somos Fortes: Italva Merece Mais" quanto a eles.

Quanto a esta imputação, imprescindível trazer a colação o depoimento prestado em sede judicial pela testemunha Josilane Crispim Barbosa (fls. 180/181):

"(...) que foi encaminhada para a Assistente Social, para avaliação pela servidora LENA, que trabalha na Secretaria de Saúde. Que a assistente social DIRLEIA MENDEL orientou a depoente a ir a Secretaria de saúde na quinta-feira, pois o Prefeito estaria no local para despachar e daria a autorização; que foi à Secretaria de Saúde na quinta-feira e o Prefeito não estava presente; que quem estava no local era o Secretário de Saúde PEDRO, que atendeu a depoente e recebeu a guia de internação e disse que "ia na Prefeitura e quando voltasse de lá passaria na casa da depoente e daria a resposta"; que neste dia já havia conversado com a assistente social; que conversou com a assistente social na terça e entregou a guia ao secretário na quinta próxima; que o Secretário PEDRO não passou na casa da depoente e não deu resposta sobre a autorização da cirurgia; que a depoente procurou PEDRO várias vezes e ele só dizia 'vai resolver', mas não entregava a autorização para a depoente."

"(...) que passou mal na noite do dia 06/03/2012 e foi internada às pressas na Casa de Saúde imaculada Conceição, em Italva; que a cirurgia cesariana foi realizada neste dia e logo após o procedimento, uma funcionária da clínica foi ao quarto da depoente para saber se o procedimento seria feito pelo SUS ou se a depoente e sua família seriam atendidos pelo sistema particular"

"(...) que o marido da depoente, politicamente, faz oposição ao Prefeito JOELSON, mas eles não são inimigos."

"(...) que não tomou conhecimento de nenhuma outra pessoa que tenha recebido a negativa de autorização para a realização de cirurgias ou procedimentos médicos pela Prefeitura de Italva."

No mesmo sentido testemunhou Jocimar Machado Soares (fls. 182):

"(...) que após entregar o pedido JOSILANE não recebeu nenhuma resposta de PEDRO sobre o deferimento do pedido, que o próprio depoente encontrou com o secretário PEDRO na farmácia, na rua e conversou com ele sobre a autorização e ele disse 'está tudo certo, vai ser liberado'; que nesta mesma noite, do dia em que conversou com Pedro, Josilane passou mal e entrou em trabalho de parto, tendo sido internada na Casa de Saúde Imaculada conceição às pressas; que

Josilane foi atendida de madrugada, por volta das 5h da manhã, pelo DR. Ronald, médico que fez a cirurgia; que o depoente tentou incessantemente falar com Pedro através de seu celular, mas ele não atendeu, que o depoente ligou para PEDRO do celular da mãe de Josilene e Pedro acabou atendendo a ligação; que ao ser questionado sobre a autorização da cirurgia, Pedro apenas disse que não foi autorizada, sem dar qualquer explicação sobre o motivo do indeferimento."

Alinhado aos depoimentos acima, foram as declarações de Esteuzy Crispim de Paula (fls. 183):
"(...) que no dia em que JOSILANE foi atendida na Casa de Saúde e realizou a cirurgia, havia pelo menos mais umas quatro gestantes sendo operadas no local e pode dizer que todas elas estavam sendo atendidas pelo SUS. Que já ouviu comentários na cidade de que o prefeito JOELSON despacha na Secretaria de Saúde às quintas-feiras, mas a depoente pessoalmente nunca o viu despachando na Secretaria de Saúde; que pode dizer que 'VANINHA', casada com o primo da depoente, 'VAGNER', necessitou de uma cirurgia nos músculos, no ano passado e falou diretamente com o Prefeito JOELSON, para receber autorização para realizar o procedimento, porque era muito caro; que VANINHA disse para a depoente que o Prefeito JOELSON alegou que era muito caro, mas que iria autorizar a realização de exame/cirurgia".

Para o Juízo de primeiro "fica evidenciado que a autorização para cirurgias realizadas pelo município de Itálva não era feito por médico responsável ou pelo Secretário de Saúde (Pedro Soares), procedimento este que deveria ser o aplicado, tendo em vista que, como correu com a gestante Josilane, o então Secretário de saúde alegou que necessitava da autorização do então Prefeito (Joelson Soares) e, após, o indeferimento, nem sabia o real motivo, ficando claro que a decisão final passava pelo crivo do Sr. Joelson".

