

-----RS-----

FC Nº 70081923047 (Nº CNJ: 0164213-52.2019.8.21.7000) 2019/Cível  
APELAÇÕES CÍVEIS. AGRAVO RETIDO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.  
MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. INCÊNDIO DA BOATE KISS. DOLO  
EVENTUAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.  
Configurado ato de improbidade administrativa, em especial por violação  
do princípio da legalidade (art. 11 da Lei 8.429/92), a conduta dos réus,  
na condição de Chefes da Seção de Prevenção de Incêndio e de  
Comandantes do 4º Comando Regional de Bombeiros, localizado na  
cidade de Santa Maria/RS, ao: (a) adotarem indiscriminadamente  
software para expedição de alvarás de prevenção contra incêndio em  
desacordo com a legislação (Lei Municipal nº 3.301/1991 de Santa Maria,  
Lei Estadual nº 10.987/1997, Decretos Estaduais nº 37.380/1997 e nº  
38.273/1998 e Portarias nº 064/EMBM/99 e nº 138/BM/EMBM/02),  
assumindo o risco (dolo eventual) de implantação de sistema deficiente  
para a finalidade a que se destinava, em nome de maior produtividade e  
sem amparo legal; (b) concederem alvarás, nos anos de 2009 e 2011, à  
empresa Santo Entretenimento LTDA (Boate Kiss), utilizando o novo  
sistema, deixando de exigir, no caso do alvará de 2011, o treinamento de  
brigadistas de incêndio; (c) deixarem de inspecionar, no prazo legal, a  
referida Boate após o vencimento da validade do último alvará emitido  
(em agosto de 2012). Todas estas condutas contribuíram para a tragédia  
ocorrida no Município de Santa Maria, em 27/01/2013, incêndio da Boate  
KISS, com 242 mortos e mais centenas de feridos. AGRAVO RETIDO  
DESPROVIDO, À UNANIMIDADE. APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
PARCIALMENTE PROVIDA, POR MAIORIA. APELAÇÃO DOS RÉUS  
DESPROVIDA, POR MAIORIA. Apelação Cível Quarta Câmara Cível Nº  
70081923047 (Nº CNJ: 0164213-52.2019.8.21.7000) Comarca de Santa  
Maria MINISTERIO PUBLICO APELANTE/APELADO ALTAIR DE FREITAS  
CUNHA APELANTE/APELADO ALEX DA ROCHA CAMILO  
APELANTE/APELADO MOISES DA SILVA FUCHS APELANTE/APELADO  
DANIEL DA SILVA ADRIANO APELADO ACÓRDÃO Vistos, relatados e  
discutidos os autos. Acordam os Desembargadores integrantes da Quarta  
Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado em, na forma do art. 942  
do CPC, com a participação do Des. Leonel Pires Ohlweiler, à  
unanimidade, negar provimento ao agravo retido, por maioria, negar  
provimento ao recurso dos réus, vencidos o Des. Eduardo Uhlein e o Des.  
Alexandre Mussoi Moreira, que o proviam, e, por maioria, dar parcial  
provimento ao recurso do Ministério Público, vencido em parte o Relator,  
que o provia parcialmente em maior extensão, e os Des. Eduardo Uhlein e  
Alexandre Mussoi Moreira, que o desproviam. Custas na forma da lei.  
Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores  
Des. Alexandre Mussoi Moreira (Presidente), Des. Antonio Vinicius Amaro

da Silveira, Des. Eduardo Uhlein e Des. Leonel Pires Ohlweiler. Porto Alegre, 12 de agosto de 2020. DES. FRANCESCO CONTI, Relator.

RELATÓRIO Des. Francesco Conti (RELATOR) Trata-se de recursos de apelação interpostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO e por ALEX DA ROCHA CAMILO E MOISÉS DA SILVA FUCHS, contra sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada pelo primeiro em face dos segundos, nos seguintes termos (fls. 2.870/2.884): Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO somente em face de MOISÉS DA SILVA FUCHS e ALEX DA ROCHA CAMILLO, para: 1)- DECLARAR o ato de improbidade administrativa praticado pelos demandados, consistente na dispensa do Certificado de Treinamento para expedição do alvará, infringindo o artigo 11, inciso I, da Lei 8429/92; 2)- SUSPENDER os direitos políticos dos demandados pelo período de 03 anos; 3)- PROIBIR os demandados 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 sejam sócios majoritários, pelo prazo de 03 anos; 4)- CONDENAR os demandados ao pagamento de multa civil de 2 vezes o valor da remuneração percebida quando da ocorrência dos fatos, valor a ser atualizado monetariamente pelo IGP-M a contar da data dos fatos e acrescidos de juros legais de 1% ao mês a contar das citações. Diante da parcial procedência, os requeridos Moisés e Alex arcarão com 25% das custas processuais. Alegou o Ministério Público (fls. 2.886/2.914) que a absolvição dos réus Altair de Freitas Cunha e Daniel da Silva Adriano está em desacordo com o conteúdo dos autos. Afirmou que o franco descumprimento da lei pelos servidores militares não é admissível, tampouco a má-fé e negligência na instauração de sistema simplificado de prevenção de incêndio (Sistema Integrado de Gestão e Prevenção de Incêndios ? SIGPI). Aduziu que a tese de que havia ordem expressa do Comando Geral da Brigada Militar para a indevida utilização do sistema SIGPI a eximir os demandados de responsabilidade não se sustenta, porquanto o cumprimento das ordens deve obedecer ao princípio da legalidade. Referiu que a praxe administrativa não pode substituir a lei. Fez considerações sobre a obrigatoriedade da observância do ordenamento jurídico pelo militar, apontando que caberia aos réus questionar o comando ilegal. Pontuou que as testemunhas deixaram claro que havia suspeita de insegurança na utilização do sistema desde sua ideação, assim como afirmaram que o questionamento de ordens era habitual na corporação. Destacou que o 12º Comando Regional dos Bombeiros (CRB) seguiu utilizando o sistema anterior, diante da insegurança com o SIGPI, evidenciando que tal comportamento também poderia ter sido adotado pelo 4º CRB. Apontou que não foi demonstrado que a Portaria nº 64/EMBM/99, que conflitava com o novo sistema

instituído, havia sido revogada, diferentemente do que concluiu o juízo de origem, o que reforça a conclusão de que caberia aos demandados questionar a ordem superior, havendo conduta ímproba, no mínimo, culposa. Salientou que a implementação do sistema simplificado era um projeto piloto, o que evidencia sua concomitância com a vigência da Portaria nº 64, que apenas entrou em desuso segundo a prova testemunhal. Referiu que o sistema SIGPI não contemplava requisitos obrigatórios previstos na legislação, o que era de ciência dos réus. Fez considerações sobre a prova testemunhal. Afirmou que há violação da moralidade administrativa, que abrange a valorização da boa-fé e da razoabilidade, por parte dos réus, pois a adoção do sistema simplificado só veio ao encontro de interesse arrecadatório ao Fundo FUNREBOM e para maquiagem o acúmulo de trabalho. Salientou que a prova demonstrou que a parte do exame dos projetos foi suprimida no procedimento, autorizando, ainda, a obtenção de certificados de conformidade fornecendo informações incorretas. Afirmou que o sistema foi apresentado à sociedade como uma ferramenta interna de facilitação de cadastro dos empreendimentos, mas tomou contornos de instrumento arrecadatório em detrimento da segurança pública. Aduziu que a improbidade do réu Daniel Adriano vai além da exigência ou não de curso de brigadista para expedição de alvarás, pois foi chefe direto na fase de instalação do sistema, sendo o verdadeiro responsável, junto de Alex da Rocha Camilo, pela implementação do programa em Santa Maria. Destacou que a adoção do SIGPI ocorreu poucos meses após o réu Daniel ter assumido o Comando do 4º CRB. Sustentou que restou claro que o referido réu repassou para o bombeiro que realizaria a inspeção toda a responsabilidade decorrente da segurança que o conhecimento técnico do elaborador do projeto teria, sem garantir à corporação o devido treinamento para tanto. Destacou a opção da chefia dos bombeiros em São Gabriel ao decidir seguir utilizando a Portaria nº 64/EMBM/99, mesmo após o SIGPI. Assinalou que foi juntado aos autos o alvará de prevenção contra incêndios da Boate Kiss, assinado pelo recorrido Daniel, que não poderia ter recebido alvará expedido pelo SIGPI, mas apenas o completo, pois de alto grau de risco. Quanto ao réu Altair, aduziu que, embora já não fosse mais o comandante do 4º CRB quando da expedição do primeiro alvará para a Boate Kiss, o era em parte do período em que o sistema SIGPI foi instaurado, sendo condescendente com sua instalação. Salientou que era Altair o superior hierárquico de Daniel, que só alcançou a chefia por intervenção daquele. Também pontuou que o referido réu é responsável pela ausência de treinamento aos bombeiros responsáveis pelas inspeções. Destacou que o art. 10 da lei de improbidade permite a responsabilização por omissão culposa negligente, havendo dano ao erário em virtude das diversas indenizações decorrentes da tragédia. Afirmou que os réus Moisés e Alex devem ter suas sanções majoradas,

pois a falta de treinamento dos brigadistas de incêndio influenciou na ocorrência do evento fatal, sustentando a existência de nexos causais entre suas condutas e o dano. Fez menção às inúmeras demandas indenizatórias em curso em razão do fato, apontando que as punições devem guardar proporcionalidade com as mesmas, sem contar o dano coletivo cível em face a tantas perdas, impondo a perda dos cargos dos réus. Requereu o provimento do recurso. Os réus Alex Camillo e Moisés da Silva (fls. 2.916/2.935), por sua vez, recorreram alegando, preliminarmente, ilegitimidade ativa, pois não há danos a prevenir ou reparar, tampouco atos administrativos suscetíveis de anulação ou nulidade, com condição de lesividade ao patrimônio público, o que afasta a incidência das hipóteses legais de legitimação do Ministério Público previstas no art. 25, inciso III, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.625/93. Afirmou que a conduta relativa à expedição de alvará em agosto de 2011 sobre a comprovação da habilitação de pessoal prevista na RT 14 do Corpo de Bombeiros não configura improbidade. Apontou que tal normativa não é lei e usurpa a atividade legislativa, assim como não firmou como requisito para expedição de alvará o curso e a capacitação de brigadistas. Aduziu que a norma a respeito de cursos de treinamento ou capacitação para combate a incêndios é o art. 21 do Decreto nº 37.380/97, que apenas permite sejam ministrados os referidos cursos pelo corpo de Bombeiros, não havendo fixação de prazos para tanto. Sustentou que, também por extrapolar o poder regulamentar, a Portaria nº 64/EMBM/99 possui vício, ao exigir o certificado de treinamento, salientando que o SIGPI era de utilização impositiva e notoriamente incompatível com a referida Portaria. Referiu que o mesmo entendimento aplicado pela sentença para inocentar os demais réus, no sentido da inexigibilidade de outros requisitos que não os constantes do sistema simplificado, aplica-se aos ora apelantes, que não poderiam ser cobrados pelo certificado de treinamento que só constou da Portaria nº 64/EMBM/99. Afirmou que a imposição de penalidades cumulativamente contraria doutrina e jurisprudência. Requereu o provimento do recurso para julgar improcedente a demanda ou, subsidiariamente, expungir a cumulatividade das sanções impostas. Foram apresentadas contrarrazões pelo réu Daniel Adriano (fls. 2938/2949) e pelo Ministério Público (fls. 2.976/2.982). Os réus Altair de Freitas Cunha, Alex da Rocha Camillo e Moisés da Silva Fuchs também apresentaram contrarrazões, com requerimento de apreciação de agravo retido (fls. 2.950/2.975). A Procuradoria de Justiça apresentou parecer pelo provimento do apelo do Ministério Público e desprovimento do apelo dos réus (fls. 2.983/2.997). Esta Câmara adotou o procedimento informatizado e foi observado o disposto no artigo 931 e seguintes do CPC. É o relatório. VOTOS Des. Francesco Conti (RELATOR) Conheço dos recursos, pois preenchidos os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade e passo a analisá-

los. I - Breve contextualização fática: O presente feito trata da imputação de atos de improbidade administrativa por terem os réus, em tese, na condição de Chefes da Seção de Prevenção de Incêndio (Daniel e Alex) e de Comandantes do 4º Comando Regional de Bombeiros (Altair e Moisés), localizado em Santa Maria, no período entre 2007 e 2013: (a) adotado software para expedição de alvarás de prevenção contra incêndio em desacordo com a legislação; (b) deixado de promover o treinamento dos servidores militares responsáveis pelas inspeções para a concessão dos alvarás; (c) terem concedido dois alvarás, nos anos de 2009 e 2011, à empresa Santo Entretenimento LTDA (Boate Kiss), utilizando o novo sistema, assim como deixando de exigir da empresa o treinamento de brigadistas de incêndio, contribuindo para a ocorrência da tragédia, com 242 mortos e mais centenas de feridos, no Município de Santa Maria, em 27/01/2013; (d) deixado de inspecionar a referida Boate após o vencimento da validade do último alvará emitido (em agosto de 2012), por consequência deixando de verificar irregularidades no estabelecimento. Em síntese, colhe-se da inicial que o software adotado pelos réus, chamado Sistema Integrado de Gestão e Prevenção de Incêndios, doravante denominado SIGPI, possibilitava a expedição de alvarás de prevenção contra incêndio sem o atendimento dos requisitos estabelecidos pela Lei Municipal nº 3.301/1991 de Santa Maria, pela Lei Estadual nº 10.987/1997, pelos Decretos Estaduais nº 37.380/1997 e nº 38.273/1998 e pelas Portarias nº 064/EMBM/99 e nº 138/BM/EMBM/02, ambas expedidas pelo Comandante-Geral da Brigada Militar. Segundo o Ministério Público, desde novembro de 2007, o 4º CRB, autorizado pelo Comando Estadual de Corpo de Bombeiros e por deliberação de seus Comandantes e Chefes, passou a adotar o referido sistema, que deixava os Planos de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) em geral carentes de aval por profissionais habilitados, sem anotação ou registro de responsabilidade técnica, mesmo naquelas edificações que, por suas peculiaridades, exigiriam a utilização do chamado sistema de "PPCI completo", como mais a frente será explicado. A adoção do software, conforme a inicial, possibilitava que os itens necessários para a concessão do alvará fossem automaticamente verificados pelo sistema por meio de informações fornecidas pelo interessado, emitindo uma lista de itens faltantes, que orientava a posterior inspeção pelo Corpo de Bombeiros, fazendo com que somente fosse verificado o cumprimento dos itens constantes da referida lista, nada mais. Como o sistema não contemplava a lista de exigências da legislação municipal e, principalmente, da Portaria nº 64/EMBM/99, os alvarás eram emitidos sem o cumprimento de uma série de itens lá previstos. Prossegue a inicial narrando que, a despeito do alto relevo das inspeções pelo Corpo de Bombeiros nesta conjuntura ? nas quais era verificado o cumprimento dos itens faltantes apontados pelo sistema -,

não foi providenciada capacitação para os profissionais que as realizariam, que não tinham a qualificação técnica, tampouco os equipamentos necessários para averiguar o cumprimento das normas pelos estabelecimentos. A finalidade do agir dos réus, alega o Ministério Público, era dar mais celeridade e produtividade ao sistema de emissão de alvarás, aumentando significativamente o número de edificações regularizadas. Além disso, alega que a instauração do sistema teria logrado aumentar a arrecadação para o Fundo de Reequipamento do Corpo de Bombeiros ? FUNREBOM - por meio do recolhimento de taxas de inspeção, que começaram a ser realizadas em maior número. O Ministério Público ainda aponta que, no caso específico da Boate Kiss, a capacitação de funcionários do local para situações envolvendo fogo no estabelecimento (treinamento de brigadistas), exigida pela Resolução Técnica nº 14/BM-CCB/2009, foi completamente descumprida. Também segundo a inicial, a Boate Kiss seria uma edificação com grau de risco ?F6? (conforme NBR 9077), o que exigiria a elaboração de PPCI completo, como dispunha a Portaria nº 64 acima referida. Não obstante, foram deferidos dois alvarás ao estabelecimento, em 28/08/2009 e 11/08/2011, mediante a utilização do SIGPI. Ainda, vencido o último alvará em agosto de 2012, os proprietários somente foram notificados da necessidade de renovação em outubro do mesmo ano, tendo sido formalizada solicitação de inspeção em novembro de 2012, o que não foi atendido até a data da tragédia. Diante disto, a todos os demandados é imputada violação ao art. 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92 , por atentar aos princípios da legalidade, da moralidade e do dever de honestidade, ante o uso deturpado do SIGPI sem atenção às normas pertinentes e em prol apenas do aumento da produtividade e da arrecadação para o Corpo de Bombeiros, inclusive no que diz respeito à emissão dos alvarás à Boate Kiss. Em relação aos réus Moisés - Comandante do 4º CRB entre 24/04/09 e 28/03/13 -, Daniel - Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio do 4º CRB entre 02/04/07 e 27/12/2010 ? e Alex - Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio do 4º CRB entre 01/03/2011 e 15/12/2011, assim como de 23/07/12 a 03/02/13 ? também é apontada a incidência do art. 10, caput, da Lei nº 8.429/92 , por terem causado prejuízo ao erário. O prejuízo decorreria das prováveis indenizações que serão pagas pelo Estado em virtude das inúmeras ações indenizatórias movidas pelas famílias das vítimas da tragédia na Boate Kiss. A imputação específica deste ato de improbidade decorre do fato de que os mesmos teriam participado diretamente da liberação de funcionamento do estabelecimento. O réu Moisés exercia a função de Comandante do CRB ao tempo do protocolo inicial do PPCI da empresa Santo Entretenimento LTDA, ocorrido em 26/06/2009 (fl. 905 do inquérito civil), assim como quando da emissão dos dois alvarás. Já os réus Daniel e Alex foram os chefes de seção responsáveis pela assinatura

dos alvarás concedidos à empresa em 28/08/2009 e 11/08/2011, respectivamente. Por tais razões, o Ministério Público postula a aplicação das sanções previstas no art. 12, incisos II e III da Lei nº 8.429/92 aos réus. Cabe observar, antes de adentrar a análise dos recursos, que, como explanado na inicial (fl. 03), a conclusão pelo ajuizamento da demanda em face de tais réus deu-se pelo fato de que exerceram as funções de comando regional e de chefia da seção de incêndios no período imprescrito na condição de titulares. Os servidores militares que exerceram a mesma função em caráter precário ainda dentro do prazo prescricional (listados às fls. 988/989) não foram incluídos no polo passivo, segundo o autor, em razão das limitações de sua atuação e poder de deliberação em face de rotinas administrativas já consolidadas, decorrentes da interinidade. Ainda segundo a inicial, o Tenente Coronel Antonio Roque Francisco Ferreira, embora tenha exercido a função de Comandante Regional do 4º CRB como titular de 12/03/05 a 28/11/07, não foi demandado em razão da prescrição. Nada obstante, cumpre salientar que não consta na inicial justificativa para que o Comandante do Corpo de Bombeiros, Coronel Sérgio Klunck, que firmou, em 16/06/2008, o ofício dando conta da implementação do SIGPI no Estado (fl. 1146) não esteja incluído entre os demandados, o que se faz incompreensível diante da relevância da decisão constante no referido documento para o caso em questão, como a frente se verá. Feitas tais considerações e, a despeito disto, atento aos limites traçados pelo Ministério Público ao mover a ação, passo a analisar os recursos. II ? Preliminares suscitadas em agravo retido: Em sede preliminar, verifico que, embora não haja requerimento expresso neste sentido, há menção à interposição de agravo retido no corpo das contrarrazões dos réus Altair, Alex e Moisés (fl. 2.957). O referido agravo foi interposto à fl. 2.045 e seguintes, atacando decisão que, dentre outras providências, afastou as preliminares de prescrição e ilegitimidade ativa do Ministério Público (fls. 2.017/2.019), esta última alegação reiterada de forma específica no próprio apelo dos réus. A despeito da ausência de requerimento expresso na apelação, reputo suficiente a menção e o breve desenvolvimento do argumento pelo recorrente para que se considere devolvida a matéria e passo a analisar o agravo retido, interposto, friso, ainda sob a égide do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73). Quanto ao agravo retido de fl. 2.101 e seguintes, interposto como agravo de instrumento pelo réu Daniel da Silva Adriano e convertido em retido por esta Câmara (AI nº 70065595522), não houve sequer menção nas contrarrazões apresentadas pelo referido réu, razão pela qual deixo de analisá-lo. II.I ? Ilegitimidade ativa: Deve ser afastada a alegação de ilegitimidade ativa suscitada pelos réus/apelantes. Tratando-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, a legitimidade ativa do Ministério Público está claramente assentada no disposto no art. 129, III, da Constituição Federal, bem como dos arts. 16 e

17, da Lei 8.429/92 . Neste sentido é a jurisprudência desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça (STJ): APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE DOIS IRMÃOS DAS MISSÕES. INVESTIGAÇÃO E LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. - ARTS. 129, III, DA C. F. 1º, IV, DA LEI Nº 7.347/85 E ENUNCIADO DA SÚMULA 329 DO E. STJ. LEGITIMIDADE PASSIVA DO PREFEITO ? LEI FEDERAL 8.429/92 E JURISPRUDÊNCIA DO STF, STJ E TJRS. GRAVAÇÃO TELEFÔNICA. UM DOS INTERLOCUTORES. LICITUDE ? JURISPRUDÊNCIA DO STF; STJ E TJRS. CONCURSO PÚBLICO ? EDITAL Nº 01/2006. MANIPULAÇÃO DA LISTA FINAL DOS CANDIDATOS APROVADOS - ACRÉSCIMO INJUSTIFICADO DE NOTAS. PROVA DO DOLO - ART. 11, CAPUT, V, DA LEI Nº 8.429/1992. FRAUDE CONFIGURADA. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. GRAVIDADE DA CONDUTA. CABIMENTO. I ? A legitimidade do Ministério Público para a investigação e propositura de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, consoante os artigos 129, III, da CF, 1º, IV, da Lei nº 7.347/85, e enunciado 329 da súmula do e. STJ. II ? De igual sorte, a incidência da Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos, consoante posição pacificada nos egs. STF; STJ e neste Tribunal. [?]. Prefaciais rejeitadas. Apelações desprovidas. (Apelação Cível, Nº 70064053465, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em: 25-04-2019) (Grifei e suprimi).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEI 8.429/1992. APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. DOLO. AFERIÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO CONCRETO. SÚMULA 7/STJ. PENALIDADES. ACUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 1. É firme desta Corte o \ "entendimento no sentido de que \ 'é cabível a propositura de ação civil pública que tenha como fundamento a prática de ato de improbidade administrativa, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado. Também mostra-se lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, porque sustentada nas disposições da Lei n. 8.429/92\ " (REsp 757.595/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA)\ " (REsp 1.516.178/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 30/06/2015). [?]

3. Assim, pode-se concluir que o Ministério Público é parte legítima para pleitear o ressarcimento de dano ao erário sempre que o ato ilícito subjacente à lesão seja a prática de ato ímprobo. Ademais, na hipótese vertente, o pedido deduzido pelo Parquet Estadual, qual seja, o de aplicação das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa (na qual se inclui o ressarcimento ao erário), coaduna-se perfeitamente com o o expediente processual adotado pelo autor. [?] 8.