Daí se infere que utilizava o recorrente Joelson de critérios pessoais para autorizar a realização de procedimentos médicos subvencionados pelo Poder público, o que viola os princípios da universalidade e igualdade no acesso à saúde previsto no art. 7º da Lei 8.080/90, in verbis:

"Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

(...)

IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

Tais princípios possuem natureza constitucional, como se vislumbra da rápida leitura do artigo 196 da Constituição da República:

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

As provas indicam ainda que nas autorizações para a realização de cirurgias cesarianas, consta campo para preenchimento do número do título eleitoral (fls. 189, 224 e 235), exigência descabida e que denota o intuito eleitoreiro da medida. Tal situação foi, inclusive, objeto de matérias jornalísticas para o que ficou conhecido na imprensa como "máfia dos partos". Confirma-se o teor de uma dessas notícias (fls. 21/22):

"Esquema para realização de partos em Itálva revolta população.

(...)

A reportagem exclusiva da INTER TV mostrou como funciona a máfia do parto no município de Itálva. As gestantes só conseguem marcar a cesariana se o Prefeito autorizar. Mas, para o pedido passar pela avaliação, existem condições; é o que mostra a gravação feita entre um vereador e uma gestante, que aceitou usar o microfone escondido. Os parlamentares agilizariam as

autorizações na prefeitura(...)"

No caso da testemunha Josilane Crispim, depreende-se que não houve a devida fundamentação do órgão municipal para não custear o procedimento cirúrgico (fls. 242), na medida em que houve parecer técnico favorável (fls. 197).

Insta registrar que a Lei nº 8080/90, que disciplina em seu artigo 24 a participação complementar dos serviços privados de saúde através do SUS, delega às secretarias municipais a gestão e direção do Sistema

Único de Saúde, conforme o artigo 9º da Lei 8080/90:

"Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

(...)

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente."

Em tais condições, como vem salientado no parecer da Procuradoria Regional Eleitoral (fls. 338), "o profissional para autorizar ou não a realização de cirurgias é o médico. Entretanto, constata-se no presente caso que a autorização para realização de cirurgias médicas era dada pelo Prefeito do Município de Itaúva/RJ, como se verifica da análise dos documentos acostados às fls. 187/188 e 246 em que consta a autorização do prefeito".

Nota-se que, na sentença, o Juízo fez menção à submissão de uma paciente a procedimento de laqueadura sem indicação médica. Todavia, em exame dos documentos constantes dos autos, não ficou demonstrado tal afirmativa. A respeito do assunto, confira-se o trecho da sentença correlato:

"(...) Constata-se também dos autos às fls. 236 que a eleitora Suedna Mara de Souza Peres Alves foi submetida ao procedimento de laqueadura, sem possuir, no entanto, nenhuma indicação cirúrgica para que esta fosse realizada.

(...)

A conduta praticada é grave e apta a ensejar a aplicação da sanção, pois com seu atuar colocou em risco a saúde da população."

A despeito disso, o próprio recorrente, em seu depoimento, confirma que era o responsável por autorizar os procedimentos médicos realizados no hospital privado com custeio da Municipalidade através de convênio com o Sistema Único de saúde. Eis o trecho:

"(...) que não fez qualquer alteração legislativa em relação à autonomia administrativa e financeira do SUS que subsidiasse a avocação das autorizações; que apenas 'assumiu o controle das autorizações' por entender necessário para o controle financeiro do município(...)"

Muito embora busque o recorrente, em seu depoimento, justificar a avocação da autorização dos procedimentos médicos sob o ponto de vista financeiro, o que se conclui da prova constante os autos é que houve a violação dos princípios constitucionais da universalidade e igualdade no acesso à saúde, o que, à toda evidência, constitui também afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade insculpidos no artigo 37 da Constituição.

Finalmente, impõe-se esclarecer que quanto à gravação ambiental realizada sem autorização e transmitida em matéria jornalística na afiliada da Rede Globo, Inter TV, esta não pode ser examinada pelo Poder Judiciário, consoante entendimento sufragado pelo Tribunal Superior Eleitoral no informativo nº 12 do ano de 2012, abaixo translado:

"Informativo TSE nº 22/2012

Gravação clandestina e produção de prova para incriminação.