Agravo interno improvido. (AgInt nos EDcl no AREsp 437.764/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 12/03/2018) (Grifei e suprimi). Na mesma linha, advertem Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes : O autor da ação de improbidade será, via de regra, o Ministério Público (na qualidade de substituto processual, em virtude de suas funções institucionais) ou a própria pessoa jurídica lesada (qualquer uma das listadas no art. 1º, conforme o caso, tais como a União, um estado, um Município ou uma empresa da administração indireta ou fundacional). É o que consta expressamente da lei, no caput do art. 17. Da simples leitura da narrativa da inicial percebe-se que a pretensão se amolda perfeitamente aos dispositivos legais supramencionados, devendo ser rechaçada a preliminar, pois legítimo o Ministério Público para postular a aplicação de sanções por improbidade administrativa por meio de ação civil pública. II.II ? Prescrição: No que diz respeito à prescrição, também sem razão o recorrente. O art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa assim dispõe: Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego. III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. (Grifei). O caso se enquadra no inciso I do art. 23 da Lei nº 8.429/92, pois os fatos imputados se deram no exercício de funções de confiança: Chefe da Seção de Prevenção de Incêndios e Comandante Regional. Não se descuida que tais funções, conforme ofício emitido pelo Comandante-Geral da Brigada Militar no bojo do inquérito civil, não são funções gratificadas propriamente ditas (fl. 1096). Todavia, sua designação se dá por força da competência prevista no art. 82, inciso XIII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, como consta do mesmo documento, não decorrendo, destarte, diretamente do cargo efetivo em que nomeado o servidor militar. De tal sorte, para fins de aplicação da Lei nº 8.429/92, o texto legal a ser considerado é o do art. 23, inciso I, ante a inaplicabilidade da hipótese do art. 23, inciso II, relativa ao exercício de cargo efetivo ou emprego, considerando que a responsabilidade de que aqui se trata não decorre do mero exercício regular das funções dos cargos efetivos ocupados pelos réus, mas das designação para chefias conforme critérios de hierarquia e antiguidade inerentes à estrutura administrativa da corporação. Conforme a narrativa da inicial, ponto no qual não há controvérsia e que pode ser confirmado pelo documento de fls. 989/990, os réus deixaram suas respectivas funções em 09/01/2009 (réu Altair), 28/03/2013 (réu Moisés), 27/12/2010 (réu Daniel) e 15/12/2011 (réu

Alex), datas que, considerado o ajuizamento da demanda em 16/07/2013 (fl. 02), evidenciam que não transcorreu o prazo prescricional. Destarte, também deve ser rechaçado tal argumento. Aponto, por fim, que deixo de analisar a questão relativa à ?decadência?, também mencionada nas contrarrazões (fl. 2.958), mas divorciada de qualquer raciocínio sobre sua incidência no caso concreto, assim como alheia à matéria decidida na decisão atacada pelo agravo retido. III ? Mérito: III.I ? Da improbidade administrativa por violação a Princípios da Administração (artigo 11 da Lei nº 8.429/92): No mérito, por tocarem em temas comuns e devolverem a totalidade da matéria debatida, analiso as apelações das partes em conjunto. A responsabilidade em matéria de improbidade administrativa é subjetiva, ou seja, exige a efetiva demonstração do adequado elemento subjetivo do agente conforme a conduta ilícita imputada. Como adverte Fábio Medina Osório : De fato, só haverá improbidade administrativa quando estiver presente o dolo ou a culpa grave, visto que tanto a corrupção pública quanto a grave desonestidade funcional pressupõem conduta dolosa, enquanto a grave ineficiência funcional pressupõe culpa grave, motivo pelo qual aparece seu caráter de insuportabilidade, a tal ponto que se fazem necessárias, geralmente, a exclusão do agente do setor público e a suspensão de seus direitos políticos (art. 37, §4º, da CF), como regra geral. A violação a princípios da administração pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92) admite apenas o elemento subjetivo dolo, na esteira da reiterada jurisprudência desta Câmara, amparada na jurisprudência do STJ. Segundo o posicionamento adotado pela referida Corte Superior, é admissível a imputação do ato de improbidade administrativa quando aferido o dolo genérico, a exemplo: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS, EM RECURSO ESPECIAL. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, A DECISÃO AGRAVADA, NO PARTICULAR. SÚMULA 182/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALSA DECLARAÇÃO DE EMERGÊNCIA. RECEBIMENTO INDEVIDO DE VERBAS FEDERAIS. DISPENSA ILEGAL DE LICITAÇÃO. ARTS. 10, VIII, E 11 DA LEI 8.429/92. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS ATOS, CONCLUIU PELA COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO, PELA CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PELA PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES APLICADAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO. [?] IV. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ?o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que

atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico? (STJ, REsp 951.389/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Dje de 04/05/2011). [?] VIII. Agravo interno parcialmente conhecido, e, nessa extensão, improvido. (AgInt no AREsp 1431117/BA, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/06/2019, Dje 18/06/2019) (Suprimi e grifei). Em outras palavras, conforme se verifica de trecho do acórdão proferido no REsp 1.544.128/RS, basta a ?a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria?. (Grifei). No caso concreto, verifica-se que o sistema SIGPI foi adotado a partir de outubro de 2007 no Município de Santa Maria, como é possível colher da Ordem de Serviço nº 107/B-3/2007 (fls. 620/625), assinada pelo Comandante do 4º CRB à época (Antônio Roque Francisco Ferreira, que, como antes referido, não consta entre os réus em razão da prescrição ? fl. 03v). Segundo a prova produzida nos autos, a principal diferença com a adoção do SIGPI em relação aos procedimentos anteriormente realizados para emissão de alvará é a dispensa de documentos técnicos como plantas, projetos, memoriais descritivos, entre outros, utilizados no sistema legalmente previsto. Segundo o sistema legal (fls. 91/104), como se vê da prova documental colhida no inquérito juntado com a inicial e, principalmente, da prova testemunhal (fl. 2174 e seguintes), é possível a utilização de ?PPCI Completo? (regulado pela Portaria nº 64/EMBM/99) e ?PPCI Simplificado? (regulado pela Portaria nº 138/EMBM/02). Dispõe a Portaria nº 64 que o procedimento do ?PPCI Completo? inicia-se com o protocolo de requerimento de exame, acompanhado de projeto, com memoriais descritivos e plantas, feito por profissional habilitado com Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica (ART ou RRT), conforme o disposto no art. 4º, § 2º, da Portaria nº 064/EMBM/99 (fl. 94). Com o SIGPI, o aludido exame podia dar lugar à mera inserção dos dados sobre a edificação em um sistema que, automaticamente, emitia uma guia com as providências que deveriam ser tomadas pelo proprietário, cujo cumprimento seria posteriormente verificado em inspeção pelo Corpo de Bombeiros. O novo sistema virtualmente extinguiu a primeira das duas fases da análise de PPCI anteriormente previstas na Portaria nº 64, qual seja o exame dos documentos técnicos que deveriam acompanhar o pedido. A segunda fase, a inspeção, consistente na verificação do cumprimento das exigências assinaladas pelo SIGPI, passou a ser a atividade primordial dos bombeiros no procedimento. Cito, exemplificativamente, o depoimento da testemunha Carlos Alberto Tormes, bombeiro que trabalhou na seção de prevenção contra incêndio e participou do processo de implementação do SIGPI pelo Corpo de Bombeiros entre 2004 e 2005 (fls. 2.174/2.187). Referida testemunha afirmou que o sistema anterior ?tinha toda a tramitação do

projeto legal, conforme a portaria 64? e que possuía ?todos os dados que a legislação requeria?. Ainda, apontou que o antigo sistema simplificado exigia ?um croqui, que o SIGPI não exige e, na portaria 64 o projeto pleno, plantas desenvolvidas (...) que o SIGPI não exige?. Ou seja, frisou que o SIGPI dispensava responsabilidade técnica. O ofício de fls. 926/927, emitido pelo Comandante do 4º CRB em abril de 2013, deixa claro que, a partir da implantação do SIGPI, não mais foram adotados os procedimentos previstos nas Portarias nº 64/EBM/99 e 138/EBM/99, no 4º CRB. Segundo o mesmo documento, as Portarias voltaram a ser aplicadas, no âmbito daquele Comando, somente em virtude da circular nº 001/CCB-DTPI/2013, emitida após a tragédia da Boate Kiss pelo Comando do Corpo de Bombeiros, e que determinou a observância das referidas normas. O documento corrobora a narrativa do Ministério Público de que todos os alvarás no Município de Santa Maria, a partir da implementação do SIGPI, passaram a ser concedidos exclusivamente mediante este novo procedimento, abandonando as regras legalmente previstas. A prova testemunhal apontada na sentença, que deixo de aqui transcrever para evitar prolongamento desnecessário do voto, vai neste mesmo sentido. A falibilidade deste sistema diante da complexidade da prevenção de incêndios restou efetivamente comprovada nos autos. Cito, como exemplo, o testemunho da Engenheira Jozy Maria Gaspar Enderle, proprietária de empresa que trabalha com prevenção de incêndios e presta serviços ao Corpo de Bombeiros (fls. 2214/2215). Tal testemunha disse que no cadastro do SIGPI era dispensável o projeto técnico, podendo ser realizado por qualquer pessoa, bastando possuir os dados do local, como tipo de ocupação, altura do prédio, etc. Afirmou a testemunha que ?é um sistema muito temerário, porque o simples fato da pessoa que for realizar o cadastro do SIGPI, por desconhecimento ou má-fé errar a área construída muda toda a configuração do certificado de conformidade, que serve como base para a realização da vistoria? e que ?o sistema é falho porque exige um conhecimento muito técnico por parte do inspecionante de todas as legislações e normas que regem a prevenção contra incêndio?. Pois bem. A linha de defesa central dos réus gira em torno do Ofício de fl. 1146, de 16/06/2008, emitido pelo Comando do Corpo de Bombeiros aos Comandos Regionais e apontando que ?[?] deverá ser adotado em todo o Estado, com exceção de Porto Alegre, o programa de tecnologia da informação denominado ?SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DA PREVENÇÃO DE INCENDIOS?. No entanto, como aduziu o Ministério Público, não havia, no ofício emanado do Comando do Corpo de Bombeiros, a determinação de abandono do sistema anterior para pura e simples utilização do SIGPI, de forma que não era dado aos demandados adotar o sistema indiscriminadamente, sem a observância das normas aplicáveis, ou seja, sem a exigência de PPCI completo quando necessário. É de alta relevância observar que, como

apontado na inicial, em outros CRBs, como São Gabriel, Três Passos e Cruz Alta, a adoção do sistema não significou absoluta dispensa do procedimento de PPCI completo como ocorreu em Santa Maria, o que é comprovado pela prova testemunhal. Por exemplo, a testemunha Márcio Farias (fl. 2675), que assumiu em caráter temporário a chefia da Seção de Prevenção de Incêndios (SPI) de Santa Maria e, ao tempo do depoimento, comandava o Corpo de Bombeiros de São Gabriel, afirmou que o SIGPI não afastou completamente a Portaria nº 64, pois esta não foi revogada, ainda sendo exigida em casos complexos, de alto risco, assim como quando havia algum requisito específico na lei municipal, o que poderia ser exigido pelo Chefe da SPI. A mesma testemunha informou que, em que pese o ofício supramencionado, alguns comandos não utilizaram o sistema. Concluiu, ainda, que o caso da Boate Kiss exigiria a elaboração de plano completo, nos termos da Portaria nº 64. No mesmo sentido, a testemunha Sandro (fl. 2656), bombeiro que atuou em Pelotas, apontou que utilizavam o SIGPI, mas que, em casos mais complexos, exigia-se plantas e documentos técnicos, porquanto o sistema não impedia que fossem estabelecidos outros requisitos. De igual maneira, a testemunha Carlos Alberto (fl. 1043v), bombeiro militar inspecionista, destacou que em Passo Fundo o sistema está em uso, no entanto, nos casos em que há reunião de público, abrangidos pelo grupo F6 da NBR 9077, ainda é aplicada a Portaria nº 64. Nesta mesma linha, não há dúvidas de que, ainda que testemunhas tenham apontado a existência de tratativas para a revogação da Portaria nº 64/EMBM/99, tal intenção não foi levada a efeito. Estes fatos tornam claro que cabia sim aos réus decidir as ocasiões em que seria aplicado o SIGPI, não havendo óbice legal, hierárquico e tampouco do próprio sistema para que fossem exigidos maiores cuidados em casos mais complexos, como efetivamente ocorreu em outros Municípios, sem notícia de que outros comandos ou chefias tenham sido responsabilizados por assim proceder. A alegação defensiva de que os réus agiam tão somente no cumprimento à determinação superior, nesta senda, faz-se completamente descabida. Em primeiro lugar, o ofício do Comando do Corpo de Bombeiros é posterior à implementação do SIGPI em Santa Maria, ocorrida, como sobredito, ainda no ano de 2007. Em segundo lugar, é inviável admitir que o documento em questão, um mero ofício dando conta da disponibilização de uma ferramenta para auxílio no exercício da atividade, possa ser tratado como uma ordem de aplicação indiscriminada do SIGPI, em detrimento da própria legislação que regula a matéria e vinculando a totalidade da corporação. A prova cabal da inconsistência deste argumento é justamente a demonstração de que em outros Comandos Regionais o sistema anterior não foi absolutamente abandonado, evidenciando que os réus poderiam (e deveriam) ter adotado comportamento diverso. No entanto, optaram por dar prevalência à produtividade na emissão dos alvarás, em detrimento da

segurança dos cidadãos ? razão primeira da função pública por eles exercida ? assumindo, de tal maneira, o risco decorrente de tal conduta. Neste sentido, a prova dos autos deixou claro que a produtividade na expedição de alvarás foi significativamente aumentada quando da implementação do sistema em diversos Municípios, o que já vem sendo referido desde a petição inicial, ao mencionar exemplificativamente o Município de Caxias do Sul quanto aos efeitos do SIGPI sobre o número de alvarás concedidos. Também não se pode ignorar a conveniência de adoção do sistema para a corporação. O Ministério Público logrou demonstrar aumento da arrecadação ao FUNREBOM com recolhimento de taxas de inspeção após a implantação do SIGPI (mormente pelo depoimento do Prefeito de Santa Maria à época - fls. 1.214/1.215 do inquérito civil), fundo que revertia verba justamente para o reequipamento do Corpo de Bombeiros. Na linha destes fundamentos, restou demonstrada a efetiva ilegalidade na adoção pura e simples do SIGPI em detrimento das normas que regulam a prevenção de incêndios, qualificada pelo dolo dos demandados ao assumir o risco de implantação de sistema deficiente para a finalidade a que se destinava, em nome de maior produtividade. Riscos que, infelizmente, se concretizaram com o sinistro ocorrido na Boate Kiss, para a qual foram expedidos dois alvarás mediante a utilização do sistema SIGPI em 2009 e 2011, fatos que adiante serão melhor analisados. Cabe salientar desde já, todavia, que a Boate Kiss, como vastamente demonstrado nos autos do presente feito, inclusive por laudo pericial do Instituto-Geral de Perícias (IGP - fl. 1.740 verso) e pelo laudo do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA-RS fls. 148v), enquadrava-se na Divisão F-6 da Tabela 1 da NBR nº 9077. A Portaria nº 138/EMBM/02, refere que o sistema de PPCI Simplificado não é aplicável a ocupações com tal classificação, em seu art. 1º, inciso IV (fl. 103). Logicamente, até mesmo por inexistir SIGPI à época da publicação da Portaria nº 138, tais situações impunham a adoção do sistema completo previsto na Portaria nº 64, não havendo dúvidas de que a emissão de alvarás à Boate Kiss por meio do SIGPI se deu ao arrepio das normas de regência, o que é evidenciado pelos laudos do IGP e do CREA antes mencionados, que indicam diversas irregularidades no local, inclusive relativas às saídas de emergências e sinalizações. Anoto que não apenas as referidas Portarias e a NBR nº 9077 foram desrespeitadas, mas também a legislação municipal (fls. 51/77), que, da mesma maneira, exigia a responsabilidade técnica (art. 4º, § 1º e art. 4º, § 2º) e curso teórico-prático de manuseio e emprego de extintores (art. 25), ponto este que será melhor explorado quando da análise da questão relativa ao treinamento de brigadistas. O respeito à legislação municipal, vale lembrar, está estabelecido no art. 7, §1º, da Portaria nº 64/99 (fl. 97). De forma reflexa, a própria Lei Estadual nº 10.987/97 foi desrespeitada (fl. 84), porquanto as Portarias nº 64/99

e 138/02 serviam justamente a sua regulamentação (fls. 91 e 103), assim como violados os Decretos Estaduais nº 37.380/97 e 38.273/97 (fls. 82/88 e 89/90), que aprovavam as normas técnicas de prevenção de incêndios que embasavam as referidas Portarias. Ou seja, ao adotar o SIGPI de forma indiscriminada, os réus, alegadamente com base em uma orientação emanada por mero ofício do Comando do Corpo de Bombeiros, sem caráter normativo, abriram mão deliberadamente de todo o arcabouço de leis e regulamentos sobre a matéria, tornando, a bem da verdade, absolutamente inócuo o sistema de prevenção de incêndios, somente com a finalidade de facilitar a execução de suas tarefas. Tal conduta merece, indubitavelmente, reprimenda sob o prisma da improbidade administrativa. O réu Moisés, na condição de Comandante do 4º CRB entre 24/04/09 e 28/03/13, era o responsável máximo pelo Corpo de Bombeiros no âmbito do Município de Santa Maria, tendo, ao deixar de exigir o cumprimento das normas sobre prevenção de incêndio nos termos supramencionados, priorizando o aumento da produtividade, incorreu na hipótese do art. 11 da Lei nº 8.492/92, por violação ao princípio da legalidade, com dolo genérico. O mesmo ocorre quanto ao réu Altair, que inclusive apontou, em seu depoimento no inquérito (fls. 1471/1473), conhecer as críticas existentes no corpo de Bombeiros quanto à superficialidade do sistema. Na condição de comandante do 4º CRB de 16/07/2008 a 09/01/2009, também deixou de exigir o cumprimento das normas pertinentes, apontando que não interferiu nos procedimentos de prevenção de incêndio coordenados pelo Major Adriano (réu Daniel Adriano ? Chefe da SPI à época), visto que ficaria pouco tempo à frente do comando. Na mesma linha, o réu Daniel, na condição de Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio do 4º CRB entre 02/04/07 e 27/12/2010, incorreu na mesma violação, pois, na esteira do que aduziu a testemunha Márcio Freitas (fl. 2675), que exerceu interinamente a mesma função, cabia ao chefe da SPI a exigência de projetos técnicos quando fosse o caso. Além disso, a expressa referência, pelo réu Altair, de que o réu Daniel tinha a prerrogativa de coordenar os procedimentos de prevenção, como acima referido. Por fim, o réu Alex, também como Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio do 4º CRB entre 01/03/2011 e 15/12/2011, assim como de 23/07/12 a 03/02/13, incorreu na mesma hipótese do réu Daniel, pois aplicava o sistema SIGPI com exceção somente dos casos em que havia necessidade de implantação de chuveiros automáticos e pára-raios, para os quais, excepcionalmente, exigia plantas e outros documentos técnicos, como informou em seu depoimento no inquérito (fls. 594/596). Por outro lado, não cabe considerar ato ímprobo a não capacitação dos bombeiros para realização das inspeções que verificariam o cumprimento ou não das diligências determinadas pelo SIGPI. Não há dúvidas de que a nova sistemática de fato transferia responsabilidades ao bombeiro

inspecionante, que deveria verificar a satisfação das exigências do sistema pelo proprietário sem que houvesse prévia aprovação de projeto técnico por profissional especializado. Tal dificuldade, contudo, decorre da própria implementação do sistema, sendo que não houve qualquer determinação legal ou administrativa de capacitação dos responsáveis pelas inspeções. Considerando isto, não é possível apontar, no ponto, efetiva ilegalidade na conduta dos réus, ainda que o bom senso por certo demandasse das chefias iniciativa no sentido de melhor qualificar os profissionais diante das mudanças no sistema, o que, de toda sorte, não permitiria a responsabilização por improbidade administrativa dolosa. De outra banda, no que diz respeito à ausência de atendimento do requerimento de inspeção para reexpedição de alvará à Boate Kiss no ano de 2012, assim como a ausência de exigência do treinamento de brigadistas no alvará emitido em 2011, assiste razão ao Ministério Público. Como antes referido, foram expedidos dois alvarás à Boate Kiss mediante o uso do SIGPI, em 2009 (fl. 319) e 2011 (fl. 307). Evidencia a prova que o alvará emitido em 11/08/2011 era válido até 10/08/2012 (fl. 307), tendo o proprietário sido notificado da expiração do mesmo apenas em 17/10/2012 (fl. 242). Ainda, realizado o pedido de nova inspeção em 07/11/2012 (fl. 238) e já paga a respectiva taxa (fls. 239/240), não houve resposta até 27/01/2013, data da tragédia. O prazo para o fornecimento de alvará ou notificação de correção dos sistemas de prevenção, conforme art. 5º, §4º, da Portaria nº 64/EMBM/99, é de 20 (vinte) dias a contar do requerimento de inspeção (fl. 96). Além disso, assim aponta o art. 1º, da Lei Estadual nº 10.987/97, que, à época, estabelecia as normas sobre sistemas de prevenção de incêndios: Art. 1º - Todos os prédios com instalações comerciais, industriais, de diversões públicas e edifícios residenciais com mais de uma economia e mais de um pavimento, deverão possuir plano de prevenção e proteção contra incêndio, aprovado pelo Corpo de Bombeiros da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Parágrafo 1º - O Corpo de Bombeiros, nos municípios em que possua destacamento, realizará inspeção anual nos prédios considerados de risco grande e médio e a cada dois anos nos prédios considerados de risco pequeno. Parágrafo 2º - Nos prédios já construídos, o Corpo de Bombeiros, expedirá notificação sobre os planos de prevenção e proteção existentes, especificando suas deficiências, tendo em vista as normas legais e assinalando prazos para a sua adequação. Parágrafo 3º - Os prazos referidos no parágrafo anterior, serão definidos por decreto do Poder Executivo. (Grifei). Como consta dos próprios alvarás emitidos em 2009 e 2011, a Boate Kiss era considerada estabelecimento de ?risco médio?, sujeita, portanto, à inspeção anual conforme a norma supracitada. Não há notícia, no entanto, de que no ano de 2012 tenha tal diligência sido realizada. De tal forma, seja pelo descumprimento dos prazos previstos na Portaria nº 64/EMBM/99, seja



pelo descumprimento do que prevê a própria Lei Estadual nº 10.987/97, a não realização da inspeção afronta a legalidade, possibilitando o enquadramento na lei de improbidade, desde que preenchido o requisito do elemento subjetivo. Na condição de Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio e Comandante Regional do 4º CRB, os réus Alex e Moisés estavam cientes dos riscos decorrentes do descumprimento dos prazos previstos nas normas aludidas. Os demais réus, evidentemente, não podem ser responsabilizados no ponto, pois já não exerciam a função nesta época. Ainda que, sem dúvida, concorram para a produção deste risco os proprietários que mantêm seus estabelecimentos em funcionamento a despeito da inexistência de alvará válido, não há como se afastar a responsabilidade dos réus pelo cumprimento das normas de prevenção de incêndio. Assim sendo, ao deixar de inspecionar o estabelecimento nos prazos legais ? o que seguramente poderia ter evitado a tragédia ? incorreram os referidos réus em ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, caput, da Lei nº 8.492/92, qualificado pela ?anuência aos resultados contrários ao Direito quanto o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria?. No que diz respeito ao treinamento de brigadistas, tenho que não há reforma a ser realizada na sentença. A resolução nº 014/BM-CCB/2009 (fls. 623/625) dispõe a respeito da exigência do Treinamento de Prevenção e Combate Incêndios (TPCI) para ?as ocupações classificadas na Tabela 1 da NBR 9077 ?. A Boate Kiss, como antes referido, enquadrava-se na Divisão F-6 da Tabela 1 da referida norma, relativa a ?Clubes Sociais?, como ?Boates e clubes noturnos em geral, salões de baile, restaurantes dançantes, clubes sociais e assemelhados?. Segundo a referida resolução, o treinamento ?capacita o aluno a atender rapidamente e com técnica, os princípios de incêndios de forma a extingui-los ou mesmo diminuir sua propagação e danos até a chegada do socorro especializado?. O art. 10 da resolução, ainda, destaca que ?o certificado de treinamento de prevenção e combate a incêndio será exigido no prazo de doze meses a partir da data de publicação desta resolução técnica?. A resolução foi publicada em 04/05/2009, de forma que o certificado era exigido a partir de 04/05/2010. Como apontou o juízo de origem, embora o alvará de 2009 (fl. 319) tenha sido emitido em data anterior à exigibilidade do certificado ? o que impede a responsabilização dos réus Daniel e Altair no caso -, o mesmo não ocorre quanto ao alvará de 2011, emitido em 11/08/2011 (fl. 307), assinado pelo Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio à época, o réu Alex da Rocha Camillo, subordinado ao Comandante do 4º CRB naquele momento, o réu Moisés da Silva Fuchs. É incontroverso que o certificado de TPCI não foi exigido quando da expedição deste alvará, como se pode colher do próprio apelo dos réus, ao apontar a adoção de momento diferido para a exigência (fl. 2922). Ainda, constou do próprio documento que ?para

renovação deste alvará, deverá apresentar [?] cópia do certificado de treinamento, conforme resolução técnica 014/CCB?, deixando claro que a dispensa da exigência no próprio alvará de 2011 foi deliberada. Ainda, peço vênha para destacar o seguinte trecho da sentença: [?] Inclusive, testemunhas informaram que existiam empresas particulares cadastradas e habilitadas a ministrarem o treinamento, ofertado também pelos próprios bombeiros, ainda que em setor diverso da SPI. No ofício de folha 661, datado de 05 de março de 2013, assinado pelo então Comandante Moisés da Silva Fuchs, e que já se encontrava no Comando por ocasião da expedição do último alvará, constou que ?a) O momento ideal em que o interessado deve comprovar a realização do treinamento (TPCI) é o da instalação da empresa e/ou do condomínio, ou quando da solicitação de novo ou renovação de alvará de proteção contra incêndio. O 4º Comando Regional de Bombeiro, desde o ano de 2012, para efeito de controle interno, uma vez que tal treinamento pode ser feito em outro lugar, adotou a política de solicitação do treinamento quando da solicitação do alvará, tendo em vista que o Corpo de Bombeiros é um dos órgãos que fiscaliza tal situação. (Grifei) Tais elementos não deixam dúvidas de que os réus Alex e Moisés, no exercício das funções de Chefe da Seção de Prevenção de Incêndios e Comandante do 4º CRB, ao deliberadamente deixarem de exigir o certificado de treinamento de brigadistas para emitir o alvará no ano de 2011, desrespeitaram o texto expresso da norma e assumiram o risco da produção de resultado que previram ou ao menos deveriam ter previsto: o despreparo dos funcionários do local em caso de uma situação de emergência. Destaca-se que, embora o alvará já estivesse vencido quando da ocorrência do incêndio, permanece a relação dos atos de improbidade praticados com a tragédia, não apenas porque a ausência de alvará válido entre agosto de 2012 e janeiro de 2013 também pode ser imputada aos réus, mas porque tal fato não permite afastar a conclusão de que tivesse o treinamento de brigadistas sido exigido já no alvará anterior ? como determinava a regra ? por certo poderiam ter sido ao menos mitigados os danos causados. Cabe apontar que a mesma resolução nº 14/2009 (fl. 624) aponta que o certificado de TCPI tem prazo de validade de 04 (quatro) anos, de forma que, caso exigido oportunamente, ainda estaria válido quando da ocorrência da tragédia. Por oportuno, consigno o seguinte trecho do laudo do CREA-RS juntado com a inicial (fl. 151 verso): Nas matérias veiculadas, ficou tácita a falta de preparo dos funcionários para alertar e orientar os usuários para a saída segura. Essa falta de preparo foi um componente importante que agravou as deficiências do sistema de evacuação. Ao contrário, ao demorar para liberar as portas de saída, buscando verificar se pagamentos de despesas haviam sido efetuados, a equipe de segurança acabou contribuindo para o aumento de vítimas. (Grifei). Ainda, não vinga a tese do apelante quanto à ausência de

obrigatoriedade do certificado de treinamento, motivada no excesso de poder regulamentar tanto da Resolução nº 14/BM-CCB/09 quanto da Portaria nº 64/EBM/99, normas que, em conjunto, diferentemente do que aduzem os réus, exigem o certificado para emissão do alvará, conforme texto do art. 5º, inciso IV desta última (fls. 94/95). Isto porque, a emissão das referidas normas se dá nos estritos termos do que autoriza o Estatuto da Brigada Militar (Lei nº 10.991/97) em seu art. 3º, XIII, assim redigido: Art. 3º - Compete à Brigada Militar: [?] XIII ? elaborar e emitir resoluções e normas técnicas para disciplinar a segurança contra incêndios e sinistros. Uma vez verificado que a disposição sobre a matéria se dá dentro da competência outorgada pela lei, faz-se possível a consideração da violação das Portarias e Resolução como atentado ao princípio da legalidade. Na esteira destes fundamentos, inviável a reforma da sentença no que tange a esta condenação. Em suma, os autos evidenciam que os quatro demandados, deliberadamente e em nome de maior produtividade: (a) agiram contrariamente à legislação em vigor ao aplicarem indiscriminadamente o sistema SIGPI em detrimento de todas as normas acima elencadas; (b) desrespeitaram os prazos legais de inspeção e; (c) deixaram de exigir, nos casos de Moisés e Alex, o certificado de treinamento de brigadistas na concessão de alvará à Boate Kiss. Os elementos mencionados deixam claro que os réus podiam e deviam adotar comportamento diverso, como ocorreu em outros comandos regionais, priorizando a garantia da segurança dos cidadãos. Ao deixar de fazê-lo, contribuíram diretamente para a ocorrência do sinistro da Boate Kiss como alhures referido, sendo imperioso o reconhecimento do ato de improbidade administrativa imputado. III.II ? Da improbidade administrativa por danos ao erário (artigo 10 da Lei nº 8.429/92): De outra banda, não se descuida que o Ministério Público também pleiteia a responsabilização dos réus Daniel, Alex e Moisés na forma do art. 10, caput, da Lei nº 8.429/92, por causarem prejuízo ao erário. Tal imputação se justifica na participação dos réus na liberação do funcionamento da Boate Kiss, os dois primeiros como Chefes da Seção de Prevenção de Incêndio que assinaram os dois alvarás emitidos àquele estabelecimento, em 2009 (fl. 319) e 2011 (fl. 307), e o terceiro por ser o Comandante do 4º CRB quando requerido pela primeira vez alvará pela empresa Santo Entretenimento LTDA (2009), assim como quando da expedição dos alvarás. No ponto, contudo, a pretensão do Ministério Público não merece trânsito, ante o caráter hipotético do dano alegado. O prejuízo ao erário decorreria das indenizações aos familiares das vítimas da tragédia, considerando as inúmeras ações em curso com tal objeto. O Ministério Público é claro ao requerer a condenação com base no prejuízo que por certo o Estado virá a sofrer. O entendimento sedimentado no STJ é no sentido da impossibilidade de condenação com fundamento no art. 10 por dano hipotético ou presumido, sendo indispensável a

comprovação de efetivo prejuízo para tanto. Neste sentido:  
ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL A QUO DE AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CONDUTA DOLOSA. PRETENSÃO RECURSAL QUE ESBARRA NO ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, para que seja configurado o ato de improbidade de que trata a Lei 8.429/99, "é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10" (REsp 1.261.994/PE, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 13/4/12). 2. O Tribunal de origem concluiu, diante do caso concreto, pela ausência dos elementos aptos à configuração do ato de improbidade administrativa. 3. A inversão do julgado, nos termos propostos pelo Ministério Público Federal, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório, procedimento vedado nos termos da Súmula 7/STJ. 4. Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "a tipificação da lesão ao patrimônio público (art. 10, caput, da Lei 8.429/92) exige a prova de sua ocorrência, mercê da impossibilidade de condenação ao ressarcimento ao erário de dano hipotético ou presumido" (REsp 939.118/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 1º/3/11). 5. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 107.758/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/12/2012, DJe 10/12/2012) (Grifei). Não é outro o entendimento adotado nesta Câmara: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8.429/92. DIRECIONADO POLICIAMENTO OSTENSIVO NO TRANSPORTE DE VALORES DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL ATÉ INTITUIÇÕES BANCÁRIAS. SANÇÕES DE MULTA REDIMENSIONADAS. 1. Afastada prefacial de ilegitimidade passiva dos empresários co-demandados, haja vista a necessidade de esclarecimento do grau de envolvimento de suas condutas, o que só pode se dar por meio da devida instrução processual. 2. Igualmente afastada a preliminar de inadequação da ação civil pública para a apuração da prática improbaeventualmente levada a efeito pelos particulares. Ampla defesa dos direitos difusos da sociedade resguardado pela Constituição ao Ministério Público. Ar. 129 da CF. 3. Improbidade administrativa caracterizada na determinação efetuada por Comandante de unidade da Brigada Militar para que seus subordinados prestassem serviço particular de escolta ostensiva a determinados empresários locais quando do depósito de valores em agências bancárias da cidade, sem nem mesmo saber o que continham os malotes conduzidos no automóvel particular dos comerciantes. Desvio de finalidade na utilização do aparato de segurança ? que deve atender a

todos igualmente ? e assim era empregado para satisfação de interesses particulares dos amigos do comandante da corporação local, situação que impõe o enquadramento no art. 11, caput e inciso I da Lei de Improbidade Administrativa, porquanto os fatos examinados atentam contra os princípios da administração pública, notadamente a legalidade, lealdade às instituições e impessoalidade. 4. Afastada, no entanto, a hipótese albergada no disposto no art. 10, inciso XIII, da Lei nº 8.429/92, porque não há nos autos qualquer evidência de efetivo prejuízo material ao erário, circunstância que é elementar dessa tipificação. 5.

Redimensionamento das sanções de multa, não apenas em função do afastamento das sanções pelo art. 10, mas também porque as multas civis aplicadas na sentença afiguram-se excessivas, vistos os fatos sob o ângulo da proporcionalidade. 6. Manutenção da sanção autônoma de proibição de contratação com o Poder Público por até três anos para todos os demandados, porque essa pena, notadamente para os particulares, tem importante eficácia no juízo de reprovação pelos fatos ora em exame. 7. Sentença de procedência na origem. APELAÇÕES PARCIALMENTE PROVIDAS, POR MAIORIA, NA FORMA DO ART. 942, DO CPC/2015.

(Apelação Cível, Nº 70076104009, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 12-04-2019) (Grifei). Cabe reiterar que o prejuízo ao erário indicado não se verifica da própria ocorrência do incêndio, mas das indenizações a serem custeadas pelo Estado na reparação dos danos causados, em decorrência de eventuais e futuras demandas, assim como das já ajuizadas. O pedido visivelmente envolve a presunção do dano, que não apenas não pode ser imediatamente quantificado, mas sequer pode ser confirmado em sua existência, visto que dependente da análise de todos os elementos da responsabilidade civil em demandas judiciais diversas, o que não foi evidenciado no caso. Para hipóteses como a presente, a forma adequada prevista no ordenamento jurídico para o reembolso de eventual dano indenizado pelo Estado é a ação de regresso prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal, não a ação por improbidade administrativa, movida previamente à configuração do dano. Sendo assim, deve ser rechaçada a pretensão no ponto. III.III ? Das sanções aplicáveis (artigo 12 da Lei nº 8.429/92): Por fim, quanto às penas a serem aplicadas, o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 8.429/92 prevê o seguinte: Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. O juízo de origem assim justificou a modulação das penas impostas: Aplicáveis, portanto, as penalidades previstas no inciso III do artigo 12, destacando que no caso concreto a conduta não é dotada de gravidade a justificar perda da função pública, assim como não foi causado dano que deva ser reparado, restando, pois, a suspensão dos direitos políticos, pelo período de três anos, pagamento de multa civil, que fixo no equivalente a

duas vezes o valor da remuneração percebida 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.

Considerando o parcial provimento do recurso do Ministério Público, julgando procedente o pedido em relação a quase todos os fatos imputados na inicial, tenho que a sanção comporta majoração. Deve-se observar que as sanções de natureza pessoal (suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios), assim como a perda da função pública, têm natureza grave e devem ser aplicadas com necessária moderação, obedecendo-se aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Por exemplo: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. REVISÃO DE PENALIDADES. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. GRAVIDADE DOS FATOS. POSSIBILIDADE DE DECOTAMENTO. PROPORCIONALIDADE ENTRE O ATO PRATICADO E AS SANÇÕES IMPOSTAS. 1. É possível a revisão das penalidades aplicadas em ações de improbidade administrativa em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas. 2. "A jurisprudência desta Corte tem mitigado a imposição da sanção de direitos políticos nas condenações por ato de improbidade, por ser a mais drástica das penalidades estabelecidas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, devendo ser considerada a gravidade do caso, e não a das funções do acusado" (REsp 1228749/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 29/04/2014). [...] (AgInt no REsp 1572616/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 26/06/2018) (suprimi e grifei) No caso, considerando: (a) os gravíssimos fatos que envolvem o presente feito, com 242 vítimas fatais e mais centenas de feridos; (b) o abalo à imagem e à integridade da administração pública ao ter servidores seus responsabilizados por fatos causadores de danos imensuráveis e de imensa repercussão e; (c) o fato de que houve vantagem corporativa, seja da perspectiva financeira, por meio da maior arrecadação, seja pelo incremento da produtividade, ambas em benefício do destacamento pelo qual respondiam os réus, tenho que a sanção correspondente deve ser a perda da função pública, além da majoração das penas já aplicadas. Tivessem agido conforme a lei em vez de deixar de cumpri-la suportados unicamente por um ofício de autoridade superior e visando interesse diverso da segurança dos cidadãos, o sinistro poderia ter sido evitado, o que é justamente um dos objetivos do estabelecimento de um Corpo de Bombeiros e de um sistema de prevenção contra incêndios. Sendo assim, com base no art. 12, inciso III da Lei nº 8.429/92, reputo adequada a aplicação, a todos os réus, por violação ao art. 11 da mesma Lei, da pena

de perda da função pública (no caso do réu Daniel, inativo, cassação de aposentadoria). Da mesma forma, majoro, em relação aos réus Alex e Moisés, a multa aplicada na origem para 10 (dez) vezes o valor da remuneração, e em relação aos réus Daniel e Altair, para 05 (cinco) vezes o valor da remuneração, considerando que estes últimos não podem ser responsabilizados pela omissão na inspeção em 2012, tampouco pela inexigência do treinamento de brigadistas, como antes referido. Em atenção ao apelo dos réus, destaco, por fim, que inexistente vedação legal à aplicação cumulativa das sanções por improbidade administrativa. Pelo contrário, o caput do art. 12 da Lei nº 8.429/92 prevê expressamente tal possibilidade. Ante o exposto, voto por negar provimento ao agravo retido, dar parcial provimento ao recurso do Ministério Público e negar provimento ao recurso dos réus, para reformar em parte a sentença, reconhecendo o ato de improbidade administrativa por violação do art. 11 nos termos da fundamentação, aplicando a todos os demandados a pena de perda da função pública/cassação de aposentadoria e majorando a multa aplicada aos réus Alex e Moisés para 10 (dez) vezes o valor da remuneração, e em relação aos réus Daniel e Altair, para 05 (cinco) vezes o valor da remuneração, estendidas as demais condenações, de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar, a todos os réus. Ficam os réus responsáveis por 75% das custas processuais. Sem honorários, pois não devidos ao Ministério Público. Des. Antonio Vinicius Amaro da Silveira Eminentes colegas, como já justifiquei quando anunciei em sessão que iria pedir vista, reitero que assim o fiz dadas as peculiaridades que envolvem este caso, sobretudo em decorrência da gravidade das sanções impostas aos agentes públicos demandados, ora réus. De imediato, estou acompanhando o eminente Relator no que concerne ao afastamento das preliminares invocadas, tanto de ilegitimidade ativa do Ministério Público, quanto de prescrição, entendendo muito bem enfrentadas as questões, razão pela qual adiro integralmente aos fundamentos declinados no voto. Da mesma forma procedo em relação aos agravos retidos, negando provimento ao que conhecido, nos exatos termos do voto condutor. Quanto ao mérito, devo registrar o brilhantismo do voto lançado pelo eminente Des. Francesco Conti, que, com muita precisão, enfrentou a matéria ora submetida a análise, de modo que as tímidas ponderações que farei em nada diminuem a importância e a grandeza do trabalho. Pois bem. Tem sido a tônica da jurisprudência, da qual não destoam as Câmaras que integram o Segundo Grupo de Câmaras deste Tribunal, o entendimento de que a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa exigirá sempre que se avalie o elemento subjetivo que compõe a conduta do agente público, pois não poderá ser admitida a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas Lei nº 8.429/92, que teve ingresso no sistema para banir aqueles atos

envoltos em fraudes à coisa pública. Diante dessa análise, prevalece o entendimento de que só haverá a improbidade administrativa prevista nos arts. 9º e 11 da LIA quando se vislumbra, inquestionavelmente, o elemento dolo no ato praticado pelo agente público. De sua vez, para que se veja configurado o tipo do art. 10, o legislador é enfático em abordar a conduta do gestor focado na ação ou omissão lesiva, na forma dolosa ou culposa. Dito isso, firmadas as premissas de abordagem, de imediato saliento que acompanho o eminente Relator no tocante ao reconhecimento da efetiva ilegalidade na adoção pura e simples do SIGPI em detrimento das demais normas que regulam a prevenção de incêndios, qualificada pelo dolo dos demandados ao assumir o risco de implantação de sistema deficiente para a finalidade a que se destinava, em nome de maior produtividade?. Com efeito, avaliada a questão sob todos seus pontos de vista, no particular há que se prover o recurso do Ministério Público. Impende ressaltar que a sentença, embora tivesse afastado a responsabilidade dos réus pela utilização do sistema SIGPI, sob o fundamento de não se mostrar possível a imputação da obrigação de formular outras exigências que não as constantes no referido sistema (ainda que previstas na legislação estadual ou municipal)?, reconhece expressamente que a norma de regência, especialmente a Portaria nº 64/EMBM/99, que previa o procedimento de PPCI completo, não vinha sendo observada pelo Comando Regional de Santa Maria. A esse respeito, assim consignou a douta sentenciante: (...) Foi bastante debatida a questão acerca da revogação ou não da referida Portaria, restando indubitado que não chegou a ocorrer a revogação formal expressa. Todavia, há relatos, transcritos acima, no sentido de que estavam em andamento proposições para a sua revogação, sem que houvesse, no entanto, sido publicado qualquer ato a respeito. Também na folha 928/931 consta documento, consistente na Circular 001/CCB-DTPI/2013, que determina a observância das Portarias 64 e 138 e Resolução 006. Referido documento, todavia, foi emitido um mês depois do incêndio e, segundo informado pelas testemunhas, naquele momento deixou de ser utilizado o SIGPI. Então, a determinação para que passe a ser aplicada a legislação citada somente demonstra que isso não vinha ocorrendo até aquele momento. Da mesma forma, o ofício de folhas 1095/1099, onde informado que a legislação em debate encontrava-se em vigor e que não estava dispensada a apresentação de plantas, memoriais descritivos e Anotação de Responsabilidade Técnica, data de maio de 2013, portanto posterior ao incêndio da Kiss. (...) Todavia, analisando os termos do ofício nº 076/CCB-DTPI/2008, que encaminha a documentação relativa à adoção do sistema SIGPI (fls. 1146/1147), depreende-se que inexistente qualquer recomendação para que o comando deixasse de observar a legislação aplicável às inspeções realizadas, especialmente a Portaria nº 64/EMBM/99, reportando-se ao



encaminhamento de modelo de contrato que deveria ser adotado entre o Comando Regional de Bombeiros e a empresa W3, desenvolvedora do software contratado. Aliás, o ofício trata apenas da questão burocrática aventada, especialmente no tocante à formalização da contratação; menciona a inexigibilidade de licitação e a especialização da empresa contratada para o desenvolvimento do programa, nada dispendo sobre eventual modificação nos critérios técnicos que até então vinham sendo observados para a realização das vistorias. Nem poderia ser diferente. Para que eventualmente fossem alterados os critérios técnicos, evidentemente a forma de encaminhamento seria outra, bem distinta de um mero ofício. A manifestação daquela empresa (fls. 1148/1150), inclusive, esclarece que o Sistema Integrado de Gestão da Prevenção de Incêndio é uma ferramenta de software, projetada e concebida a partir de março de 2006, desenvolvida em uma linguagem de programação com código aberto e não proprietário, altamente difundida e utilizada em aplicações da web e que integra um conjunto de recursos e funcionalidades voltadas à operação e ao gerenciamento das atividades de prevenção de incêndio, executadas pelo Corpo de Bombeiros da Brigada Militar do RS, de acordo com o previsto na Lei Estadual nº 10.987 de 11 de agosto de 1997 e decretos posteriores;? - fl. 1148 (grifei). Trata-se, portanto, e aqui a fundamental importância de destaque ao ponto, de uma ferramenta desenvolvida para gerenciamento da atividade desempenhada pelo Corpo de Bombeiros, ou seja, um programa informatizado visando à facilitação dos procedimentos a serem adotados, sem qualquer interferência na abordagem técnica a que devam se submeter os operadores responsáveis. A ferramenta disponibilizada, como mero instrumento de facilitação da atividade administrativa de controle, não dispensou e jamais poderia dispensar a análise do conteúdo relativo ao mérito das normas então vigentes (nunca revogadas), que deveriam continuar sendo observadas na realização das vistorias, como de fato permaneceu sendo praticado pelas corporações de outros municípios do Estado, como são os casos de São Gabriel, Três Passos e Cruz Alta, por exemplo. Ademais, pedindo vênias ao Relator, reproduzo parte de seu douto voto, pois fez análise muito ilustrativa a respeito desta questão. Refere o voto: A adoção do software, conforme a inicial, possibilitava que os itens necessários para a concessão do alvará fossem automaticamente verificados pelo sistema por meio de informações fornecidas pelo interessado, emitindo uma lista de itens faltantes, que orientava a posterior inspeção pelo Corpo de Bombeiros, fazendo com que somente fosse verificado o cumprimento dos itens constantes da referida lista, nada mais. Como o sistema não contemplava a lista de exigências da legislação municipal e, principalmente, da Portaria nº 64/EMBM/99, os alvarás eram emitidos sem o cumprimento de uma série de itens lá previstos. Não tendo havido, portanto, revogação daquela

legislação, o que era de conhecimento dos Comandantes e dos Chefes de Seção, que deixaram de observá-las, resta evidenciada a inadequada conduta dos agentes responsáveis, consubstanciada na omissão de observação à legislação de regência, ainda em vigor, para adotar a simples prática de aplicação do sistema SIGPI, assumindo, assim, os riscos de eventual resultado decorrente de tal conduta omissiva. Não por acaso existem as normas técnicas de aplicação cogente na fiscalização de atividades de risco, as quais, desta forma, deixaram de ser observadas, justamente por aqueles agentes públicos teoricamente mais capacitados e a quem incumbia a obrigação de zelar pela coisa pública. Sim, pois impende ressaltar que a observância à legislação que rege os procedimentos exigíveis para a expedição de alvará é dever de ofício dos demandados, porquanto integrantes da Corporação de Bombeiros da Brigada Militar, obrigados, portanto, a zelar pela adoção de procedimentos de segurança inerentes à atividade. E aqui a relevância do ponto bem apreendido pelo eminente Relator, pois evidencia-se a configuração de conduta consciente e vontade deliberada dos demandados ao abdicarem da observância à legislação cogente então em vigor, assumindo todos os riscos da emissão de alvarás que deixassem de considerar a íntegra dos requisitos necessários, especialmente aqueles que exigiam o plano de prevenção completo. Destaco que o art. 11, caput, da Lei 8.429/92 reconhece como ato de improbidade administrativa, que atente contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Neste contexto, há que se estabelecer que esta omissão adotada pelos demandados não se enquadra como mera conduta culposa. Nessa linha, Fábio Medina Osório, também citado no voto condutor, afirma: De fato, só haverá improbidade administrativa quando estiver presente o dolo ou a culpa grave, visto que tanto a corrupção pública quanto a grave desonestidade funcional pressupõem conduta dolosa, enquanto a grave ineficiência funcional pressupõe culpa grave, motivo pelo qual aparece seu caráter de insuportabilidade, a tal ponto que se fazem necessárias, geralmente, a exclusão do agente do setor público e a suspensão de seus direitos políticos (art. 37, §4º, da CF), como regra geral. Por isso há se distinguir a conduta meramente culposa daquela onde o agente público age ou deixa de agir impregnando sua postura com a vontade consciente de concretizar os requisitos objetivos do tipo. No caso, a conduta omissiva dos agentes demandados resta enquadrada como dolo genérico, na medida que se apresenta contrária ao dever de legalidade e lealdade às instituições, especialmente no tocante à observância das exigências legais e do dever de ofício de zelar pela segurança na expedição dos respectivos alvarás. Essa tem sido a tônica da doutrina e da jurisprudência quando do enfrentamento de situações como a dos autos, que evidenciam o dolo genérico. Aliás, há precedentes no STJ