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, acolheu os embargos declaratórios com efeitos modificativos, para confirmar a decisão do Tribunal Regional Eleitoral que, diante das peculiaridades do caso, considerou a ilicitude da gravação clandestina da imagem e da conversação entre a candidata e o suposto eleitor que se fez passar por vítima de captação ilícita de sufrágio. Afirmou que a gravação clandestina que só poderia ser válida como prova para a defesa, na espécie, foi formada especificamente para incriminar outra pessoa. Conclui que o Poder Judiciário não poderia endossar prova que foi produzida visando à impugnação da candidatura. O ministro Dias Toffoli, acompanhando o relator, asseverou que não se pode admitir a instigação à prática do ato ilícito, devendo-se resguardar a legitimidade dos meios utilizados para se alcançar a tutela jurisdicional. Acrescentou, ainda, que a gravação foi obtida por meios ardilosos e desleais, violando-se o princípio da boa-fé processual. Nesse entendimento, o Tribunal, por unanimidade, proveu os embargos de declaração". (Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 36035/CE, rel. min. Marco Aurélio, em 23.08.2012)

Não obstante, houve a comprovação de intuito eleitoreiro, através da exigência indevida do título eleitoral para a realização de procedimentos por meio do Sistema Único de Saúde, o que demonstra a ocorrência de abuso de poder político, a ensejar a inelegibilidade cominada do inciso XIV do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90, tal como levado a efeito na decisão recorrida.

Por todo o exposto, voto pelo desprovimento do recurso, para manter na íntegra a sentença recorrida. É como voto."

Este foi o acórdão do TRE que confirmou a sentença deste juízo eleitoral, com a consequente inelegibilidade do requerido em virtude do uso das cesarianas para fins eleitoreiros.

Pois bem.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 37, caput e § 4º, dispõe que:

"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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte: (ç)

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

A Lei das Eleições - Lei nº 9504/07 dispõe que condutas que caracterizam abuso do poder político também podem ser enquadradas como improbidade administrativa. Vejamos:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III."

Os agentes públicos, no exercício dos atos administrativos inerentes às suas atribuições, têm a

obrigação de se conduzir observando a norma legal pertinente (princípio da legalidade), a moral da instituição (princípio da moralidade), a destinação pública própria (princípio da finalidade).

Com o escopo de conferir densidade normativa ao indigitado preceito constitucional, foi editada a Lei n.º 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de prática de ato de improbidade no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

O referido diploma normativo contempla, basicamente, três categorias de atos de improbidade administrativa, a saber: 1) em seu artigo 9º, os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito do agente ou de terceiros; 2) em seu artigo 10, os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; 3) e no artigo 11, os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

No caso sob análise, temos que o ato praticado pelo réu foi o de abuso de seu poder político, na medida em que se utilizou do cargo de Prefeito, que já exercia, para fornecer cesarianas as eleitoras de Italva para captar de forma ilícita os respectivos votos, atentando contra os princípios da administração pública, especialmente os da legalidade e da moralidade, haja vista que a conduta violou os deveres de honestidade, legalidade, impessoalidade lealdade ao Estado.

As testemunhas ouvidas nestes autos PEDRO SOARES DE ALMEIDA e FABIO PONTES ROBAINA, arroladas pelo réu, afirmaram que a exigência do título eleitoral para a liberação das cesarianas era comum, com a fim de oportunizar o procedimento efetivamente às gestantes que, de fato, residissem no Município.

Todavia, tal argumento não convence e não merece guarida. Conforme amplo acervo probatório aportado aos, bem como o que ficou apurado na ação eleitoral acima indicada, é nítido o abuso do poder político do demandado.

Das autorizações para a realização de partos consta a menção ao número do título de eleitor, exigência esta descabida, vez que o direito à saúde é direito assegurado constitucionalmente e financiado pelo SUS (sistema federal, e unificado, de assistência universal à saúde).

Constata-se que o próprio réu, então Prefeito de Italva, autorizava (diretamente ou por intermédio de pessoa de sua confiança) a prestação de serviço público de caráter universal, sendo nítido o seu favorecimento, em ofensa ao princípio da impessoalidade.

Os fatos narrados caracterizam corrupção eleitoral e improbidade administrativa, na medida em que consistem na utilização indevida da máquina pública em benefício de um único candidato, violando a igualdade de oportunidades no pleito em detrimento dos demais candidatos (artigo 73, da Lei nº 9504/97), bem como o princípio da legalidade.