no tocante à conduta dolosa prevista no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente quanto ao dolo genérico, considerando desnecessária, portanto, a demonstração de dolo específico:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, CAPUT, DA LEI 8.429/92. LICITAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. ALEGAÇÃO DE OFENSA A NORMA DE DIREITO LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. APRECIÇÃO DE ALEGADA VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INVIABILIDADE, NA VIA DE RECURSO ESPECIAL. ALEGADO CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO, NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL, DO DISPOSITIVO LEGAL QUE, EM TESE, TERIA SIDO VIOLADO OU QUE TERIA RECEBIDO INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF, APLICADA POR ANALOGIA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO E PELA CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015. (...) X. Consoante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, (a) \"o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico\" (STJ, REsp 951.389/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/05/2011); e (b) \"os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente\" (STJ, AgInt no AREsp 271.755/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/03/2017). XI. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp 1458248 / SP, Rel. Ministra Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/10/2019) (grifei)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO VERBAL. DESRESPEITO À LEI 8.666/1993. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ELEMENTO SUBJETIVO EVIDENCIADO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADO. 1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual, contra ex-prefeito do município de Ladário, de Roberto Guimarães, ex-secretário de planejamento e gestão do município, e de Pantur Viagens e Turismo LTDA., visando à condenação dos requeridos

nas sanções previstas no artigo 12, incisos II e III da Lei nº 8.429/92, em virtude da prática dos atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 10, caput e inciso VIII, e 11, inciso I, ambos da mesma lei. Visto ter-se apurado que a empresa requerida foi contratada de maneira direta, sem contrato e dispensa de licitação, para contratação emergencial para serviço de prestação continuada e essencial, qual seja o transporte público. 2. A sentença julgou improcedente o pedido por não vislumbrar a indevida dispensa de licitação, tampouco a prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento diverso daquele previsto na regra de competência. O Tribunal de origem negou provimento ao recurso de Apelação para manter in totum a sentença. 3. A irresignação centra-se no reconhecimento da prática, pelos ora recorridos, dos atos de Improbidade Administrativa previstos no artigo 10, caput e VIII, e no artigo 11, I, ambos da Lei Federal 8.429/1992, considerando a incontestável inexistência de procedimento prévio de dispensa de licitação e a contratação informal/verbal no período de 30/04/2011 a 30/06/2011, para serviço de prestação continuada e essencial, como é o caso do transporte público escolar para o município. (...) 5. "O elemento subjetivo, necessário à configuração de Improbidade Administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico" (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). O dolo genérico é verificado quando o agente, tendo pleno conhecimento das normas, pratica o núcleo do tipo legal, mesmo que ausente finalidade específica de agir. Trata-se de interpretação que confere ao dolo genérico caráter diverso, uma vez que sua configuração não está relacionada com a constatação de má-fé do agente quando da prática de determinada conduta. 6. "Nos termos da jurisprudência firmada no âmbito deste Superior Tribunal de Justiça, os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8429/92 dependem da presença do dolo genérico (este consubstanciado na atuação deliberada no sentido de praticar ato contrário aos princípios da Administração Pública), mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente". (AgInt no AREsp 1.121.329/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 26/6/2018) 7. Assim, ao contrário do que concluiu o Tribunal de origem, está evidenciado o dolo, ao menos genérico, e a culpa, consubstanciados: (I) na ciência de que o ato praticado é ilegal e (II) na prática de conduta cujo escopo é frustrar a necessária realização de certame licitatório. 8. Recurso Especial provido. (REsp 1784581 / MS, Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2019) (grifei) E, no aspecto, como bem mencionado pelo ilustre Relator, tal conduta restou perpetrada por todos os réus. Ou seja, independentemente do período identificado, a partir da implantação do

sistema SIGPI (meados de 2007), todos os denunciados omitiram-se na observação das exigências normativas de fiscalização e consequente emissão de alvarás. Merece, provimento, no aspecto, o recurso interposto pelo Ministério Público, para que seja reconhecida a prática ímproba de todos os demandados pela adoção do sistema simplificado, sem a observância da legislação de regência em vigor. Da mesma forma, igualmente acompanho o eminente Relator quanto ao reconhecimento da improbidade administrativa em relação aos réus Moisés e Alex, respectivamente Comandante e Chefe de Seção, que se encontravam à frente da Corporação por ocasião da emissão do alvará de 2011, quando deixaram de observar a exigência do certificado de Treinamento de Prevenção e Combate a Incêndios, como já reconhecido na sentença, bem como da omissão no atendimento ao pedido de renovação do alvará no ano de 2012. Reitero que aqui também a análise do voto condutor foi percuciente e detalhada, razão pela qual também estou aderindo à conclusão adotada no ponto. Assim, em suma, no que toca ao reconhecimento da responsabilidade e a improbidade administrativa imposta aos réus, estou acompanhando integralmente o voto do eminente Relator, com os acréscimos aqui destacados. No entanto, no que concerne às sanções aplicáveis, tenho que a questão mereça abordagem um pouco mais específica, sobretudo se identificarmos ? o que é possível fazer claramente ? que as condutas dos réus são distintas e, por isso, não podem ter o mesmo tratamento. No ponto, assim como o eminente Relator, também considero que a sentença efetivamente mereça reforma. Com efeito. Em razão do reconhecimento da improbidade administrativa praticada pela adoção indiscriminada do sistema SIGPI, deixando de observar a legislação em vigor no tocante aos requisitos necessários para expedição dos alvarás, também devem ser punidos os demandados Altair e Daniel, assim como majoradas as sanções impostas aos demandados Moisés e Alex, já que a sentença não considerou ímproba esta omissão deliberada. Todavia, neste aspecto, com todo o respeito possível, é que diverjo parcialmente do entendimento exarado pelo eminente Relator. Com efeito, a par de também reconhecer a improbidade nos termos descritos na inicial, a divergência pontual é especificamente no que concerne à dosimetria da pena imposta aos réus. A dosimetria deve se dar de forma individual, de acordo com a participação de cada um dos réus e, especialmente, considerando que a improbidade ora reconhecida se refere estritamente à postura de inobservância dos critérios estabelecidos nas Portarias 064 e 138, além da omissão, já reconhecida na sentença, relativamente à exigência do certificado de Treinamento de Prevenção e Combate a Incêndios, bem como no atendimento ao pedido de renovação do alvará no ano de 2012. Impende ressaltar que, na aplicação da pena nos casos de comprovada improbidade do agente administrativo, há que se atentar para os critérios da razoabilidade e da

proporcionalidade, sobretudo fazendo-se a adequada distinção do plano de responsabilização jurisdicional de punição, que, no caso, não é o penal e nem mesmo o civil. Sob este prisma, essencial que o julgador vislumbre no contexto da ação ou omissão tida como ímproba a sua gravidade no âmbito da administração pública, de acordo com os fatos, o grau de culpa ou dolo do agente, bem como o proveito que haja obtido com a improbidade detectada. A propósito, acerca da dosimetria da pena na Lei de Improbidade Administrativa e proporcionalidade, ensina EDUARDO ARRUDA ALVIM: Uma vez levada a hipótese a respeito da qual se alega improbidade à apreciação do Judiciário, caberá a este, reconhecido que o ato trazido para sua apreciação é ímprobo, a aplicação das penas, sempre levando em consideração a gravidade do ato, o proveito patrimonial experimentado, a boa-fé do agente, dentre outros critérios, com vistas a que ditas sanções não extravasem o critério de proporcionalidade no sentido da proibição do acesso (Estudos sobre Improbidade Administrativa, Salvador, Jus Podivm, 2012, p. 225 - Grifei). Assim é que não se pode reservar a mesma reprimenda a um agente que, por exemplo, tenha praticado um ato de improbidade grave, com dolo específico ? má-fé ? e com consequências drásticas, mediante comprovado proveito econômico, em benefício próprio, e a outro que, a par da grave consequência de sua conduta, tenha agido com dolo genérico, sem qualquer benefício econômico ou vantagem de qualquer natureza. Ambos devem sim ser punidos, mas não parece razoável que sofram a mesma reprimenda. Esses são, a meu ver, fatores prioritários na composição da dosimetria da pena ser aplicada em casos de improbidade. Por isso, tenho que os critérios de aplicação da penalidade devem ser pontualmente apreciados, especialmente considerando a identificação do dolo genérico na conduta de todos os demandados, com assunção de eventuais riscos decorrentes, não permitindo concluir, todavia, que tivessem agido com dolo específico em relação ao resultado trágico causado. Nesse contexto, atento à proporcionalidade, não vejo como razoável aplicar-se a pena mais grave a um agente cuja conduta não tenha sido consolidada pela má-fé, ou dotada de dolo específico. Além disso, no caso concreto sequer houve arguição de qualquer proveito econômico dos agentes ímprobos, tampouco vantagem pessoal que pudesse justificar a aplicação da pena mais grave proposta. A fim de melhor ilustrar os critérios que adoto, invoco precedentes do STJ no tocante à proporcionalidade da pena aplicável: SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM DESFAVOR DE MÉDICO PERTENCENTE AO SUS POR COBRANÇA INDEVIDA DE HONORÁRIOS. ATO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS (ART. 11 DA LIA). DOSIMETRIA DA PENA. POSSIBILIDADE DE REVISÃO NESTA INSTÂNCIA QUANDO EVIDENCIADA A AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE DAS PENAS APLICADAS. NO TRIBUNAL DE

ORIGEM, HOUE A CUMULAÇÃO DAS SANÇÕES DE SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS, DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO E DE MULTA CIVIL, EMBORA RECONHECIDO OS BONS PRÉSTIMO DO IMPLICADO ENQUANTO MÉDICO CONVENIADO. EXORBITÂNCIA VERIFICADA. DECISÃO MONOCRÁTICA QUE DEVE SER MANTIDA. AGRAVO INTERNO DO MPF A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Esta Corte é firme no entendimento de que a cumulação de penalidades na ação de improbidade administrativa é facultativa, devendo o magistrado, na aplicação das sanções, observar a dosimetria necessária, de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do que prescreve o parágrafo único do art. 12 da Lei 8.429/92 (AgRg no AREsp. 367.631/PR, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 7.10.2015). 2. Na origem, cuida-se de Ação de Improbidade Administrativa em desfavor de Médico conveniado ao SUS em razão da cobrança indevida de honorários de paciente. 3. O acórdão recorrido, apesar de reconhecer ser o réu um dos médicos que mais faz partos e plantões pelo SUS (fls. 800), aplicou, cumulativamente, as penas de suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público e multa civil. 4. Ora, consignado os bons préstimos do acionado em suas funções, tornam-se desarrazoadas as sanções estabelecidas. 5. Posto isto, é de se concluir que a multa civil no importe de 5 vezes o valor da remuneração do Agente Público à época dos fatos é a reprimenda bastante para o ato reconhecido como ímprobo pelas Instâncias Ordinárias, eficientes para punir a inescusável conduta do Agente Público e coibir práticas futuras em igual sentido nos vindouros atendimentos médicos, além de estimular o aprimoramento do Servidor para a condução da coisa pública. Portanto, não merece reproche a decisão unipessoal agravada. 6. Agravo Interno do MPF a que se nega provimento (AgInt no AREsp 262865 / MG, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/12/2018) (grifei) ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. INCURSÃO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PENA APLICADA. PROPORCIONALIDADE. PARÂMETROS. MAGISTRADO. CONDUTA INCOMPATÍVEL COM A DIGNIDADE, HONRA E DECORO DAS FUNÇÕES. SANÇÃO. ADEQUAÇÃO. 1. No controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade. 2. É firme o entendimento de que é possível o exame da penalidade imposta, acerca da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação da pena, já que estaria relacionada com a própria legalidade do ato administrativo. 3. Nos termos do art. 2º da Lei n. 9.784/1999, a Administração obedecerá, entre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade,

ampla defesa e contraditório, devendo os referidos postulados ser observados inclusive na aplicação dos atos sancionatórios. 4. Especificamente em relação à proporcionalidade, alguns parâmetros devem ser adotados, sendo três as balizas a serem observadas: i) adequação - verificando-se se a medida adotada é eficaz para alcançar o resultado pretendido; ii) necessidade - devendo ser observado se o fim almejado pode ser atingido por meio menos gravoso ou oneroso; iii) proporcionalidade em sentido estrito - consubstanciada na relação custo-benefício, ponderando-se se a providência acatada não irá sacrificar bem de categoria jurídica mais elevada do que aquele que se pretende resguardar. 5. Do magistrado exige-se comportamento ético, moral, ilibado e probó tanto na vida pública como na particular, devendo agir sempre de forma compatível com a relevante função que exerce, conforme inteligência do Código de Ética da Magistratura, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça em agosto de 2008, que estabeleceu preceitos complementares aos deveres funcionais dos juízes que emanam da Constituição Federal, do Estatuto da Magistratura e das demais disposições legais. 6. Hipótese em que mostra-se correta a aplicação da pena de aposentadoria compulsória com proventos proporcionais à magistrada ante a prática de conduta gravíssima, incompatível com a dignidade, honra e decoro de suas funções, qual seja, a determinação de busca e apreensão de armas que estariam em poder, supostamente, de um morador do condomínio no qual ela residia, sem provocação do Ministério Público ou de autoridade policial, diligência que ela conduziu pessoalmente, e, ainda, o confisco de câmera fotográfica e a voz de prisão dada à empregada doméstica da residência. Aplicação do art. 56, II, da LC 73/1979. 7. Recurso desprovido. (RMS 33671 / RJ, Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/02/2019) (grifei) Reporto-me especialmente à ementa supra, da qual extraio os parâmetros que podem ser adotados para observância da proporcionalidade, observando-se as balizas de adequação (verificando-se se a medida adotada é eficaz para alcançar o resultado pretendido), necessidade (devendo ser observado se o fim almejado pode ser atingido por meio menos gravoso ou oneroso) e proporcionalidade em sentido estrito - consubstanciada na relação custo-benefício, ponderando-se se a providência acatada não irá sacrificar bem de categoria jurídica mais elevada do que aquele que se pretende resguardar. E aqui, para melhor percepção do entendimento, é preciso destacar qual a categoria jurídica do bem que se pretenda resguardar. Para tanto, jamais deve-se perder de vista que a responsabilização penal se dá em prol da sociedade, quando a conduta seja considerada destoante dos padrões previamente estabelecidos, fazendo com que o cidadão infrator responda perante seus pares pelo ato cometido. Já a responsabilidade civil atenta para o dever de reparar o dano causado ao indivíduo ? ou indivíduos ? particularizado.



Nem uma destas se confunde com a responsabilidade administrativa, cujo propósito é resguardar a administração pública e os princípios que a norteiam, podendo ou não haver dano objetivo, que conseqüentemente poderá ou não repercutir nas demais áreas. O propósito desta ação não é a persecução penal, nem a civil. Temos que estar atentos ao âmbito administrativo da conduta. Dito isso, tenho que no caso dos autos a pena de multa, majorada em relação àquela imposta na sentença, denota-se eficaz para alcançar o resultado pretendido, por meio menos gravoso do que a penalidade de perda da função pública, notadamente considerando se tratar de conduta praticada com dolo genérico. Por isso, embora a postura ímproba perpetrada pelos réus possa ser considerada de natureza grave, tenho que, em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, não há falar na aplicação da pena mais grave, qual seja a de perda da função pública, em casos onde se configure o dolo genérico e não o dolo específico. Assim, divirjo do eminente Relator no tocante à pena de perda da função pública, a fim de limitar a penalidade à imposição de multa civil e demais cominações. Considerando que a sentença, ao reconhecer a improbidade administrativa somente no tocante à dispensa do Certificado de Treinamento para expedição do alvará, condenou os demandados Moisés e Alex ao pagamento de multa civil de 2 vezes o valor da remuneração percebida quando da ocorrência dos fatos, tenho que tal penalidade merece ser majorada em razão do reconhecimento, nesta decisão colegiada, da conduta dolosa na inobservância à legalidade. No tocante ao réu Moisés, Comandante da Corporação de 24.04.2009 a 28.03.2013 (aproximadamente 4 anos), tenho que a pena de multa deve ser majorada para 12 vezes o valor da remuneração; o demandado Alex, por sua vez, Chefe de Seção nos períodos de 01.03.11 a 15.12.11 e de 23.07.12 a 03.02.13 (período total inferior a dois anos), deve ter a pena de multa civil fixada em 10 vezes o valor da remuneração. O demandado Daniel, por sua vez, atuou como Chefe de Seção no período de 02.04.2007 a 27.12.2010 (mais de 3 anos), quando transferido para a reserva remunerada, devendo ser condenado, por todas circunstâncias destacadas no voto do Relator, ao pagamento de multa civil correspondente ao valor de 8 vezes a remuneração; e, por fim, o réu Altair, Comandante da Corporação no período de 16.07.08 a 07.01.09 (aproximadamente 6 meses), o valor equivalente a 5 vezes o valor da remuneração. No tocante à suspensão de direitos políticos, tenho que deve ser aplicada no período de 3 anos para os demandados Altair e Daniel e 4 anos para os réus Moisés e Alex. Por fim, fica mantida a pena de proibição de contratar com o Poder Público imposta na sentença, que deverá ser estendida igualmente aos demandados Altair e Daniel. Ante o exposto, voto por negar provimento ao agravo retido e ao recurso dos réus e por dar parcial provimento à apelação interposta pelo Ministério

Público para reconhecer também a prática de ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, caput, da Lei 8.429/92. Divirjo, respeitosamente, do douto voto do eminente Relator, para prover em menor extensão o apelo do Ministério Público, apenas no tocante à dosimetria das penas, as quais vão fixadas nos termos acima discriminados. É como voto. Des. Alexandre Mussoi Moreira (PRESIDENTE) Com a devida vênia do relator, acompanho o Desembargador Eduardo Uhlein, para dar provimento ao apelo dos réus para julgar totalmente improcedente a ação civil pública, e negar provimento, ao recurso do Ministério Público. Des. Eduardo Uhlein Eminentes Colegas! Cuida-se de recursos de apelação cível manejados pelo Ministério Público e pelos réus Alex da Rocha Camilo e Moisés da Silva Fuchs em face da sentença de parcial procedência proferida em ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Os apelos, na forma como interpostos, devolveram integralmente ao segundo grau de jurisdição a matéria debatida entre as partes desde a petição inicial, de modo que, convocado a integrar este colegiado estendido por força do artigo 942 do Código de Processo Civil, ressalto que examinarei em conjunto as inconformidades recursais apresentadas. De plano, deixo claro que estou acompanhando a conclusão adotada pelo ilustre Relator quanto à rejeição das preliminares de ilegitimidade ativa e de prescrição formuladas pelos réus. Também acompanho o Relator relativamente aos agravos retidos ofertados pelos demandados, negando provimento ao recurso dos réus Alex da Rocha Camilo, Moisés da Silva Fuchs e Altair de Freitas Cunha, bem como negando conhecimento à insurgência retida do réu Daniel da Silva Adriano, aderindo, pois, as razões apresentadas a tal respeito no douto voto do eminente Desembargador Conti. No que concerne à pretensão recursal do Ministério Público, na parte em que objetiva a reforma da sentença quanto ao pleito de enquadramento dos réus no artigo 10 da Lei nº 8.429/1992 (LIA ? Lei de Improbidade Administrativa), igualmente estou a acompanhar a solução bem delineada pelo digno Relator no seu voto. Nesse ponto, a propósito, tenho que não é mesmo admissível mensurar prejuízo ao erário baseado em futuro desenlace judicial de ações indenizatórias hipotéticas ou mesmo sequer estritamente embasadas na conduta atribuída neste processo aos aqui demandados, o que representaria uma espécie de presunção de dano, inaceitável em sede de improbidade administrativa. Note-se que qualquer enquadramento no tipo do art. 10 da LIA exige, além do efetivo e necessário prejuízo patrimonial ao erário, a efetiva presença de ação ou omissão do agente que configure agir improprio, a pressupor má fé, desonestidade ou, no mínimo, erro grosseiro (culpa grave) que tenha direta relação causal com aquele prejuízo, o que, como aprecio a seguir, não recolho da prova dos autos, relativamente a todos os agentes públicos aqui denunciados. Com efeito, e já avançando para o exame mais

amplo da pretensão do Ministério Público de acomodar o enquadramento dos réus na tipificação do artigo 11, caput, e inciso I, e nas sanções do artigo 12, ambos da Lei nº 8.429/1992, estou em divergir da solução adotada, com a devida vênia aos votos do ilustre Relator e dos eminentes colegas que o acompanharam, porquanto não verifico ato de improbidade administrativa no caso dos autos, consoante fundamentos a seguir elencados. De início, lembro que a exposição de motivos da Lei nº 8.429/1992, à época subscrita por sua Excelência o Ministro de Estado da Justiça Jarbas Passarinho, objetivou a criação de procedimento legal adequado a reprimir os atos de corrupção na Administração Pública, observadas as garantias constitucionais, a saber: (...) Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito. (...) (grifei) A lei então editada contemplou a proteção da coisa pública, inaugurou o efetivo combate à corrupção no Brasil e erigiu a probidade, a lealdade e a boa-fé ao status de dogmas da sociedade civilizada, criando eficiente mecanismo de controle judicial dos agentes administrativos, mas sem descuidar do imperativo respeito aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, dentre os quais citam-se, verbi gratia, o impedimento da privação de liberdade ou de bens sem o devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV), bem como a garantia aos litigantes e acusados em geral, em processo judicial ou administrativo, do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (artigo 5º, inciso LV). A respeito da precisa aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, evitando-se a generalização das condutas, o professor Marcelo Harger esclarece que "(...) a lei, que já possui uma redação bastante genérica, tem sido interpretada de uma forma ampliativa. Atualmente, quaisquer equívocos ou ilegalidades praticados por um servidor público podem ser enquadrados na lei de improbidade. Há uma "hiperinclusividade". Praticamente tudo pode ser considerado em abstrato improbidade administrativa. Muitos desses enquadramentos, no entanto, são injustificados e geram danos irreparáveis aos acusados, pois a propositura da ação normalmente é acompanhada de matérias jornalísticas" (grifei). Na mesma linha lecionou a Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, em sua obra *Princípios Constitucionais da Administração Pública*, a saber: (...) A "corruptocracia", vale dizer, governo ambientado na corrupção e que atua acolhendo a sua prática, não pode ser aceita. Nem a "corruptofobia", quer-se dizer, governo e Administração que não atuam segundo as necessidades públicas e o interesse coletivo, mas com

medo permanente da desonestidade de todos, também não pode ser acolhida. Este medo ilimitado pode conduzir à produção de normas que paralisem a Administração Pública e comprometam a dinâmica administrativa necessária. Em geral, a "corruptofobia" leva à presunção de que todas as pessoas e, em especial, todos os agentes públicos são não apenas desonestos, mas culpados; não haveria colegas de atividade, mas cúmplices de desonestidade na Administração Pública. O Direito Positivo deve retratar a realidade. Sendo esta frequente na demonstração da presença de práticas corruptas e corruptoras, devem-se criar, no sistema jurídico, instrumentos para sanear a experiência. Entretanto, a "corruptofobia" faz com que a lei seja produzida não se voltando à obtenção de um fim público, mas apenas ao cerceamento de determinados comportamentos que possam permitir a corrupção. O sistema de Direito deve, isto sim, valer-se de instrumentos asseguradores da prevenção de práticas corruptas e da repressão a estas, quando ocorram. O que ele não pode é fazer secundária qualquer conduta administrativa que não o próprio combate à corrupção. A inércia administrativa, a paralisação ou a extinção de atos e processos, em cujo desempenho poderia haver imoralidade, não atende ao interesse público. Este exige o movimento, a dinâmica administrativa. A atividade administrativa é, em sua essência, o Direito animado pela ação do Estado. Aliás, não há qualquer segurança de que a inércia administrativa também não provoca ou não é consequência de atos de corrupção. (...) (grifei) Com efeito, a Lei nº 8.429/1992, além de enquadrar os agentes públicos desonestos e desleais e puni-los com a suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, pretendeu sobretudo a proteção da boa Administração Pública, esta desempenhada pelo gestor probo e leal com base, notadamente, nos princípios da transparência, da impessoalidade, da imparcialidade, da publicidade, da confiança, da boa-fé, do devido processo legal, da motivação e da eficiência ? fontes jurídicas indispensáveis ao conceito de moralidade administrativa. Assim, é possível afirmar que a Lei nº 8.429/1992 objetiva primordialmente garantir ao administrador probo, ou seja, aquele engajado aos valores superiores do interesse público, condições para o exercício da boa administração, uma vez que consabidamente em Direito a conduta de má-fé não se presume. Por essa razão, o egrégio Superior Tribunal de Justiça, órgão de uniformização da interpretação da lei federal, especificamente no julgamento do REsp 480.387/SP, realizado em 16/03/2004, Rel. Ministro Luiz Fux (na época integrante daquela Corte), iniciou a tarefa de consolidar a jurisprudência pátria acerca da configuração das condutas de má-fé praticadas de modo desleal e desonesto por agentes públicos, a saber: (...) É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os

princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito. (...) (grifei) A esta altura, já é possível cogitar do seguinte questionamento a respeito do caso concreto: quais foram os atos de improbidade administrativa praticados pelos bombeiros Altair de Freitas Cunha e Daniel da Silva Adriano, considerando o período em que cada um trabalhou vinculado ao Grupamento de Santa Maria e a data do sinistro envolvendo a boate Kiss? O primeiro réu exerceu a função de Comandante do 4º CRB entre 16/07/2008 e 09/01/2009, enquanto o segundo réu desempenhou a função de Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio do 4º CRB entre 02/04/2007 e 27/12/2010, sendo transferido para a reserva remunerada em 08/02/2011 (fl. 2116). O incêndio na boate Kiss ocorreu em 27/01/2013. Segundo o recurso de apelação do Ministério Público, os referidos demandados foram (...) entusiastas e promotores da pronta aplicação do sistema SIGPI (...) e agiram com base em (...) interesse arrecadatário ao Fundo FUNREBOM (...). Além disso, imputa-se ao réu Daniel o ato de concessão do alvará de prevenção e proteção contra incêndio da boate Kiss em 28/08/2009, sendo que no momento da concessão do novo alvará para a citada casa noturna, em 11/08/2011, o demandado, além de não mais ocupar a Chefia da Seção de Prevenção de Incêndio, já se encontrava na reserva remunerada desde fevereiro de 2011. Ao réu Altair o órgão ministerial também atribuiu o ato de contribuir para a implantação do método simplificado do software SIGPI. Com base nos fatos descritos, eis a inevitável resposta ao questionamento acima suscitado: os requeridos Altair e Daniel foram incluídos no polo passivo da ação civil pública porquanto simplesmente e objetivamente ocuparam o posto de chefia dos bombeiros de Santa Maria no período de 2007 a 2010, haja vista que a descrição fática de suas condutas, data venia, não tem o condão de configurar ato de improbidade administrativa, este traduzido, como refere a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, (...) necessariamente, na falta de boa-fé, na desonestidade (...) (grifei). Primeiro, porque não dispunham os réus da faculdade de não aplicar o software SIGPI, observada a hierarquia militar advinda do Comando Estadual do Corpo de Bombeiros e expressada por meio do Ofício nº 076/CCB-DTPI/2008 (fls. 1146 e seguintes), de 16/06/2008. Segundo, porquanto revela-se totalmente inviável que se cogite de responsabilizar antecessores daqueles que, quando do evento sinistro (27/01/2013), detinham direta responsabilidade pela expedição de alvará de prevenção e proteção contra incêndio naquela precisa data. É cediço que não pode haver responsabilização objetiva por ato de improbidade ? e, no caso, ao menos relativamente a Altair e Daniel, como

bem sublinhado pela douda sentença de primeiro grau, não houve direta contribuição de qualquer um deles para o trágico evento da Boate Kiss, se nenhuma ação ou omissão de tais agentes públicos parece poder ser vinculada de modo direto àquele fatídico evento. Precisa e inatacável a seguinte observação da sentença, de lavra da eminente Juíza de Direito, Traudeli Lung, verbis, ?(...) A primeira observação que se faz é de que as imputações do Ministério Público quanto ao primeiro item não são específicas em relação aos alvarás expedidos à boate Kiss, o que ocorreu em 28 de agosto de 2009 e 11 de agosto de 2011, pois, conforme consta na inicial e veio demonstrado nos autos na folha 989, o réu Altair, por ocasião da concessão do primeiro alvará, já não exercia a função de Comandante do 4º CRB, o que se deu somente no período de 16/07/08 a 09/01/09, período em que já era utilizado o sistema SIGPI, mas ainda não existia a boate Kiss. Assim, o requerido Altair, apesar da menção feita na folha 18, não pode responder pela não exigência de treinamento de equipe de brigadistas, pois específica em relação aos alvarás obtidos pela boate Kiss, nem em relação a outros itens relacionados diretamente aos dois alvarás obtidos por aquele estabelecimento.(...)? (o grifo não consta do original) Assim, nem mesmo existia o estabelecimento (Boate Kiss) ao tempo em que atuou como Comandante local do Corpo de Bombeiros o apelado Altair... E quanto ao apelado Daniel, certamente a este, já inativo desde dois anos antes da tragédia, também não se pode reconhecer qualquer omissão improba, mormente relacionada a alvará de incêndio expedido somente depois de sua transferência à reserva remunerada. Por outro lado, a simples adoção de sistema simplificado de verificação de requisitos dos sistemas de proteção a incêndios, a partir de determinação advinda dos superiores hierárquicos dos demandados e que desde então passou a ser generalizadamente empregado em quase todas, senão a totalidade mesmo das cidades do interior do Estado do Rio Grande do Sul, por anos a fio, sem qualquer registro revelador de grave risco à segurança da população e, principalmente, sem qualquer inconformidade apresentada pelo Ministério Público, fiscal da lei, ou por pessoas ou entidades interessadas no tema parece ser convincente demonstração de que tal conduta profissional nada tem a ver com agir desonesto ou improbo. Assim, renovada vênua, tenho como absolutamente aventureira a pretensão de responsabilização por atos de improbidade no caso dos demandados Altair e Daniel., considerando não apenas os contornos da conduta imputada a eles na inicial mas especialmente o período em que cada um trabalhou vinculado ao Corpo de Bombeiros de Santa Maria e a data do sinistro envolvendo a boate Kiss, sendo imperioso, no ponto, a manutenção da sentença absolutória proferida em primeira instância. Aprecio agora o apelo do MP quanto aos demais demandados Referentemente à imputação operada com base no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 , é preciso lembrar que qualquer conduta ilegal praticada por

agentes públicos está sujeita à responsabilização civil, criminal e disciplinar, enquanto que a censura por ato de improbidade administrativa exige a prática de uma ilegalidade qualificada pelo elemento volitivo do dolo, sendo este, por sua vez, (...) coadjuvado pela má-fé do administrador (...)? (REsp 480.387/SP). Então, tendo em vista o caso dos autos, torna-se significativo perguntar: aplicar desvirtuadamente o software SIGPI para aprovação de Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndios, deixar de exigir o Certificado de Treinamento de Pessoal para liberação do alvará de PPCI e deixar de realizar nova inspeção após vencimento do alvará anterior são condutas qualificadamente ilegais e que, nas circunstâncias reveladas pelo contexto probatório, conduzem à procedência da ação? Em sede de responsabilização civil, criminal ou disciplinar, após a devida investigação nessas esferas, talvez até seja possível vislumbrar alguma desconformidade legal em tais condutas, mas na restrita aplicação da Lei nº 8.429/1992, resto convencido que não. Reputo que as condutas acima mencionadas não caracterizam atos de improbidade administrativa, cujo contexto da prática na situação em tela exige a configuração de uma ilegalidade qualificada pelo elemento subjetivo do dolo genérico, sendo que a jurisprudência atual do egrégio Superior Tribunal de Justiça estabelece que "Para configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, este Tribunal Superior exige, ainda, a nota especial da má-fé, pois a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé (AgInt no AREsp n. 838.141/MT, Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, j. 27/11/2018)" (grifei). A propósito, vale referir elucidador trecho do voto proferido pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho quando do julgamento do REsp 1.193.248/MG, julgado em abril de 2014 pela colenda Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: (...) 5. É bem provável, sem dúvida, que a confusão conceitual que se estabeleceu entre a ilegalidade e a improbidade provenha do caput do art. 11 dessa Lei, porquanto ali está apontada como ímproba a conduta (qualquer conduta) ofendente dos princípios da Administração Pública, entre os quais se inscreve o famoso princípio da legalidade (art. 37 da Constituição), como se sabe há muito tempo. 6. A aplicação cega e surda desse dispositivo (art. 11 da Lei 8.429/92, caput) leva, sem dúvida alguma, à conclusão judicial (e mesmo quase à certeza ou à convicção judicial) de que toda ilegalidade é ímproba e, portanto, o seu autor (da ilegalidade) sujeita-se às sanções previstas para essa conduta. 7. Mas há um grave engano (ou uma brutal simplificação) nessa percepção, pois somente o decisionismo pode inspirar tal assertiva: se fosse consistente a postura de identificar a improbidade na ilegalidade, toda vez que se concedesse uma ordem de habeas corpus ou um mandado de segurança, por exemplo, a autoridade

impetrada (num e noutro caso), deveria responder por improbidade (pois a ilegalidade de seu ato achava-se inquestionável), o que seria - convenhamos - um rematado absurdo jurídico. 8. Portanto, a ilegalidade e a improbidade não são - em absoluto, não são - situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, dest'arte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave. (...) 11. Quando não se faz a distinção (necessária distinção) conceitual entre ilegalidade e improbidade, ocorre a aproximação (perigosa aproximação) da sempre temível responsabilidade objetiva por infrações, embora às vezes alguém nem se dê conta disso; a jurisprudência do STJ, na esteira das lições dos doutrinadores, assenta essa distinção: AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 28.09.2011; REsp. 1.103.633/MG, Rel. Min. Luiz Fuz, DJe 03.08.2010; EDcl no REsp. 1.322.353/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 11.12.2012; REsp. 1.075.882/MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 12.11.2010; REsp. 414.697/RO, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 16.09.2010; REsp. 1.036.229/PR, Rel. Min. Denise Arruda, DJe 02.02.2010. (...) (grifei) Portanto, no exame da responsabilidade em seara de improbidade administrativa, a má-fé significa agir com conhecimento da ilicitude e de modo intencional, objetivando-se a violação da norma proibitiva prevista no enquadramento sancionador. O atuar desonesto, este compreendido como a manifesta vontade de atentar contra os preceitos legais, deve integrar o ato de improbidade administrativa, haja vista que, considerando as diretrizes peculiares da natureza jurídica do instituto, nem todo ato ilegal ou irregular encontra suporte punitivo na Lei nº 8.429/1992. Convém ressaltar que, segundo o artigo 130 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o artigo 1º da Lei Estadual nº 10.987/1997 e o artigo 3º do Decreto Estadual nº 37.380/1997, compete ao Corpo de Bombeiros Militar as atribuições concernentes à prevenção e ao combate contra incêndios. O Ofício nº 598/PGM/2013 (fls. 904 e seguintes, datado de maio de 2013), subscrito pelo Procurador-Geral do Município de Santa Maria e em atendimento a pedido do Ministério Público, confirmou que a atividade de prevenção e proteção contra incêndios é regulada pela legislação estadual, uma vez que compete ao Corpo de Bombeiros as atribuições de segurança em face da conflagração de fogo. Outrossim, o documento oficial advertiu que, em razão da mora legislativa estadual ocorrida entre 1989 e 1997, alguns Municípios atuaram no sentido de suprir a falta de legislação sobre prevenção e proteção contra incêndios (Lei Municipal nº 3.301/1991), sendo que a contar do ano de 1997, por meio da legislação acima referida, o Estado passou a regular inteiramente a matéria por meio de leis, decretos, portarias, resoluções e instruções técnicas. O Ofício dirigido ao



órgão ministerial informou também que cabe ao Município a expedição de alvarás sanitário, ambiental e de localização, para efeito de funcionamento de empresas, nada dispondo sobre a prevenção e proteção contra incêndios após o protagonismo da legislação estadual. A legislação vigente à época do sinistro da boate Kiss (Lei Estadual nº 10.987/1997 e Decreto Estadual nº 37.380/1997, este último atualizado pelo Decreto nº 38.273/1998) previa que "Todos os prédios com instalações comerciais, industriais, de diversões públicas e edifícios residenciais com mais de uma economia e mais de um pavimento, deverão possuir plano de prevenção e proteção contra incêndio, aprovado pelo Corpo de Bombeiros da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul". A legislação não fez qualquer distinção entre plano completo e plano simplificado, o que aconteceu, inovadoramente, é certo, a partir da Portaria nº 064/EMBM/99 (Regula a aplicação, pelos órgãos de Bombeiros da Brigada Militar, da Lei Estadual nº 10.987 de 11 de agosto de 1997, das normas técnicas de prevenção contra incêndios estabelecidas pela respectiva regulamentação e dá outras providências) e da Portaria nº 138/EMBM/2002 (Estabelece Plano Simplificado de Prevenção e Proteção Contra Incêndios). A partir disso, pergunta-se: era legítima a inovação normativa realizada pela Portarias em matéria tão sensível? Entendo que não! Nem a lei aprovada pelo Parlamento e tampouco os decretos expedidos pelo Poder Executivo criaram dois tipos de PPCI (completo e simplificado) ou conceberam o treinamento de brigadistas. Ademais, o treinamento de funcionários dos estabelecimentos fiscalizados, na condição de brigadistas de incêndio, não encontra mínima previsão sequer nos Decretos nºs 37.380/1997 e 38.273/1998, muito menos ainda os referidos Decretos mencionam qualquer exigência de Certificado de Treinamento de Prevenção e Combate a Incêndio como condição para obtenção do alvará do PPCI, ou seja, os atos administrativos subalternos, nenhum deles de responsabilidade dos ora apelados, vale destacar, inovaram totalmente no ordenamento jurídico, extravasando sua limitação normativa. Ressalto que o citado artigo 21 do Decreto nº 37.380/1997 não tem o alcance que pretende dar o Ministério Público e que, no ponto, foi acolhido pela douta sentença, pois não aborda o tema do treinamento de brigadistas de incêndio nos estabelecimentos fiscalizados. Como refere o texto do dispositivo: "O Corpo de Bombeiros da Brigada Militar poderá ministrar disciplina de Prevenção à incêndio e outros sinistros, nos estabelecimentos de ensino em geral, mediante convênio específico", ou seja, não há qualquer relação com o artigo 2º da Resolução Técnica nº 014/BM-CCB/2009. Além disso, a rigor, segundo a conteúdo do artigo 4º da acima citada Resolução Técnica, tampouco a boate Kiss, em virtude das suas dimensões de tamanho, demandaria o treinamento de brigadistas, visto que a área construída do imóvel em que localizada a casa noturna

atingia 638,25m<sup>2</sup>, segundo o Relatório do CREA-RS; logo, abaixo da exigência mínima de uma pessoa a ser treinada a cada 750m<sup>2</sup>, in verbis: Art 4º - O quantitativo de pessoas treinadas exigidas por ocupação, será estabelecido conforme tabela abaixo: RISCO Nº DE PESSOAS Pequeno 1 a cada 750 m<sup>2</sup> Médio 2 a cada 750 m<sup>2</sup> Grande 3 a cada 750 m<sup>2</sup> Com efeito, embora a sentença condenatória (parcial) tenha reconhecido aqui o agir ímprobo dos apelantes Moisés e Alex Camilo, cumpre reconhecer que nem mesmo a isolada norma da Resolução 014/BM-2009 possibilita a clara exegese de que o licenciamento contra incêndio do estabelecimento exigisse a capacitação de brigadistas de incêndio, muito menos considerada sua configuração anterior à reforma realizada em 2012 e sua precisa área útil, apontada como inferior a 750 metros quadrados. Ademais, a Portaria nº 138/EMBM/2002 - instrumento infralegal subscrito pelo Comandante-Geral da Brigada Militar - estabeleceu que as edificações de ?classe de risco de Incêndio pequeno ou médio, conforme TSIB do IRB; com área total edificada de até 750 m<sup>2</sup>; com até três pavimentos; e que exigirem prevenção apenas por Sistema de Extintores de Incêndio, Sistema de iluminação de Emergência, Sistema de Sinalização Básica e Complementar?, poderiam solicitar a expedição de PPCI apresentando apenas ?formulário contendo dados do imóvel, do proprietário, características do imóvel e descrição dos sistemas, conforme modelo em anexo; croquis do(s) pavimento(s) da edificação, com lançamento dos sistemas; notas fiscais de aquisição e de manutenção dos sistemas, ou declaração de sua propriedade; e comprovante das taxas de serviços diversos?. Por sua vez, a Portaria nº 064/EMBM/99 - instrumento infralegal também subscrito pelo Comandante-Geral da Brigada Militar - exigia que ?Nas edificações com apenas um pavimento e que exigirem somente prevenção por extintores de incêndio, deverão constar os seguintes documentos: requerimento solicitando exame ou inspeção; memorial descritivo do prédio; memorial descritivo dos extintores; planta ou croqui com escala; e comprovante de recolhimento de taxas de serviços diversos?, sendo exigíveis outros documentos nas demais edificações, mas sem distinção entre PPCI completo ou simplificado. As citadas Portarias, indubitavelmente, inovaram na ordem jurídica ao dispor sobre critérios para aprovação de PPCI sequer previstos em lei, tais como: ?área total edificada de até 750 m<sup>2</sup>?, ?croquis do(s) pavimento(s) da edificação, com lançamento dos sistemas? e ?treinamento de brigadistas?. Aliás, à época, a boate Kiss preencheu todos os requisitos da Portaria nº 138/EMBM/2002, tanto que os Planos de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (PPCI) foram aprovados, em agosto de 2009 e 2011. Na realidade, quando da implantação do SIGPI no Estado, em outubro de 2005, conviviam-se com um vasto arcabouço de regras legais e infralegais a disciplinar as atribuições do Corpo de Bombeiros em matéria de prevenção de incêndios, o que exigia

verdadeiro malabarismo hermenêutico dos operadores. Então, data venia, não há como responsabilizar os réus, mediante o estigma do ato improbus, pela compulsória implantação, ordenada pelo Comando da Corporação a que estavam vinculados, do software SIGPI, este planejado com base em um emaranhado de normas subalternas, algumas delas efetivamente ilegais porquanto extravasaram os limites da proibição da inovação na ordem jurídica. Seguramente, a posterior edição da minuciosa Lei Complementar Estadual nº 14.376 (Estabelece normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios), de 26 de dezembro de 2013, é a maior evidência de que o disciplinamento normativo da atividade de Bombeiro, na prevenção e combate a incêndios, por meio de portarias e resoluções, era inconsistente e sujeita a amplas interpretações, tanto que, como referido pelo Ministério Público, alguns Grupamentos Regionais utilizavam o software SIGPI no procedimento de aprovação do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (PPCI), enquanto outros seguiam as normativas internas ou a legislação municipal. Nesse ponto, é importante refutar o argumento do parquet no sentido de que a maior demonstração do ato improbus está no fato de que alguns Comandos Regionais dos Bombeiros não implantaram o SIGPI. As Corporações que eventualmente não utilizaram o programa SIGPI, decididamente, não legitimam e muito menos fundamentam a alegada conduta ímproba daqueles Grupamentos que incluíram o software em suas operações. O motivo é singelo: a adoção do SIGPI partiu de determinação do Ofício nº 076/CCB-DTPI/2008, de 16/06/2008, oriundo do Comando Estadual do Corpo de Bombeiros e direcionado aos Comandos Regionais (fls. 1146 e seguintes). Outra questão relevante a ser examinada neste grau de jurisdição, considerando a imputação por ato de improbidade administrativa, diz respeito à (...) origem do incêndio na boate Kiss (...) e à (...) falta de uniformidade e a fragmentação de informações entre normas, decretos estaduais, leis municipais e resoluções técnicas (...)?, segundo apontou o minucioso Relatório Técnico da Comissão Especial do CREA-RS, assinado por seis profissionais da Engenharia e datado de fevereiro de 2013, portanto, poucos dias após o sinistro (fls. 145 e seguintes), a saber: "(...) a regulamentação da área está dispersa em diversos instrumentos técnicos, como Resoluções Técnicas e Portarias. Isto dificulta aos profissionais, tanto projetistas como bombeiros, a interpretação e a aplicação das exigências. É notório também, que detalhamentos técnicos inseridos em leis e não em resoluções técnicas, engessam a possibilidade de modernização sistemática. A ausência de um Código Estadual consolidado, contendo todas as provisões necessárias para que se promova a segurança contra incêndio e pânico nas mais diversas situações, abre caminho para que se busque suplementar a legislação a nível municipal, o que acarreta numa falta de uniformidade de critérios, parâmetros e procedimentos

administrativos. (...) (grifei) Impende destacar que, após o sinistro ocorrido na boate Kiss, fora providenciada a edição de uma espécie de Código Estadual sobre a matéria, a Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013, que estabeleceu normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios, a revelar a fragilidade, a inconsistência, a vastidão e a imprecisão do regramento anterior, este assentado, como dito acima, em confusas e dispersas normas infralegais submetidas à concreção pelos réus, ora acusados de improbidade administrativa. O Relatório do CREA-RS informou que a boate Kiss no ano de 2010 recebeu Licença de Operação e Alvará de Localização, ambos do Município de Santa Maria. O documento revela que a área construída do imóvel em que localizada a casa noturna atingia 638,25m<sup>2</sup> e tinha capacidade para 700 pessoas. Contudo, na noite do sinistro estavam na boate mais de 1000 pessoas. O Relatório afirmou que uma eventual e futura alteração da área física da boate necessitaria de prévias avaliação e licença da Secretaria Municipal responsável. Entretanto, as instalações da boate Kiss foram objeto de ampla reforma em 2012, em decorrência do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público em 22/11/2011 para adequação acústica do ambiente (fls. 174-215), inclusive com acompanhamento in loco do Parquet (fl. 183 e verso), mas sem a imediata comunicação ao Corpo de Bombeiros. No início de 2012, ademais, de forma altamente relevante e sem qualquer responsabilidade atribuível aos ora apelados, a casa noturna passou por uma significativa reforma, sofrendo diversas alterações em seu interior e exterior (fotografia da fl. 2860), dentre elas a instalação de revestimento acústico no forro do estabelecimento, a partir de exigência técnica constante do TAC firmado entre o Ministério Público e o proprietário da empresa. Porém, à época da reforma, o alvará do PPCI da boate Kiss estava em pleno vigor, de modo que após as modificações o Corpo de Bombeiros de Santa Maria deveria ter sido prontamente comunicado. Nesse tocante, o Relatório do CREA-RS afirmou que (...) Em torno de março de 2012, quando houve uma reforma com ART registrada no CREA-RS, foi efetuada a incorporação de material inflamável, sem que fossem notificadas as autoridades, em especial o Corpo de Bombeiros. Isso seria uma demanda urgente, pois envolvia aumento de carga de incêndio. Isto é uma negligência séria, pois qualquer reforma demanda imediatamente a solicitação de novo Alvará, pedido que só aconteceu após a perda de validade deste (...) (grifei). Outrossim, o citado Relatório noticiou que não consta dos registros do CREA Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para a licença de operação fornecida pelo Município de Santa Maria. Informou o Relatório o registro de reforma da edificação ocorrida entre os meses de fevereiro e março de 2012 (fl. 2860). O Relatório do CREA também mencionou que (...) em torno do período da reforma foi efetuada a instalação do material de revestimento acústico, que teve

papel determinante na ocorrência do incêndio e asfixia das pessoas (...). O fato é que com a incorporação do material inflamável de revestimento acústico se plantou uma importante semente da tragédia? (...). (grifei). O parecer da Comissão Especial do CREA-RS, detalhadamente, ressaltou a complexidade do controle das normas de proteção contra incêndios pelo Corpo de Bombeiros, Conselhos Profissionais e demais órgãos de fiscalização, tendo em vista a ampla e confusa normatização da matéria. O Relatório, confeccionado poucos dias após o sinistro (o que aumenta a sua confiabilidade), é altamente relevante, pois colabora com o esclarecimento dos fatos e reforça a conclusão pela ausência de responsabilidade dos réus por ato de improbidade administrativa, a saber: (...) Na opinião da Comissão Especial do CREA-RS, a análise das informações disponíveis até o momento aponta, como causas fundamentais para a ocorrência do incêndio, a combinação do uso do material de revestimento acústico inflamável, exposto na zona do palco, associada à realização de show com componentes pirotécnicos. (...) Muitas dessas falhas provavelmente teriam sido evitadas se houvesse sido realizado um Projeto de Segurança contra Incêndio, por profissional habilitado e com formação específica. Um problema que demanda correção é que hoje, é possível, em muitos casos, fazer um PPCI sem um Projeto de Segurança contra Incêndio e sem responsável técnico. É necessário revisar esse conceito. Mais ainda, é necessário consolidar a legislação e integrar os sistemas de controle do Corpo de Bombeiros, dos Conselhos Profissionais e demais órgãos de fiscalização. No caso específico da Boate Kiss, apesar de ser previsto na Portaria 64/99 da Brigada Militar do Estado, que deve ser apresentada ART de Responsável Técnico, não há registro de que os proprietários tenham contratado ou utilizado um profissional para elaborar o PPCI. Provavelmente os mesmos se aproveitaram da facilidade do Sistema SIG-PI, criado para agilizar a emissão dos Alvarás de Prevenção e Proteção contra Incêndios, e usado pela maioria das municipalidades do Rio Grande do Sul, para gerar um PPCI sem que fossem cumpridas todas as demandas legais. Outro fato que demanda atenção é que as normas e leis brasileiras ainda não tratam adequadamente as questões relativas ao controle de fumaça e a ausência à certificação de materiais para situações de incêndio. Adicionalmente, a falta de uniformidade e a fragmentação de informações entre normas, decretos estaduais, leis municipais e resoluções técnicas, como já discutido, causa confusão e dificulta a verificação de atendimento a todos os itens. (...) Ou seja, como se pode verificar acima (e é comum em acidentes dessa magnitude), vários fatores contribuíram para o resultado trágico observado. Independentemente da responsabilização civil e criminal, é fundamental reconhecer que existem problemas e deficiências sistêmicas, que necessitam ser reconhecidos e entendidos, para permitir que se façam avanços efetivos na busca por redução de riscos. (...) Outro