Exatamente sobre esse tema, temos pertinente lição de José Guilherme Ferraz da Costa - Assistencialismo Eleitoreiro e improbidade administrativa - Boletim Científico ESMPU - Brasília - 2011, que explica como o uso da máquina pública em ações eleitoreiras distorce a campanha eleitoral em favor do candidato beneficiado:

"Sabe-se que, no contexto de enormes desigualdades sociais existentes em nosso país, é presumível o impacto de benesses públicas proporcionadas por qualquer ente governamental a pessoas tidas como carentes. Com efeito, automaticamente, há uma tendência psicológica à adesão de tais segmentos à proposta política do governante responsável pelo programa assistencial, mesmo que não empregados meios explícitos de propaganda eleitoral. É claro que, enquanto se trate de política pública assistencial adequadamente estruturada, nada há que se

objetar à eventual vantagem eleitoral decorrente da aprovação do eleitorado no tocante a tais medidas. Todavia, em certos casos, o que ocorre, na verdade, é a implementação de ação governamental aleatória e sujeita a elevado nível de discricionariedade do administrador público, visando transmitir a imagem de um favor prestado por este ao cidadão e possibilitando toda sorte de manipulações em benefício de interesses eleitoreiros. Nesses casos, afasta-se completamente o elemento de coerência e sistematicidade da política para se centrar o foco exclusivamente na possibilidade de distribuição gratuita de benesses. De fato, percebemos que tem chamado atenção da própria classe política o acentuado desnível de oportunidades em campanhas políticas, quando um dos candidatos tem em seu favor a possibilidade de utilização desses programas com acentuada margem de discricionariedade."

Sobre o princípio da legalidade, já ensinava com maestria o saudoso HELY LOPES MEIRELLES, verbis:

"A 'legalidade', como princípio de administração (CF, art. 37, 'caput'), significa que o administrador público está, em toda a sua 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 a 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. 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 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'." (in, Direito Administrativo Brasileiro, 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 90)

Ao se vulnerar de forma tão afrontosa o princípio da legalidade, tem-se também que houve violação ao princípio da moralidade administrativa, dada a ilegalidade do ato praticado.

Ainda acerca do princípio da moralidade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina-nos:"(...) sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa." (Direito Administrativo, Editora Atlas, 5ª edição, 1995, p. 71).

Portanto, o princípio da moralidade, no qual está ínsita a ideia de lealdade e honestidade, deve mesclar a moralidade jurídica, extraída do conjunto de regras internas da Administração, com a moralidade comum. Ou seja, o princípio da moralidade determina à Administração Pública o respeito aos padrões de ética e de honestidade, ditados tanto pela moral jurídica, interna da própria Administração, como pelo senso de moralidade pública comum, quer dizer, os standards comportamentais que a sociedade deseja, correspondentes ao anseio popular de ética na Administração para o atingimento do bem comum.

Concluindo, não restam dúvidas que o réu violou o artigo 11, inciso I, da Lei n.º 8.429/92, que assim preceitua:

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

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;"

Para a configuração da conduta tipificada no art. 11 da Lei nº 8.249/92, dispensa-se a

demonstração do dolo específico, havendo diversos precedentes jurisprudenciais no sentido de que basta a caracterização do dolo genérico, isto é, a manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade (STJ, REsp 765.212/AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/06/2010), sem que necessite, portanto, restar demonstrado um especial fim de agir na conduta do agente.

Diante deste quadro fático, independentemente da existência ou não de uma intenção deliberada do recorrente de frustrar a competitividade das eleições, por meio do uso da máquina pública em prol do favorecimento de sua própria candidatura, não se pode negar a sua vontade livre e consciente de violar a norma eleitoral, ofendendo princípios que regem a administração pública, notadamente o da moralidade, da impessoalidade e o da lealdade às instituições públicas.

Ainda acerca do tema, veja-se o precedente a seguir:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. USO DA MÁQUINA PÚBLICA. PROPAGANDA ELEITORAL. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. Aplica-se a Lei 8.429/1992 aos agentes políticos municipais. Precedente do STJ. 3. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige ademonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedentes. 4. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte. 5. Não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide, quando o julgador ordinário considera suficiente a instrução do processo. 6. Modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 7. É inadmissível o recurso especial quanto a questão não decidida pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento. Incidência da Súmula 211/STJ. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. (REsp 1229495/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 26/06/2013)"

Desse modo, caracterizada a improbidade administrativa, impõe-se a aplicação das sanções previstas no art. 12, III da Lei nº 8.429/92, em conformidade com a norma inserta no art. 37 § 4º da Constituição Federal:

"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".