aspecto fundamental que necessita ser modificado é que, mesmo que haja um responsável técnico, atualmente o sistema referenciado não torna compulsório que o PPCI inclua um Projeto de Segurança contra Incêndio, como seria recomendável. Ou seja, o modelo de PPCI atual muitas vezes envolve apenas verificações e recomendações sobre aspectos como a disposição e número de extintores. Esses aspectos são importantes, mas a análise deve ser tecnicamente mais profunda para que se possam reduzir efetivamente os riscos. Não basta simplesmente verificar formalmente o atendimento às normativas e leis aplicáveis, mas sim é necessário se preocupar em produzir um resultado técnico eficiente e eficaz. É recomendável, ainda, revisar a disposição que permite que muitas edificações com área menor que 750 m<sup>2</sup> sejam dispensadas de apresentar um PPCI completo, podendo apresentar somente documentação simplificada. (...) Edificações classe F-6 demandam, segundo a NBR 9.077, duas saídas de emergência localizadas o mais distante possível uma da outra. Aproveitando que a redação da norma é vaga e que isso permite uma discricionariedade que dá margem a soluções indesejáveis tecnicamente, aparentemente se considerou que existiam duas portas de emergência, pois havia duas passagens que davam num átrio de entrada, e neste átrio havia duas aberturas. Dessa forma, aproveitando as deficiências normativas, possivelmente se tentou evitar ter que abrir uma nova abertura na fachada do edifício, ou mesmo reduzir a área destinada ao público para construir uma rota de fuga alternativa. (...) Infelizmente, na realidade atual, não é necessário ser especialista para elaborar um PPCI. Basta a habilitação básica e em alguns casos, basta que se atenda alguns requisitos básicos. Essa situação deve ser alterada. (...) Em torno de março de 2012, quando houve uma reforma com ART registrada no CREA-RS, foi efetuada a incorporação de material inflamável, sem que fossem notificadas as autoridades, em especial o Corpo de Bombeiros. Isso seria uma demanda urgente, pois envolvia aumento de carga de incêndio. Isto é uma negligência séria, pois qualquer reforma demanda imediatamente a solicitação de novo Alvará, pedido que só aconteceu após a perda de validade deste. (...) No caso específico da Boate Kiss, o revestimento acústico inflamável foi aplicado de forma aparente no palco, sobre o revestimento original de gesso acartonado e lã de rocha. Como o palco era elevado, o contato entre os elementos pirotécnicos usados no show do Conjunto Gurizada Fandangueira e o material inflamável se tornou possível. Estavam configuradas as condições para o início do sinistro. (...) Em relação ao show, segundo se depreende dos testemunhos e dados divulgados pela investigação oficial e pela imprensa, foi utilizado um artefato inadequado para uso interno, que produz faíscamento intenso e de alta temperatura, que poderia facilmente provocar a ignição do material inflamável do revestimento acústico. (...) A legislação vigente estabelece que shows pirotécnicos

possam ser realizados em ambientes fechados, mas demandam licenças específicas, que não foram solicitadas no caso da boate Kiss (Apesar de não ter sido aplicada no presente caso, a Comissão acredita que essa legislação deve ser revista e tornada ainda mais restritiva e punitiva). Portanto, o fatídico show pirotécnico nunca deveria ter acontecido. Se o mesmo era usual, como amplamente divulgado na imprensa, foi somente o acaso que evitou outros acidentes. O fator determinante para o sinistro é que o artefato adquirido e utilizado na noite de 27 de Janeiro de 2013, segundo relatos, era do tipo inadequado para uso interno. (...) Além disso, sistemas de detecção e de alarmes devem ser compulsórios, pois a legislação estadual não explica claramente as características das edificações e dos sistemas a serem adotados, deixando margem para a não aplicação de detecção automática de incêndio. (...) Percebe-se pelas fontes iniciais, que todas as alterações que aumentaram a probabilidade de ocorrência do incêndio na boate Kiss foram efetuadas durante a validade do alvará de prevenção e proteção contra incêndio sem a devida comunicação aos órgãos competentes. A constatação da irregularidade, então, demandaria uma fiscalização assistemática das diversas edificações existentes e em funcionamento. No entanto, é notório que estas ações proativas de fiscalização são proporcionais aos recursos humanos e o aparelhamento disponibilizados para esta tarefa. O problema é de grandes dimensões. Sabe-se, empiricamente, que um considerável número de ocupações não possui o alvará de prevenção e proteção contra incêndio e sequer encaminharam o plano para análise das autoridades. É necessária uma mudança radical, que permita passar de um caráter reativo de procedimentos para a adoção de ações preventivas eficientes. Para isso, deve existir um real fortalecimento dos setores técnicos e de fiscalização, que atualmente não são suficientes para atender à demanda existente. (...) Na opinião da Comissão Especial, o sinistro de Santa Maria chama a atenção para algumas claras deficiências do sistema regulatório de segurança contra incêndio e pânico no Estado do Rio Grande do Sul. Tanto a NBR 9077 como diversas outras normativas se mostraram pouco precisas. O uso de definições e especificações genéricas e amplas gera a possibilidade de interpretações diversas, algumas tecnicamente inadequadas. É necessário revisar e atualizar o corpo normativo, à luz do verificado nessa tragédia. Existe necessidade de melhorar itens relativos a controle de fumaça e comportamento mínimo e certificação de materiais de revestimento ao fogo. Por outro lado, a legislação estadual também necessita revisão, pois está desatualizada e não incorpora questões fundamentais. Ademais, a dispersão de instruções em códigos municipais, normas, resoluções técnicas dos bombeiros e decretos-lei gera uma dificuldade de compreensão e acompanhamento técnico. (...) O sistema regulatório deve avançar rapidamente. É necessário estabelecer um sistema legislativo e

de regulamentos claro, único, compreensível e acessível à população, com documentos modernos que constem os detalhes necessários no que for passível de previsão. (...) Criação de uma Comissão de Estudos, com participação do CREA-RS, Corpo de Bombeiros, entidades acadêmicas, representantes das instituições da área, preferencialmente em parceria com a ABNT, para mapear as deficiências existentes no corpo normativo e no conjunto de leis e decretos que regulamentam a matéria, e propor alterações visando reduzir a discricionariedade e melhorar a aplicação dos requisitos das resoluções, leis e normas, em caráter administrativo e técnico; (...) Criação e operacionalização, no âmbito do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, de um Departamento Técnico que agregue engenheiros habilitados e outros profissionais experientes para lidar com questões estratégicas e operacionais de Segurança contra Incêndio, que possibilite a consolidação de um sistema de gestão padronizado em todo o Estado, com uniformidade de procedimentos. (...) (grifei) Notam-se diversas referências no Relatório do CREA-RS acerca da origem do incêndio ocorrido na boate Kiss, apontando-se como "(...) causas fundamentais para a ocorrência do incêndio, a combinação do uso do material de revestimento acústico inflamável, exposto na zona do palco, associada à realização de show com componentes pirotécnicos (...)". Não se pode olvidar, portanto, que nos anos de 2009 e 2011 os PPCIs da boate Kiss foram devidamente aprovados, utilizando-se o software SIGPI por determinação do Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, o que demonstra que aos Comandos Regionais não competia decidir pela não implantação do sistema, conforme Ofício nº 076/CCB-DTPI/2008 (fls. 1146 e seguintes), a saber: "(...) Encaminho a documentação anexa, para as devidas providências desse Comando Regional, haja vista que deverá ser adotado em todo Estado, com exceção de Porto Alegre, programa de tecnologia da informação denominado Sistema Integrado de Gestão da Prevenção de Incêndios (...)". (grifei) A prova oral produzida nos autos está em consonância com o Relatório elaborado pelo CREA-RS, atestando a obrigatoriedade da implantação do SIGPI nos procedimentos de aprovação de PPCI, bem como ratificando que "(...) a dispersão de instruções em códigos municipais, normas, resoluções técnicas dos bombeiros e decretos-lei gera uma dificuldade de compreensão e acompanhamento técnico (...)". A respeito, a fim de evitar tautologia, reproduzo, como razão de decidir, trecho da prova testemunhal transcrita pela douta magistrada na sentença, a saber: "(...) A testemunha Vagner Guimarães Coelho, ao ser ouvida (fl. 2536), relatou ter feito duas inspeções em 2011, antes da concessão do alvará. Disse que havia pequenas irregularidades, que foram apontadas e sanadas, embora não lembre mais especificamente em que consistiam. Referiu que na época tinha janelas, duas portas e suficiente iluminação, tudo de acordo com a



legislação, destacando que a boate que incendiou era totalmente diferente daquela que foi inspecionada em 2011, inclusive mostrando para a câmara uma fotografia de jornal apresentada pelo procurador dos demandados, que deveria ter sido juntada, mas que aparentemente não foi (pois não a localizei nas folhas seguintes), mas que está reproduzida na folha 2860, demonstrando a magnitude da reforma que, nas palavras da testemunha, foi desmontada e montada novamente. Confirmou a afirmação da Promotora de Justiça no sentido de que antes havia um plano completo e um simplificado, sendo que no primeiro havia necessidade de planta e no segundo apenas um croqui, mas que a partir da implantação do SIGPI houve uma mudança, pois referido sistema era utilizado para todos os casos, e que isso se tratava de ordem expressa do comando estadual, e que os bombeiros estavam obrigados a cumprir. Afirmou que a Portaria 64 estava vigente, mas não era mais cobrada a partir da utilização do SIGPI, referindo ter conhecimento de que chegou a ser formada uma comissão de estudos, com o propósito de revogação da referida Portaria, o que acabou não ocorrendo. Quanto a legislação municipal, asseverou que a ausência de convênio com o município determinava que fosse observada unicamente a lei estadual. Destacou que no SIGPI o proprietário informava os dados e o sistema gerava um certificado de conformidade. Confirmou que o trabalho do inspecionante se tornava mais difícil, pois não dispunha da planta para proceder a conferência dos itens exigidos. A testemunha enfatizou por diversas vezes que havia expressa determinação do comando estadual, e aqueles que não cumpriam estavam desobedecendo a ordem superior. A testemunha Cleiton Thomasi da Cruz (fl. 2536) contou que também trabalhava na SPI, e quando ingressou no setor já se utilizava o SIGPI. Referiu não ter atuado na vistoria da boate Kiss. Afirmou que somente em dois casos era necessária a apresentação de projeto com anotação de responsabilidade técnica, o que ocorria em casos de reunião de público de mais de 2000 pessoas e prédio com altura superior a 12 metros. Confirmou que a boate Kiss enquadrava-se na classificação F6, mas que pelo sistema utilizado na época, o alvará também seguia o sistema SIGPI. Afirmou desconhecer de que forma foi inserida a legislação, em especial a Portaria 64, dentro do referido sistema. Confirmou que a intenção do SIGPI era promover maior agilidade, pois com a inserção dos dados fornecia um check list a ser conferido no momento da vistoria. Referiu que o trabalho do vistoriante, sem contar com o projeto, tornava-se mais difícil, entendendo que com o projeto em mãos haveria maior segurança na inspeção. Aduziu que apesar de aumentada a responsabilidade, não ocorreu maior capacitação do inspecionante e que este, quando ficava em dúvida, procurava informação e orientação com algum superior. Destacou que após o incêndio houve determinação de que voltassem a utilizar a Portaria 64. (...) A testemunha Elizabete (fl. 2786), engenheira civil que assumiu a

função de inspetora do CREA, contou ter acompanhado a elaboração do laudo durante a investigação da tragédia, mas que não conhecia a boate, jamais tendo ingressado em seu interior. Afirmou terem constatado que tanto a Prefeitura quanto o Corpo de Bombeiros descumpriam a legislação, deixando de lado exigências previstas em lei. Sustentou que em 2007 o Corpo de Bombeiros passou a utilizar um sistema simplificado, denominado SIGPI, em que o proprietário fornecia informações, que poderiam não ser corretas, e mesmo assim recebia o certificado de conformidade, sem exame de projeto e plantas. Disse que tanto o SIGPI quanto a legislação atualmente em vigor fragilizaram a questão da prevenção de incêndio. Márcio Farias relatou (fl. 2675) ter assumido em caráter eventual e temporário a chefia do SPI em Santa Maria, por ocasião de ausência dos titulares, ocupando atualmente o comando do Corpo de Bombeiros de São Gabriel. Questionado sobre a aplicação do SIGPI e se referido sistema afastou a aplicação da Portaria 64, disse que não completamente, já que referida legislação não foi revogada e continuou sendo exigida em casos mais complexos, de alto risco, quando haveria necessidade de apresentação de plantas, o que poderia ser exigido pelo chefe da SPI. Disse que apesar de seguidas, como parâmetro, as leis estaduais, poderia ser exigido algum requisito constante em norma municipal, especialmente quando mais severa. Referiu que havia ordem por escrito para utilizar o sistema SIGPI, mas, ainda assim, alguns comandos não o utilizaram. Questionado sobre o plano para a boate Kiss, afirmou que deveria ser o completo, regulado pela Portaria 64. No tocante ao Certificado de Treinamento, disse não recordar desde quando era exigido. (...) A testemunha Floriovaldo (fl. 2536) revelou ser profundo conhecedor do sistema SIGPI e da matéria relacionada ao combate a incêndio, narrando que estava no Comando Regional de Caxias e foi um dos responsáveis pelo desenvolvimento do SIGPI, referindo que o objetivo era sanar problemas que constataram ao longo dos anos e que ocorriam na apresentação na forma física e com análise mecânica. Afirmou que houve apenas uma mudança na forma de análise, sem deixar de observar a segurança, exemplificando que possibilita ao bombeiro uma melhor análise para atendimento das distâncias entre extintores e outros itens de segurança quando há mudança no layout do prédio. Afirmou que para elaboração do SIGPI foi formada uma comissão a fim de extrair as normas que interessavam para cada prédio, o que afirmou ser um trabalho difícil, devido as especificidades de cada construção. Referiu ter apresentado TCC sobre o tema. Disse que o sistema é autoaplicável e, diversamente da Portaria 64, não permite avaliações subjetivas, assim como não comporta a apresentação de plantas. Relatou que o Comandante Geral da época autorizou a implantação do projeto-piloto, pois do contrário a implantação não seria possível. Referiu não ter acompanhado a determinação para implantação em todo o Estado, pois

na época já tinha passado para a reserva, mas tomou conhecimento de que teria ocorrido. Relatou que pelo SIGPI o proprietário informa as características do prédio e o sistema lista todos os itens de segurança necessários, cuja presença é conferida no momento da inspeção, sem dar margem a subjetividades, como ocorria anteriormente. Confirmou que o sistema não admite nenhuma alteração de documentos, e inclusive o alvará é padrão, com os termos pré definidos, e somente uma pessoa, escolhida pelo comandante, é que poderia fazer alteração, inclusive quando era necessária a substituição de nome de responsável. Afirmou que a partir da institucionalização do programa, por determinação do Comando Geral, não havia possibilidade de descumprimento. Disse que havia um grupo de trabalho formado para regulamentação do SIGPI, que envolveria a revogação da Portaria 64, mas que esse ato não chegou a ser publicado. Destacou que no site oficial, gerenciado pela BM, havia regulamentação de como realizar o encaminhamento, o que demonstra que era institucionalizado. Argumentou que no momento em que houve autorização do comando para que fosse implantado o projeto piloto do SIGPI, e sendo ele incompatível com a Portaria 64, esta se considerava derogada. Explicitou que pelo novo sistema deixou de existir plano simplificado ou completo, cuja única diferença, no sistema anterior, era de que no primeiro bastava apresentar croqui e no segundo havia necessidade de apresentação de planta. Disse que no seu entendimento o uso do SIGPI trazia maior segurança, pois permitia uma efetiva fiscalização dos bombeiros, no momento da vistoria, referindo que em Caxias do Sul houve significativa diminuição dos incêndios, informando que após a tragédia da Kiss o sistema deixou de ser adotado e, atualmente, em edificações inferiores a 750m<sup>2</sup> basta pagar a taxa e obter o alvará, não sendo mais realizada vistoria pelos bombeiros. O Coronel Ricardo Vallejos França, que também participou ativamente da criação do SIGPI, relatou (fl. 2536) ter sido designado, logo após o incêndio da boate Kiss, para uma espécie de auditoria, que consistia em verificar se no Corpo de Bombeiros de Santa Maria houve a correta aplicação do sistema SIGPI no que se refere a expedição dos alvarás. Afirmou que o sistema fora corretamente utilizado, não tendo constatado nenhuma inconformidade. Destacou que no próprio site da Brigada Militar constava que seria utilizado em todo o Estado, com exceção de Porto Alegre. A testemunha, por ser profunda conhecedora do sistema, fez uma exposição detalhada do seu funcionamento, referindo que o processo iniciava com o preenchimento dos dados da edificação, que era cruzado com as normas legais compiladas, emitindo um certificado onde descrevia, de forma precisa, os itens de prevenção e segurança necessários. No momento seguinte, ocorria a vistoria e, somente após verificado que todos os itens estavam instalados de acordo com a determinação, era expedido alvará. Disse que os estudos para implementar o SIGPI, considerado um software

de gestão, tinham como objetivo dar maior agilidade a expedição de alvarás, possibilitando maior número de inspeções, pois no sistema anterior a análise de projetos demandava muito tempo. Questionado, referiu que foi analisado o processo de expedição de ambos os alvarás da boate Kiss, e nenhum erro foi encontrado. Aduziu que o SIGPI era alojado no Departamento de Informática da Brigada Militar, e não em um comando isolado, pois se tratava de um sistema institucionalizado, inclusive mostrando matéria em revista institucional da Brigada Militar, de novembro de 2012, sobre a revolução que o SIGPI trouxe na questão atinente a prevenção de incêndio. Asseverou que o novo sistema derogou a Portaria 64, pois era com ela incompatível, já que nesta havia exigência de projetos no meio físico, enquanto o SIGPI é informatizado. Referiu que chegou a ser designado pelo Comando Geral para elaboração de proposta de regulamentação do SIGPI, onde houve proposição para a revogação da Portaria 64, mas que a Diretriz Geral emitida não chegou a ser publicada. Destacou ter sido convidado para palestras em todo o país e inclusive no exterior, onde apresentou o sistema SIGPI, considerado programa revolucionário. Questionado pelo Ministério Público, disse que no caso da boate Kiss não havia necessidade de apresentação de projeto e que as normas municipais também não eram consideradas pelo sistema, e pelo que recorda havia aplicação facultativa caso houvesse convênio, desconhecendo a situação específica de Santa Maria. Comentou que, embora já na reserva, tem conhecimento de que hoje a questão da prevenção está mais fragilizada, pois edificações menores sequer são inspecionadas, obtendo o alvará unicamente mediante o pagamento da taxa respectiva. A testemunha Flavio da Silva Lopes informou (fl. 2536) ter sido designado para conduzir o Inquérito Policial Militar, referente a atuação dos bombeiros no dia do incêndio e para apuração de eventual delito de falsidade ideológica, por requisição do Ministério Público. Afirmou ter concluído que as mortes ocorreram em razão da ingestão de fumaça e que os frequentadores não conseguiram sair rapidamente do local em razão do excesso de lotação e da existência de obstáculos na saída. Disse ter constatado que os alvarás foram expedidos dentro das normas legais em vigor na época, e que após a expedição destes muitas modificações foram realizadas na boate, o que determinou a perda de sua validade, sendo incumbência do proprietário sua revalidação, mediante nova inspeção. Aduziu que a expedição dos alvarás não teve nenhuma influência para a tragédia ocorrida, sendo que investigou os inspecionantes e chefes que comandaram a Seção de Prevenção de Incêndios e nenhuma responsabilidade restou apurada. Referiu ter constatado equívoco da Polícia Civil ao considerar que se tratava de prédio de dois andares, quando era prédio de um andar com mezanino. As testemunhas Volmar e Adriano (fl.2536) foram os inspecionantes que estiveram na boate Kiss em 2009, tendo ambos afirmado que na vistoria,

já pelo sistema SIGPI, foi constatado que estava tudo de acordo com a legislação. Adriano narrou terem sido orientados de que, uma vez implementado o SIGPI, não seria mais utilizada a Portaria 64 e nem a legislação municipal. A testemunha Gerson da Rosa Pereira, ouvida por precatória em Santa Cruz do Sul, e cuja mídia consta na folha 2793 (substituída por problemas na mídia anterior) informou ter atuado em Santa Maria no período de 2010 a 2013. Disse ter atuado na elaboração do sistema SIGPI, e confirmou que houve determinação do Comando Geral para que todos os comandos o adotassem. Tratava-se de uma ordem. Relatou que as normativas encontravam-se hospedadas no site da Brigada Militar, para acesso e orientação do público. Quanto a RT 014, afirmou que dava competência, tanto para particulares como para o Corpo de Bombeiros, promoverem o treinamento, e que era exigido o certificado respectivo para que pudesse ser emitido alvará. Relatou ter tomado conhecimento de que a Boate Kiss, na época dos fatos, estava com alvará vencido e também que após o último alvará expedido foram realizadas modificações que, como qualquer outra alteração, faz com que o alvará perca sua validade. Afirmou que o SIGPI, a partir dos dados do prédio, estabelecia o que era necessário. Aduziu que todos entenderam, e esse era o posicionamento do comando da época, que a Portaria 64 estava revogada, tanto que somente após o incêndio foi determinada a sua observância. Sustentou que no caso da boate Kiss, tudo o que era necessário em termos de prevenção de incêndio estava atendido quando da expedição dos alvarás. Questionado sobre a lei municipal, disse que poderia ser aplicada, de forma complementar, desde que não contrariasse a lei estadual. Asseverou que nos estabelecimentos de maior risco e complexidade, superiores a 750 m<sup>2</sup>, era exigido projeto, e nos demais não. A testemunha Hélio afirmou (fl. 2656) que não chegou a fazer uso do SIGPI, pois se afastou dos bombeiros, mas sabe que houve determinação expressa, de caráter impositivo, para que fosse adotado o referido sistema, inclusive as informações constantes no site da Brigada Militar eram baseadas no SIGPI. Disse que houve um estudo que resultou em uma diretriz para revogação da Portaria 64, porque era incompatível e estava em desuso, embora não tenha sido revogada oficialmente, mas que isso não chegou a ser publicado. Afirmou que o SIGPI não excluía a possibilidade de apresentar plantas. A testemunha Sandro afirmou (fl. 2656) ter atuado em Pelotas, onde utilizavam o SIGPI, por determinação do Comando do Corpo de Bombeiros, o que se tratava de uma ordem, que não poderiam deixar de cumprir. Afirmou que a exigência de plantas dava-se apenas em casos mais complexos, dando como exemplo onde havia necessidade de chuveiro automático. Aduziu que o SIGPI possibilitava que todos os locais fossem inspecionados. Acerca da Resolução 14, que exigia a realização de um curso, disse que a providência era encargo do dono do empreendimento, e que competia ao

bombeiro exigir o certificado e não ministrar o curso. Referiu que quem não apresentasse o certificado não poderia receber o alvará. Alegou que o SIGPI dispensava exame de projeto, e embora trouxesse apenas o aparato da lei estadual, não impedia a aplicação da lei municipal, assim como em situações específicas, quando o bombeiro não tivesse condições de aferir, poderia ser exigida planta e ART. A testemunha Luiz Carlos (fl. 2786) relatou ter atuado em Caxias do Sul no período de 2011 a 2017, conhecendo o funcionamento do sistema SIGPI, que passou a ser utilizado em todo o Estado, exceto Porto Alegre. Disse que a elaboração do SIGPI surgiu da necessidade de uniformização dos procedimentos, já que havia muitas divergências de interpretação da lei. Confirmou que não era possível proceder qualquer alteração no sistema, em que pese depois de determinado tempo tenha sido possibilitada a inclusão de acréscimos. Referiu que se tratava de sistema institucionalizado, inclusive com orientações para sua utilização na página da Brigada Militar, e que com sua utilização não eram mais exigidos projetos e ART, em que pese não excluía a apresentação, para casos em que se entendesse necessário. Asseverou que para casa noturna, o procedimento não era diferente. Referiu que após a tragédia foi determinado encerramento do SIGPI, voltando a utilizar a Portaria 64. Quanto a Resolução 14, referente ao treinamento, afirmou que era cumprida, não havia dispensa. (...) grifo no original Como se tudo não bastasse, restou comprovado nos autos a insuficiência de recursos humanos no Corpo de Bombeiros de Santa Maria para o atendimento da enorme demanda existente na região. O parecer do CREA-RS destacou que, referentemente ao incremento das ações de fiscalização dos empreendimentos, (...) deve existir um real fortalecimento dos setores técnicos e de fiscalização, que atualmente não são suficientes para atender à demanda existente (...). Ora, é consabido que a histórica deficiência em recursos humanos do Corpo de Bombeiros, sobre a qual os réus não tinham ingerência, gera atrasos em inspeções e vistorias, dificulta o treinamento de brigadistas e torna ainda mais complexa a operação de aplicação do emaranhado normativo à época em vigor, o que também vai ao encontro do laudo produzido pelos profissionais do CREA-RS, notadamente quando afirmaram que (...) o sinistro de Santa Maria chama a atenção para algumas claras deficiências do sistema regulatório de segurança contra incêndio e pânico no Estado do Rio Grande do Sul (...) (grifei). As provas oral e testemunhal evidenciaram a deficiência de uniformidade na adoção do software SIGPI pelos Comandos Regionais dos Bombeiros em detrimento da normatização infralegal, não obstante a taxativa determinação superior, oriunda do Comando-Geral, no sentido de que o sistema deveria ser adotado em todo Estado, com exceção de Porto Alegre. Em despacho proferido pelo Ministério Público no Inquérito Civil (fl. 1016 verso), formula-se questionamento ao Comando Estadual do Corpo de

Bombeiros, realizado por expedição de Ofício, acerca de eventual instrução aos Comandos Regionais no sentido da dispensa, a partir da utilização do software SIGPI, do uso na fiscalização de prevenção de incêndios da Portaria nº 064/EMBM/99 e da Resolução nº 006/CCB/BM/2003. Na resposta (fl. 1096, quesito nº 02), o Comando Estadual do Corpo de Bombeiros, reafirmando a inexistência de revogação dos documentos legais mencionados, assevera que "Não foram encontrados registros neste Comando, quanto ao não cumprimento das normas elencadas na resposta anterior?" (grifei). Desse modo, restou comprovada, no mínimo, a existência de dúvida razoável por parte dos servidores do Corpo de Bombeiros relativamente à revogação da Portaria nº 064/EMBM/99. Adicione-se a isso o conteúdo do Ofício nº 213/B1/4CRB/2013 (fls. 926-927), datado de 23/04/2013 e subscrito pelo Comandante Regional de Santa Maria, em resposta ao Ofício nº 1252/2013 do Ministério Público, a saber: "(...) Com a implementação do SIGPI foi mantida a mesma sistemática, mas sem os procedimentos das Portarias 64 e 138 do Estado Maior da Brigada (...). Informamos, ainda, que tais portarias estão sendo aplicadas por determinação do Comando do Corpo de Bombeiros (CCB) conforme circular 001/CCB-DTPI/2013 em anexo (...)" (grifei). A mencionada Carta Circular nº 001/CCB-DTPI, de 28/02/2013, oriunda do Comando-Geral do Corpo de Bombeiros e expedida um mês após o sinistro da boate Kiss (fls. 928 e seguintes), decorrente de consultas realizadas pelos Comandos Regionais em virtude do institucionalizado uso do SIGPI, determinou a aplicação da Portaria nº 064/EMBM/99, da Portaria nº 138/EMBM/2002 e da Resolução nº 006/CCB/BM/2003, a respeito da exigência de PPCI e da revisão da legislação de prevenção de incêndio. A esta altura, revela-se significativo outro questionamento: por qual razão o Comando-Geral expediu uma Circular, em fevereiro de 2013, determinando que fossem observados os termos de legislação infralegal existente desde 1999? A resposta soa evidente: a partir da implantação do SIGPI em 2005 no Estado, de uso institucionalizado desde então, fora instalada celeuma acerca da continuidade da adoção dos atos administrativos normativos acima elencados, o que, diante de discreta assertividade, transformou-se com o passar do tempo em dúvida manifestamente razoável, no tocante à sua revogação ou não. A propósito, no site do Corpo de Bombeiros Militar, a Portaria nº 064/EMBM/99, a Portaria nº 138/EMBM/2002 e a Resolução nº 006/CCB/BM/2003 constam no link destinado à "Legislação Revogada?". De resto, o próprio Ministério Público, em despacho proferido no âmbito do inquérito civil (fls. 1014-1017), reconhece que o software SIGPI era utilizado há muito tempo na grande maioria dos doze Comandos Regionais do Corpo de Bombeiros. Logo, não há como imputar ato de improbidade administrativa à chefia do Comando de Santa Maria se o software, criado com base na legislação estadual, era de uso

institucionalizado e generalizado, por anos a fio, não se afigurando jurídico pretender extrair a presença de dolo ou má fé de parte dos demandados a partir da grave tragédia ocorrida de modo isolado e decorrente de evidentes outras causas independentes, como até aqui analisado. Conveniente voltar aqui a sublinhar que se está em sede de imputação de ato de improbidade administrativa embasada no art. 11 da LIA, norma de conteúdo extremamente aberto, o que torna ainda mais contextual e criterioso o exame pelo julgador das precisas circunstâncias da conduta praticada pelo agente e respectivo elemento subjetivo. Segundo o então Ministro Gilson Dipp, "(...) a partir dos conceitos abertos trazidos pela Lei 8.429/1992, como "ofensa aos princípios da administração Pública" ou "qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida", tem-se visto exageros na utilização do instituto da improbidade administrativa?. Isso é algo "prejudicial à própria sociedade, pois se perde o referencial de má-fé dos atos efetivamente ímprobos, em diferença às irregularidades sem gravidade. Improbidade não é qualquer ilegalidade" (grifei). Decididamente, nos atos praticados pelos réus não se observa conduta nítida e precisa no sentido de, intencionalmente, agir em desacordo com os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições, tampouco se verifica prática dolosa com o objetivo de menosprezar os princípios da Administração Pública. In casu, entendo que, para efeito de afastamento do alegado ato de improbidade administrativa, não houve a prática de conduta dolosa, tendo em vista a demonstração nos autos, inclusive por meio de Relatório imparcial do CREA-RS, de que a legislação sobre prevenção e proteção contra incêndios era absolutamente confusa e dispersa, dificultando a aplicação das normas por projetistas e bombeiros. Não se pode deixar de lado, inclusive para efeito da imprescindível contextualização dos fatos, o cenário de criação do Sistema Integrado de Gestão da Prevenção de Incêndios - SIGPI - (implantado em outubro 2005 no Estado, em 2007 em Santa Maria). O documento das fls. 449 e seguintes fornece relevantes informações sobre o software e o seu contexto de implantação. Nele consta que "(...) o objetivo do software é desburocratizar e agilizar o processo administrativo da prevenção de incêndio (...)". Ainda, refere que, após oito anos de vigência da legislação estadual de 1997, somente 15% a 20% das edificações foram fiscalizadas pelo Corpo de Bombeiros em razão da falta de recursos humanos e do excesso burocrático. Segundo o documento, PPCIs ficavam represados por aproximadamente três a seis meses, o que dificultava as inspeções pelo acúmulo de trabalho. Aponta-se a ineficiência do Corpo de Bombeiros em virtude da escassa estrutura nas fiscalizações dos PPCIs. O documento revela que o programa de informática tinha os mesmos efeitos gerados por PPCI e contou com ampla participação de integrantes da Corporação e funcionários da empresa desenvolvedora do software. Consta que o programa dispõe de



toda a legislação estadual sobre prevenção de incêndios, além de NBR/ABNT. Nele restou consignado que o Comando do Corpo de Bombeiros determinou a implantação do sistema em todas as regiões do Estado, exceto Porto Alegre. O inteiro teor do documento ainda apresenta pesquisa realizada com bombeiros, técnicos e usuário em geral do software, alcançando nível de satisfação positiva superior a 80%. Nele consta que a exigência das plantas e memoriais, após o SIGPI, restringiu-se apenas às edificações mais complexas, sendo que o documento considerou as casas noturnas como ?edificações costumeiras?. O Laudo Técnico da Brigada Militar, à época produzido nos autos do Inquérito Policial Militar instaurado pela Portaria nº 003/IPM/2013, datado de 22/02/2013 (fls. 1609-1613), informou o número de PPCIs que aguardavam inspeção pelo Corpo de Bombeiros de Santa Maria (4º CRB) em 27/01/2013 (data do sinistro), sendo obtida a seguinte resposta: 1.015 PPCIs aguardavam inspeção e 1.036 PPCIs aguardavam reinspeção, correspondente ao período de 22/02/2012 a 19/02/2013, sendo que a casa noturna encontrava-se na posição 541 da ordem de inspeção, o que afasta a alegação de que os PPCIs eram expedidos sem a devida cautela. O laudo asseverou que a boate Kiss estava com o Alvará vencido desde 10/08/2012, bem como afirmou que a produtividade do 4º CRB aumentou consideravelmente com a implantação do software SIGPI, passando de 154 inspeções e 123 alvarás em 2007 (ano da implantação do sistema) para 4.182 inspeções e 3.900 alvarás em 2012. Em conclusão, o Laudo Técnico da Brigada Militar destacou que ?(...) De tudo o que apuramos no presente procedimento, observamos que a SPI do 4º CRB está muito bem organizada em seus processos de gestão, sendo que devido a intensa atividade prevencionista, os índices procedimentais têm aumentado de forma expressiva, não sendo acompanhado pela reposição de efetivo que possa fazer frente ao crescimento da demanda. A Seção segue a legislação em vigor e utiliza com muita objetividade o SIGPI?. (grifei) Por sua vez, sobre as circunstâncias da tragédia ocorrida na boate Kiss, o Laudo Pericial nº 12268/2013 do Instituto-Geral de Perícias (fls. 1662-1742), produzido em 14/03/2013 com base em vistoria realizada em 27/01/2013 no local do sinistro, ratificou que: (...) O prédio foi sede de um incêndio, cujo foco inicial de fogo esteve localizado na região anterior do PALCO PRINCIPAL, junto ao forro, ao lado esquerdo do duto de ar condicionado que percorria a região central daquele ambiente. A causa para a deflagração do incêndio foi a ação de um corpo ignescente, em contato com material combustível. No contexto do incêndio, o agente ignitor se mostrou compatível com o contato de um fragmento incandescente expelido por um artefato pirotécnico, com a espuma de poliuretano que revestia o forro do palco e o duto de ar condicionado. (grifei) Os fatos aqui destacados devem ser apreciados no preciso contexto das imputações alegadamente ímprobas formuladas em face dos

réus. Resumidamente, impende enumerar as circunstâncias fáticas acima apresentadas que apontam a ausência de responsabilização subjetiva possível a todos os demandados: (1) Determinação do Comando-Geral do Corpo de Bombeiros de implantação e institucionalização do software SIGPI, levada a efeito a partir de outubro de 2005; (2) Os requeridos Altair e Daniel foram incluídos no polo passivo da ação civil pública porquanto simplesmente ocuparam o posto de chefia do Corpo de Bombeiros de Santa Maria no período de 2007 a 2010, sendo expedido o segundo alvará do PPCI em 2011 por autoridade diversa e tendo ocorrido o sinistro em 2013; (3) Distinção entre plano contra incêndio completo e plano simplificado inovadoramente realizada a partir da Portaria nº 064/EMBM/99 e da Portaria nº 138/EMBM/2002; (4) Extenso e confuso arcabouço de regras legais e infralegais a disciplinar as atribuições do Corpo de Bombeiros em matéria de prevenção e proteção contra incêndios; (5) Falta de uniformidade e fragmentação de informações entre normas, decretos estaduais, leis municipais, portarias e resoluções técnicas; (6) Consolidação das normas sobre segurança, prevenção e proteção contra incêndios realizada somente após o sinistro da boate Kiss pela Lei Complementar Estadual nº 14.376, de 26 de dezembro de 2013; (7) Realização de ampla reforma interna e externa na boate Kiss no ano de 2012 (após a aprovação do PPCI/2011), em decorrência do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público em 22/11/2011 para adequação do revestimento acústico do ambiente, mas sem comunicação ao Corpo de Bombeiros ou formulação de novo PPCI; (8) Causas fundamentais para a ocorrência do incêndio na boate Kiss, segundo os laudos técnicos apresentados no processo: o material de revestimento acústico inflamável colocado no forro do imóvel quando da reforma em 2012, exposto na zona do palco, associado à realização de show com componentes pirotécnicos; (9) A casa noturna tinha capacidade para 700 pessoas, porém na noite do sinistro estavam na boate mais de 1000 pessoas; (10) Insuficiência de recursos humanos no Corpo de Bombeiros de Santa Maria; (11) Ausência de assertividade à época dos fatos acerca da revogação, ou não, dos atos administrativos normativos infralegais; e (12) Avaliação positiva da Brigada Militar, do Corpo de Bombeiros e dos usuários do sistema a respeito do sucesso do software SIGPI no Grupamento de Santa Maria. Com efeito, nem toda ilegalidade ou irregularidade configura ato de improbidade administrativa. Assim, especialmente quando se trata de alegação de conduta que atenta contra os princípios da Administração Pública (artigo 11 da LIA), é preciso indagar sobre as razões da ação humana e do contexto em que adotado determinado comportamento, a fim de evitar-se a equivocada encampação da tese da responsabilidade objetiva e do dano in re ipsa em tema de improbidade administrativa. A propósito, consoante artigo produzido pela professora Vivian Maria Pereira Ferreira

, fruto do desenvolvimento de sua pesquisa de doutorado junto à Universidade de São Paulo, ?A esta altura, resta claro que, ao indagar sobre o elemento subjetivo para fins de aplicação da LIA, faz-se necessário indagar sobre as razões que expliquem e, eventualmente, justifiquem uma determinada conduta. A vontade e a intenção revelam-se, assim, como os elementos humanos, inescapáveis da ação e sua investigação exige do juiz uma atitude interpretativa, no sentido de compreender as razões pelas quais o agente agiu como agiu (...)? (grifei). Quanto à necessidade de perquirição acerca do contexto em que adotado determinado comportamento pelo agente público, a pesquisadora acima citada traz importante lição sobre o tema em sede de improbidade administrativa, a saber: (...) Todavia, se a ação humana é necessariamente ordenada segundo determinados fins, apenas compreendendo caso a caso a postura e situação de um dado agente público na qualidade de destinatário da norma jurídica é que se torna possível averiguar, ou não, a existência de dolo e de má-fé e, por consequência, de improbidade administrativa. (...) Sustentou-se, até aqui, que indagar sobre o elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa significa indagar o seu porquê, vale dizer, buscar as razões que orientam, justificam e tornam inteligível uma dada ação. A compreensão dessas razões passa necessariamente, como se disse, pelo contexto no qual a ação se desenrolou, de modo que, sem a identificação do momento e da forma pela qual determinado ato foi praticado, não é possível aferir sua adequação aos fins. (...) Como se viu nos exemplos anteriormente analisados, em alguns casos, condutas que violam determinadas regras jurídicas podem se justificar diante de outros deveres, também assumidos pelo agente público ? e que correspondem a interesses também juridicamente protegidos ? como a proteção da estabilidade, da segurança jurídica e da continuidade dos serviços públicos. Em outros casos, condutas que parecem, a princípio, autorizadas pelas normas vigentes podem estar orientadas a objetivos ilegítimos, de promoção de interesses privados às custas de recursos públicos. Essa distinção, contudo, só é possível a partir da compressão do ponto de vista do agente e da sua racionalidade. (...) Na aplicação da LIA, a jurisprudência do STJ vem debatendo a necessidade de demonstração de dolo ou culpa para que se proceda à responsabilização do agente público que viola os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e, assim, atenta contra os princípios da Administração Pública. Mais recentemente, o tribunal firmou entendimento de que é necessária a demonstração de que o agente atuou com dolo, não se punindo como ímprobos as condutas culposas. Isso significa que havendo negligência, imprudência ou imperícia, haverá irregularidade administrativa a ser sancionada em outras esferas de controle, mas não pela Lei n. 8.429/1992. (...) Do ponto de vista dos tribunais, perquirir sobre a

existência de um ato de improbidade depende de investigar o sentido da ação, o que depende, largamente, do contexto. (...) (grifei) E, no caso em apreço, considerados os 12 (doze) itens acima ressaltados, não vejo como razoavelmente atribuir aos réus a gravíssima acusação de prática de ato improbus, mormente em relação a uma tragédia de tais proporções, pois, como restou evidenciado pela prova oral e documental, não detinham o poder de escolher entre implantar e adotar, ou não, o software SIGPI, notadamente em virtude do extenso e confuso arcabouço de regras legais e infralegais a disciplinar as suas atribuições. Tampouco possuíam os réus o poder de presumir, em plena vigência do alvará do PPCI, a ocorrência de ampla reforma interna e externa na sede da boate Kiss. Ainda, tampouco poderiam prever os réus e a tanto aderir subjetivamente à realização de show musical, com uso de componentes pirotécnicos, em casa noturna, com lotação bem acima da permitida, dotada de material de revestimento acústico altamente inflamável, incluído em obra de reforma da qual o Corpo de Bombeiros sequer fora comunicado. Igualmente, não há como responsabilizar os réus por ato de improbidade administrativa quando, à época do sinistro, havia manifesta insuficiência de recursos humanos no Corpo de Bombeiros de Santa Maria, o que motivou os atrasos em inspeções e vistorias. A respeito, segundo bem pontuado pelo ilustre Ministro Mauro Campbell Marques, quando do julgamento do REsp nº 765.212/AC, (...) Se por negligência, imprudência ou imperícia, os administradores violam os deveres de legalidade, honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições (que é o substrato fático que autoriza a incidência do art. 11 da Lei n. 8.429/92), por mais desaconselhável que isso seja, haverá irregularidade administrativa (e não improbidade), que também é uma infração, merecendo sanção por outras esferas de controle, tais como a de responsabilização fiscal, a dos processos administrativos disciplinares, a da fiscalização dos Tribunais de Contas e os demais mecanismos de controle interno da Administração Pública, sem embargos do não menos eficiente controle exercido pelos novéis Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público (...)? (grifei). Nessa linha, cumpre citar trecho do valioso trabalho de pesquisa desenvolvido pelo professor Ricardo Alberto Kanayama, a respeito da forma como habitualmente o dispositivo do artigo 11 é utilizado nas ações de improbidade administrativa, a saber: (...) Para além disso, viu-se que a violação dos princípios da Administração exerce um estratégico papel no tema da improbidade por ter natureza residual ou "norma de reserva" (RIZZARDO, 2014, p. 498). Assim, o artigo 11 cumpre função estratégica de ampliar a abrangência da aplicação da LIA, ou seja, das condutas passíveis de julgamento e responsabilização. Os resultados da pesquisa confirmam este caráter de tipo curinga, ou seja, como em alguns jogos de baralho, é aquela carta que serve a toda e qualquer função e, geralmente, ganha das demais cartas: "se você não tem o 2 de espadas,

use o curinga\". Traduzindo para a ação de improbidade: se você não tem enriquecimento ilícito ou o dano ao erário, use a violação aos princípios. Dos 353 casos, em pelo menos 102 (28,9%) houve o que se chama de desclassificação da conduta, isto é, o reenquadramento do tipo de enriquecimento ilícito (artigo 9º) ou dano ao erário (artigo 10) para a violação aos princípios da Administração (artigo 11). Isto significa em quase um terço dos casos houve a tentativa do autor da ação em punir o agente público pelos tipos de improbidade mais graves, mas, diante do insucesso na comprovação do enriquecimento ilícito ou do dano ao erário, a condenação final foi pela violação aos princípios. (...) Neste sentido, torna-se cômoda a situação do acusador ? que não têm qualquer ônus de sucumbência pelos seus pedidos ?, enquanto o ônus do acusado passa a ser maior. Daí porque se discute sobre a necessidade de prestigiar o princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa, considerando que se trata de um requisito para o devido processo legal. (...) (grifei) Em apertada síntese final, a conduta ímproba, para efeito de aplicação do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, exige simultaneamente a subsunção do suporte fático à norma, a ação intencional contrária ao sentido da norma e a atuação do agente guiada pela desonestidade ou má-fé. Logo, não tendo a conduta do agente público percorrido todas as condicionantes legais, doutrinárias e jurisprudenciais acima referidas, necessariamente não significa ausência de punição pela prática de ato ilegal, pois sujeito está o agente à responsabilização civil, criminal e disciplinar, mas restam afastados o enquadramento e a sanção específica pela incidência da Lei de Improbidade Administrativa. Enfim, nos atos praticados pelos réus não se observa conduta clara e precisa no sentido de, intencionalmente, agir em desacordo com os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições, tampouco se verifica prática dolosa com o objetivo de menosprezar os princípios da Administração Pública. Ante o exposto, renovada vênua aos doutos entendimentos em sentido contrário, dou provimento ao recurso de apelação dos réus para o efeito de, absolvendo-os, julgar totalmente improcedente a ação civil pública, nos termos da fundamentação supra, negando provimento, em consequência, por inteiro, ao recurso ministerial. Sem custas e honorários, na forma do disposto nos artigos 17 e 18 da Lei nº 7.347/1985. É como voto. Des. Leonel Pires Ohlweiler O Ministério Público ingressou com a presente ação, imputando aos réus a prática de atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10, caput, e artigo 11, caput, ambos da Lei nº 8.429/92. A sentença julgou parcialmente procedente a ação, condenando somente os demandados Moisés da Silva Fuchs e Alex da Rocha Camillo, nos seguintes termos: Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO somente em face de MOISÉS DA SILVA FUCHS e ALEX DA ROCHA CAMILLO, para: 1)- DECLARAR o ato de improbidade

administrativa praticado pelos demandados, consistente na dispensa do Certificado de Treinamento para expedição do alvará, infringindo o artigo 11, inciso I, da Lei 8429/92; 2)- SUSPENDER os direitos políticos dos demandados pelo período de 03 anos; 3)- PROIBIR os demandados 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 sejam sócios majoritários, pelo prazo de 03 anos; 4)- CONDENAR os demandados ao pagamento de multa civil de 2 vezes o valor da remuneração percebida quando da ocorrência dos fatos, valor a ser atualizado monetariamente pelo IGP-M a contar da data dos fatos e acrescidos de juros legais de 1% ao mês a contar das citações. Interpostas apelações pela parte autora e os demandados Alex Camillo e Moisés da Silva, bem como apresentadas as contrarrazões pelos demandados Altair de Freitas Cunha, Alex da Rocha Camillo e Moisés da Silva Fuchs com requerimento de apreciação de agravo retido, o eminente Relator do recurso, proferiu voto rejeitando as preliminares; desprovendo o agravo retido; negando provimento à apelação dos demandados; e dando parcial provimento ao apelo do Ministério Público. No caso concreto, acompanho o eminente Relator referente ao afastamento das preliminares arguidas, tanto de ilegitimidade ativa do Ministério Público, quanto de prescrição, bem como no tocante ao agravo retido conhecido, desprovendo-lhe pelos mesmos fundamentos lançados no voto condutor. Quanto ao mérito, passo a examinar o caso concreto. A Caracterização dos Atos de Improbidade Administrativa No intuito de bem dimensionar a questão, destaca-se o artigo 37, "caput", e §4º, da Constituição Federal, segundo o qual: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Trata-se de importante dispositivo constitucional, cuja finalidade, dentre outras, é assegurar o exercício das competências administrativas de acordo com padrões institucionalizados de moralidade, de decoro, ética e probidade, como bem destaca Juarez Freitas, ao examinar a moralidade administrativa: "Segundo tal princípio constitucional, estão vedadas condutas eticamente transgressoras do senso moral médio superior da sociedade, a ponto de não comportarem condescendência ou leniência. Exige-se a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé." Na mesma linha refere Marino Pazzaglini Filho sobre a probidade administrativa: "O princípio da probidade administrativa, resultante dos princípios constitucionais basilares da legalidade e moralidade, significa, como já ressaltado, que o