Nesse diapasão, dispõe a Lei nº 8.429/92 o seguinte:

"Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

(i)

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

valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Vale destacar que, muito embora a regra geral inscrita no art. 12, III, da Lei 8.429/92, prevendo a aplicação cumulativa das penalidades nele descritas, há casos em que o julgador possui discricionariedade para aplicá-las simultaneamente ou não.

Com relação às penalidades cominadas no art. 12, III, da LIA, registre-se, primeiramente, não ser obrigatória a aplicação cumulativa das penalidades previstas na lei. Na verdade, conforme, orientação dominante na jurisprudência, "A aplicação das sanções da Lei n. 8.429/92 deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, de modo a evitar sanções desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade. Para decidir pela cominação isolada ou conjunta das penas previstas no artigo 12 e incisos, da Lei de Improbidade Administrativa, deve o magistrado atentar para as circunstâncias peculiares do caso concreto, avaliando a gravidade da conduta, a medida da lesão ao erário, o histórico funcional do agente público etc." (STJ. 2ª Turma. REsp 300.184. Relator: Franciulli Neto, DJ de 03/11/2003)."

Outrossim, a imposição da penalidade ao agente ímprobo deve sempre obedecer ao princípio da proporcionalidade. Faz-se necessário, então, observar: a lesividade e a reprovabilidade da conduta do agente; o elemento subjetivo, dolo ou culpa; a consecução do interesse público; e a finalidade da norma sancionadora.

Deste modo, o dispositivo citado prevê certa dosimetria na sanção, na medida em que possibilita ao julgador, observando os elementos fáticos acima mencionados, adequar, de forma exemplar, a reprimenda a ser aplicada, respeitados os fins da norma sancionadora.

Assim, há que se ter em mente a alta gravidade dos fatos postos em julgamento. O agente, que aqui se reconhece aqui como ímprobo, era a autoridade máxima do executivo do município e agiu, traindo a confiança depositada pela população, com finalidade de subverter o regime democrática, fraudando o processo eleitoral, usando a máquina pública para fins espúrios e, se isso tudo não bastasse, ainda se valeu de mulheres grávidas, em final de gestação (completamente indefesas tanto física quanto psicologicamente) para alcançar seu objetivo. Os fatos são abjetos e demonstram total falta, até mesmo, de empatia para com outro ser humano em situação de vulnerabilidade, o que faz com que eles devam ser valorados de forma mais grave possível.

Contudo, embora as condenações nas esferas em apreço partam de um mesmo fato, qual seja, a promoção pessoal do réu com a utilização da máquina pública, distintos são os fundamentos lançados nas respectivas ações, sendo a primeira sob a ótica do abuso de poder (captação de votos), e a segunda, da improbidade administrativa, pela incidência das práticas descritas no art. 11, I da Lei 8.429/92, as consequências jurídicas advindas dos respectivos provimentos são diversas.

Assim sendo, incurso o requerido na conduta do artigo 11, inciso I, da Lei Federal nº 8.429/92, considerando a reprovabilidade da conduta, JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS, na forma do Artigo 487, I do CPC e imponho ao requerido, Joelson Gomes Soares, nos termos do artigo 12, caput e inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa: a) a penalidade de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos; b) suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos; c) o pagamento de multa civil, que fixo em 100 (cem) vezes o valor da última remuneração percebida, tendo como base o último subsídio percebido quando ainda no mandato de Prefeito do Município de Italva, devidamente corrigido.

Custas pelo requerido.

Ciência ao MP, ao réu e à Defesa Técnica.

Transitada em julgado, dê-se vista ao MP (PJ de Tutela Coletiva). Havendo recurso de qualquer das partes, dê-se vista à parte adversa para contrarrazões. Por fim, ao TJRJ.

Italva, 23/02/2021.

Rodrigo Pinheiro Rebouças - Juiz Titular

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Rodrigo Pinheiro Rebouças

Em ____/____/____

Código de Autenticação: **4J81.3HMM.CT8F.AYV2**

Este código pode ser verificado em: www.tjrj.jus.br – Serviços – Validação de documentos