agente público, no desempenho de suas funções, tem o dever jurídico de agir com honestidade, decência e honradez, movido sempre e exclusivamente pela concreção dos fins de interesse público da Administração a que está vinculado. Na situação, os atos de improbidade administrativa imputados aos réus estão previstos no artigo 10 <sup>caput</sup> e artigo 11, <sup>caput</sup>, da Lei nº 8.429/92, como segue: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública 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: Relativamente aos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao Erário (art. 10), Arnaldo Rizzardo leciona que a lesão, sem a qual não se dá a configuração da espécie, importa em perda patrimonial, ou em ofensa à integridade do patrimônio público econômico, por ato comissivo ou omissivo do agente. Acarreta a redução ilícita de valores patrimoniais através de várias condutas, como malversação, desperdício, indevida aplicação, apropriação de bens e valores, dissipação, destruição e demolição. Há um ato voluntário dirigido para lesar, e, por isso, desonesto; ou um ato culposo, causado, neste caso, por desleixe, falta de cuidado, negligência no cumprimento das obrigações, descontrole administrativo. Já em relação aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, Arnaldo Rizzardo alude que o artigo 11 da LIA funciona como <sup>norma de reserva</sup>, justamente porque contempla casos de improbidade pela violação a certos princípios da administração pública mesmo que inexistente dano ao patrimônio público ou não acarretado enriquecimento ilícito do agente. Outrossim, aspecto fundamental para que a conduta do agente possa ser sancionada pela Lei nº 8.429/92 é o elemento subjetivo. Para Emerson Garcia, esse elemento subjetivo que deflagrará este elo de encadeamento lógico entre vontade, conduta e resultado, com a consequente demonstração da culpabilidade do agente, poderá apresentar-se sob duas únicas formas: o dolo e a culpa. Sobre o dolo importante destacar o entendimento de Fábio Medina Osório: Já se disse que o dolo vem do direito romano. Um fato intelectual e outro de natureza volitiva integram o dolo em suas distintas formas históricas, com oscilações nos conteúdos respectivos. O dolo requer o conhecimento das circunstâncias do modelo legal de conduta proibida, sendo necessário fixar de que forma a pessoa acessará ou deveria acessar

tal conteúdo. (...) O dolo abrange, em geral, o suporte fático, já que uma valoração mais global tem lugar no marco do conhecimento da ilicitude ou do injusto, quer dizer, na culpabilidade. (...) Alguém dotado das melhores intenções pode atuar dolosamente, na persecução de fins públicos diversos daqueles encampados pela regra de competência. É claro que o dolo também se fará presente em tais hipóteses. O Superior Tribunal de Justiça, por meio da Primeira Seção, firmou o posicionamento (REsp 1291401/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, j. em 19.09.2013) no sentido de que se exige o dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário). No que tange ao dolo genérico, é importante destacar o entendimento segundo o qual o dolo genérico, necessário para a configuração de improbidade administrativa do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, consiste na vontade de realizar ato que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo comprovação de intenção especial do ímprobo, além daquela direcionada para a prática de conduta incompatível com princípios administrativos ( RESP nº 1.141.721-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, 13.04.2010), pois a tutela específica do dispositivo legal direciona-se para a proteção da probidade da estrutura administrativa. Vale colacionar as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça: AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OMISSÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO CONSTATADA. MATÉRIA PREQUESTIONADA FICTAMENTE. DESÍDIA NA REGULARIZAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPROBIDADE CONFIGURADA. DOLO GENÉRICO. DESNECESSIDADE PROVA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONHECIDO PARA CONHECER E DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. I - Trata-se, na origem, de ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Município de Barreiros, alegando, em síntese, que o réu, então Prefeito de Barreiros, não regularizou a prestação de contas das verbas recebidas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, culminando na inscrição do autor no cadastro de inadimplentes do SIAFI, situação que o impede de receber aportes financeiros do programa de erradicação do trabalho infantil, firmar novos convênios e transferências voluntárias de outros recursos federais. Por sentença, os pedidos foram julgados improcedentes e, interposta apelação pelo autor, o Tribunal Regional da 5ª Região negou provimento aos recursos do autor e do Ministério Público Federal e ao reexame necessário. Opuseram embargos de declaração e o autor e o Ministério Público Federal, sendo o primeiro rejeitado e o segundo ignorado, razão pela qual opôs o Ministério Público novos embargos de declaração, os quais não foram providos. II - Inconformado, interpôs o Ministério Público Federal recurso especial



com fundamento no art. 105, III, a, da CF, alegando a violação do art. 1.022 do CPC e do art. 11, VI, da Lei n. 8.429/1992. Inadmitido o recurso especial pelo Tribunal de origem, adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso. Agravo em recurso especial que não encontra em seu caminho nenhum dos óbices do art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ. Julgamento do agravo conjuntamente com o recurso especial. III - Observo dos acórdãos proferidos na origem que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região se ateve a indagar argumentativamente sobre a comprovação da má gestão dos recursos federais e a presença do elemento subjetivo, razão pela qual reconheço a violação do art. 1.022 do CPC. IV - Conforme art. 1.025 do CPC, considerada existente omissão relevante, tem-se o prequestionamento ficto que, via de regra, permite a análise da violação legal, inexistindo razão para retorno do feito à origem para novo julgamento dos embargos de declaração. V - Resulta patente a violação do princípio da legalidade e o dolo do agente público, ainda que genérico, revelado pelo desprezo em apresentar a documentação faltante. Para fins de subsunção da conduta às figuras do art. 11 da LIA, é bastante o dolo genérico. Precedentes: AgInt no AREsp n. 1.431.117/BA, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 11/6/2019, DJe 18/6/2019; e AgInt no AREsp n. 1.366.330/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/5/2019, DJe 23/5/2019. VI - É assente o entendimento desta Corte de que o enquadramento da conduta descrita no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 prescinde de prova do dano ao erário. Precedentes: AgInt no REsp n. 1.725.696/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 30/5/2019, DJe 4/6/2019; e AgInt no AREsp n. 1.184.699/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/9/2018, DJe 27/9/2018. VII - Recurso de agravo conhecido para conhecer e dar provimento ao recurso especial. (AREsp 1506135/PE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/10/2019, DJe 18/10/2019) ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE. ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/92. DESCUMPRIMENTO DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. RETENÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. INEXIGIBILIDADE DE DOLO ESPECÍFICO. DOLO GENÉRICO. PRESENÇA DE ELEMENTO SUBJETIVO. DEMAIS ALEGAÇÕES. AFASTAMENTO PELA CORTE A QUO COM BASE NA INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. I - Sustenta-se, em síntese, que ex-vereador do Município de Catalão-GO foi eleito Presidente da Câmara Municipal de Catalão e, durante sua gestão 2001/2002, violou, nas contas relativas ao ano de 2001, o disposto no art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal ao ultrapassar o limite constitucional de 8% do duodécimo, acima do permitido. II - Alega-se que foram realizadas

despesas desnecessárias como a locação de veículos de quatro empresas e contrato de divulgação de material em mídia impressa local, desembolsos ilegais e lesivos ao erário público municipal. III - Como a decisão recorrida foi publicada sob a égide da legislação processual civil anterior, observam-se em relação ao cabimento, processamento e pressupostos de admissibilidade dos recursos as regras do Código de Processo Civil de 1973, diante do fenômeno da ultra-atividade e do Enunciado Administrativo n. 2 do Superior Tribunal de Justiça. IV - O Ministério Público do Estado de Goiás alega que o então Presidente da Câmara Municipal de Catalão, apesar de contar com um duodécimo de R\$ 1.626.832,58 (um milhão, seiscentos e vinte e seis mil, oitocentos e trinta e dois reais e cinquenta e oito centavos), empenhou despesas no valor de R\$1.801.031,20 (um milhão, oitocentos e um mil, trinta e um reais e vinte centavos), ultrapassando o limite constitucional de 8% em R\$174.198,62 (cento e setenta e quatro mil, cento e noventa e oito reais e sessenta e dois centavos). V - Sustentou, ainda, o Ministério Público Estadual que o ex-Presidente da Câmara Municipal reteve indevidamente recursos públicos, conforme o seguinte trecho da petição inicial: "\03. Interposto Recurso Ordinário pelo primeiro requerido contra o Acórdão nº 06089/02, o TCM negou provimento ao recurso conforme Acórdão 06536/02 de fls. 26/27 da Representação 147/2002. Além de gastar além do permitido, impende registrar que o primeiro requerido reteve na conta bancária da Câmara Municipal de Catalão, indevidamente, receitas no valor de R\$ 125.747,75 pertencentes ao Município de Catalão e não ao Poder Legislativo. Logo, as retenções de IRRF no valor de R\$ 113.551,39 e as indenizações e restituições decorrentes de alienação de bens R\$ 12.196,36 deveriam ter sido recolhidas à tesouraria do Município face ao disposto no artigo 56 da Lei nº 4.320/64\". VI - O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso especial do Ministério Público Estadual. VII - Relativamente à caracterização do ato como improbo, a Corte a quo, em ratificação dos fundamentos da sentença, assim consignou: \"Mas, em que pese as assertivas do autor a inobservância ao limite constitucional imposto (art. 29-A, I), que no caso representa gasto de R\$122.689,91, não configura improbidade administrativa\". VIII - O acórdão contraria a jurisprudência desta Corte quanto à configuração do ato de improbidade nos casos de descumprimento das leis orçamentárias. IX - A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) determina, no art. 73, que as infrações aos seus dispositivos serão punidas segundo a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente. X - Também prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal restrições às operações financeiras, exigindo a observância dos procedimentos estabelecidos por ela. Tais exigências reforçam as previsões contidas nos incisos VI e IX do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, que enunciam constituir

ato de improbidade: \ "realizar operações financeiras sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea\ " e \ "ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento\ ". XI - O exame das contas constitui tarefa nobre, complexa e abrangente atribuída aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por sua singular relevância, por permitir à sociedade o conhecimento do resultado das atividades públicas, seja pela amplitude e profundidade da atividade realizada pelo Tribunal de Contas, que contribui para o aprimoramento da gestão pública. XII - Em voto vista proferido no REsp 1.199.004/SC, o Exmo. Ministro Mauro Campbell Marques deixa clara a configuração de ato de improbidade no desrespeito pelos agentes políticos das exigências legais orçamentárias. É o que se confere do seguinte trecho: \ "É possível a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa na hipótese de prefeito ordenar o reembolso de despesas médicas aos moradores do município sem autorização legal e sem critérios técnicos e objetivos para definir o valor a ser pago a cada beneficiário, pois está caracterizado ao menos o dolo eventual na conduta de utilizar verba pública sem observância dos dispositivos constitucionais e legais que disciplinam o orçamento e despesas públicas, com violação dos princípios que regem a Administração Pública (Voto Vista do Exmo. Ministro Mauro Campbell Marques no REsp 1.199.004/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 2/9/2010, DJe 25/10/2010). No mesmo sentido: REsp 723.494/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 1º/9/2009, DJe 8/9/2009). XIII - Tal conduta não implicaria responsabilidade civil e administrativa se o requerido, ex- Presidente da Câmara Municipal, tivesse agido com observância estrita dos princípios regedores da Administração Pública, notadamente, a legalidade, eficiência, impessoalidade e moralidade. Ao contrário, o que se verificou foi o descaso com as normas financeiras em vigor e a irresponsabilidade fiscal, enfim a improbidade administrativa. XIV - Quanto ao dolo do ex-Presidente da Câmara Municipal de Catalão, relativamente às acusações, de extrapolação do limite orçamentário e retenção de recursos, a Corte de origem considerou a inexistência de dolo em sua conduta, mas sim, que tratava-se de \ "inabilidade e despreparo na gestão da coisa pública\ ". Assim, apesar de reconhecer que foi extrapolado o limite de despesas previsto na Constituição Federal, a Corte a quo afastou a existência de dolo na conduta. É o que se percebe do seguinte trecho do acórdão em que são ratificados os fundamentos da sentença: \ "Na hipótese vertente, embora extrapolado o limite estabelecido no art. 29-A, I, da Constituição Federal, o que sem dúvida ocasionou certo desequilíbrio nas contas públicas do Poder Legislativo, não se vislumbra o elemento subjetivo, o dolo ou a necessária má-fé a revelar a presença de um comportamento desonesto a exigir a aplicação das severas sanções previstas na Lei n.

8.249/92. Por óbvio a conduta [...] traduz inabilidade e despreparo na gestão da coisa pública, todavia, ao que consta, as despesas foram comprovadas, sequer havendo acusação de enriquecimento ilícito, i.e., de auferimento ilícito ou qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida; ou ainda prova irrefutável de lesão ao erário, sobretudo porque não comprovada a desnecessidade das despesas realizadas reputadas de antieconômicas; inexistindo, como visto, ofensa aos princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má intenção ao extrapolar o limite de gastos. Nesses termos, em consonância com a linha de orientação exposta e mormente do confronto entre a imputação feita pelo autor e as provas produzidas, a inobservância do limite constitucional previsto no art. 29-A, I, não tem o condão de, por si só, caracterizar improbidade administrativa". XV - O acórdão contraria a jurisprudência desta Corte que é no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 requer a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. Nesse sentido: REsp 1.352.535/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 19/4/2018, DJe 25/4/2018; REsp 1.714.972/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/4/2018, DJe 25/5/2018. XVI - O dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas. (AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/8/2016). No mesmo sentido: REsp 1.528.102/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/5/2017, DJe 12/5/2017). Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.209.815/MT, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 5/6/2018, DJe 8/6/2018; REsp 1.352.535/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 19/4/2018, DJe 25/4/2018). XVII - Fica caracterizada, assim, a existência de ato de improbidade, seja pela ofensa aos princípios administrativos, como diante do descumprimento do previsto no art. 10, VI, da Lei de Improbidade. XVIII - Relativamente à acusação de desvios nos serviços de locação de veículos e de veiculação de publicidade, a Corte de origem, analisando o contexto fático-probatório dos autos, assim fundamentou a absolvição dos acusados (fl. 1.235): "[...] não existindo provas robustas de que os serviços não foram prestados; de enriquecimento ilícito ou auferimento de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, ou, ainda, de lesão ao erário e ofensa aos princípios constitucionais da Administração Pública, aliada a um comportamento desonesto, sejam das aludidas empresas, [...] não se justifica a imposição das sanções previstas

na Lei n. 8.249/92, com espeque no artigo 333, inciso I, do Código de Processo Civil". [...] "Ademais, também, não há falar-se em enriquecimento sem justa causa ou prejuízo ao erário, requisitos indispensáveis ao ajuizamento da ação em epígrafe, mormente o fato de que houve a efetiva prestação de serviços por parte das empresas". XIX - Quanto a essas acusações, é inviável a reanálise nesta Corte, porquanto implicaria reexame fático-probatório, vedado pelo enunciado n. 7 da Súmula do STJ. XX - Assim, configurada a ofensa aos princípios administrativos e presente o elemento subjetivo, deve ser provido o recurso especial para condenar o ex- Presidente da Câmara Municipal de Catalão/GO pela prática do ato ímprobo tipificado nos arts 10, IX, e 11, caput, da Lei n. 8.429/1992. Determina-se o retorno dos autos ao egrégio Tribunal de origem para que sejam fixadas as penas, assim como as verbas de sucumbência. XXI - Agravo interno provido. (AgInt no AREsp 964.974/GO, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 22/06/2018) Estabelecidas tais premissas, examina-se a situação concreta dos autos. A Situação Concreta dos Autos O Ministério Público refere na petição inicial que os demandados, na condição de Chefes da Seção de Prevenção de Incêndio (Daniel e Alex) e de Comandantes do 4º Comando Regional de Bombeiros (Altair e Moisés), localizado em Santa Maria, no período entre 2007 e 2013, teriam: (a) adotado software para expedição de alvarás de prevenção contra incêndio em desacordo com a legislação; (b) deixado de promover o treinamento dos servidores militares responsáveis pelas inspeções para a concessão dos alvarás; (c) terem concedido dois alvarás, nos anos de 2009 e 2011, à empresa Santo Entretenimento LTDA (Boate Kiss), utilizando o novo sistema, assim como deixando de exigir da empresa o treinamento de brigadistas de incêndio, contribuindo para a ocorrência da tragédia, com 242 mortos e mais centenas de feridos, no Município de Santa Maria, em 27/01/2013; (d) deixado de inspecionar a referida Boate após o vencimento da validade do último alvará emitido (em agosto de 2012), por consequência deixando de verificar irregularidades no estabelecimento. Não há a menor dúvida quanto à complexidade do caso em julgamento. A qualidade dos votos até agora proferidos pelos integrantes da 4ª Câmara Cível comprovam tal assertiva. Dos Atos de Improbidade Administrativa Reconhecidos O Relator, Des. Francesco Conti, após tecer minudentes considerações fáticas e jurídicas, em síntese, entendeu pela caracterização dos seguintes atos de improbidade administrativa praticados pelos réus: a) adotado software para expedição de alvarás de prevenção contra incêndio em desacordo com a legislação; b) terem concedido dois alvarás, nos anos de 2009 e 2011, à empresa Santo Entretenimento LTDA (Boate Kiss), utilizando o novo sistema, assim como deixando de exigir da empresa o treinamento de brigadistas de incêndio, contribuindo para a ocorrência da tragédia, com 242 mortos

e mais centenas de feridos, no Município de Santa Maria, em 27/01/2013 e; c) deixado de inspecionar a referida Boate após o vencimento da validade do último alvará emitido (em agosto de 2012), por consequência deixando de verificar irregularidades no estabelecimento. Breve Descrição Fática das Condutas Ainda que de modo bastante sintético, é possível elencar as seguintes descrições fáticas: 1) Réu Altair de Freitas Cunha: 1.1. Na condição de comandante do 4º CRB de 16/07/2008 a 09/01/2009, deixou de exigir o cumprimento das normas pertinentes, apontando que não interferiu nos procedimentos de prevenção de incêndio coordenados pelo Major Adriano (réu Daniel Adriano ? Chefe da SPI à época), visto que ficaria pouco tempo à frente do comando; 2) Réu Moisés da Silva Fuchs: 2.1. Na condição de Comandante do 4º CRB entre 24/04/09 e 28/03/13, era o responsável máximo pelo Corpo de Bombeiros no âmbito do Município de Santa Maria, tendo, ao deixar de exigir o cumprimento das normas sobre prevenção de incêndio, priorizando o aumento da produtividade, incorreu na hipótese do art. 11 da Lei nº 8.492/92, por violação ao princípio da legalidade, com dolo genérico. 2.2. No exercício das suas funções, deliberadamente, deixou de exigir o certificado de treinamento de brigadistas para emitir o alvará no ano de 2011, desrespeitando o texto expresso da norma e assumiu o risco da produção de resultado que previu ou ao menos deveria ter previsto: o despreparo dos funcionários do local em caso de uma situação de emergência. 2.3. No exercício de suas funções estava ciente dos riscos decorrentes do descumprimento dos prazos previstos nas normas aplicáveis. 3) Réu Daniel da Silva Adriano: 3.1. Na condição de Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio do 4º CRB entre 02/04/07 e 27/12/2010, incorreu em ato de improbidade administrativa, pois comprovadamente cabia ao chefe da SPI a exigência de projetos técnicos quando fosse o caso. Além disso, a expressa referência, pelo réu Altair, de que o réu Daniel tinha a prerrogativa de coordenar os procedimentos de prevenção; 4) Alex da Rocha Camillo: 4.1. Na condição de Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio do 4º CRB entre 01/03/2011 e 15/12/2011, assim como de 23/07/12 a 03/02/13, incorreu na mesma hipótese do réu Daniel, pois aplicava o sistema SIGPI com exceção somente dos casos em que havia necessidade de implantação de chuveiros automáticos e pára-raios. 4.2. No exercício das suas funções, deliberadamente, deixou de exigir o certificado de treinamento de brigadistas para emitir o alvará no ano de 2011, desrespeitando o texto expresso da norma e assumiu o risco da produção de resultado que previu ou ao menos deveria ter previsto: o despreparo dos funcionários do local em caso de uma situação de emergência. 4.3. No exercício de suas funções estava ciente dos riscos decorrentes do descumprimento dos prazos previstos nas normas aplicáveis. A Caracterização dos Atos de Improbidade Administrativa Após examinar os autos, confrontando as provas produzidas durante o

inquérito civil instaurado pelo Ministério Público, bem como a prova judicializada, entendo corretas as conclusões do voto do ilustre Relator Des. Francesco Conti no que tange à caracterização dos atos de improbidade administrativa previstos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92. De fato, os alvarás concedidos no Município de Santa Maria, a partir da utilização do SIGPI adotaram o procedimento previstos nesse sistema, em detrimento das regras legalmente previstas, cujo propósito era, assim como a atual legislação, a prevenção de incêndios. Outrossim, a deficiência de tal procedimento que foi adotado também foi devidamente comprovada pela prova testemunhal e documental produzida, nos termos dos elementos probatórios referidos no voto do Relator e do Des. Antonio Vinícius Amara do Silveira. Comungo do entendimento segundo o qual o Ofício da fl. 1.146, de 16/06/2008, emitido pelo Comando do Corpo de Bombeiros aos Comandos Regionais, referente à adoção do Sistema Integrado de Gestão da prevenção de Incêndios, em hipótese alguma, poderia ter levado à adoção do sistema pelos réus de modo indiscriminado e, em especial, descumprindo as normas aplicáveis. No ponto, impõe-se transcrever a seguinte passagem do voto conduzido pelo Des. Francesco Conti: É de alta relevância observar que, como apontado na inicial, em outros CRBs, como São Gabriel, Três Passos e Cruz Alta, a adoção do sistema não significou absoluta dispensa do procedimento de PPCI completo como ocorreu em Santa Maria, o que é comprovado pela prova testemunhal. Por exemplo, a testemunha Márcio Farias (fl. 2675), que assumiu em caráter temporário a chefia da Seção de Prevenção de Incêndios (SPI) de Santa Maria e, ao tempo do depoimento, comandava o Corpo de Bombeiros de São Gabriel, afirmou que o SIGPI não afastou completamente a Portaria nº 64, pois esta não foi revogada, ainda sendo exigida em casos complexos, de alto risco, assim como quando havia algum requisito específico na lei municipal, o que poderia ser exigido pelo Chefe da SPI. A mesma testemunha informou que, em que pese o ofício supramencionado, alguns comandos não utilizaram o sistema. Concluiu, ainda, que o caso da Boate Kiss exigiria a elaboração de plano completo, nos termos da Portaria nº 64. No mesmo sentido, a testemunha Sandro (fl. 2656), bombeiro que atuou em Pelotas, apontou que utilizavam o SIGPI, mas que, em casos mais complexos, exigia-se plantas e documentos técnicos, porquanto o sistema não impedia que fossem estabelecidos outros requisitos. De igual maneira, a testemunha Carlos Alberto (fl. 1043v), bombeiro militar inspecionista, destacou que em Passo Fundo o sistema está em uso, no entanto, nos casos em que há reunião de público, abrangidos pelo grupo F6 da NBR 9077, ainda é aplicada a Portaria nº 64. Nesta mesma linha, não há dúvidas de que, ainda que testemunhas tenham apontado a existência de tratativas para a revogação da Portaria nº 64/EMBM/99, tal intenção não foi levada a efeito. Estes fatos tornam claro que cabia sim aos réus decidir as ocasiões em que seria aplicado o

SIGPI, não havendo óbice legal, hierárquico e tampouco do próprio sistema para que fossem exigidos maiores cuidados em casos mais complexos, como efetivamente ocorreu em outros Municípios, sem notícia de que outros comandos ou chefias tenham sido responsabilizados por assim proceder. O que se pode depreender de todos o processo é a vontade consciente e deliberada dos réus no sentido, ao adotarem o SIGPI, desconsiderar toda a legislação aplicável ao combate e prevenção de incêndio. Deve-se salientar a incapacidade do conteúdo do mencionado Ofício exercer qualquer influência na antijuridicidade do ilícito praticado pelos réus, na medida em que a tese da defesa olvida que tal documento seria incapaz, sob o ponto de vista do direito objetivo, criar um dever funcional de não observância das regras legais sobre prevenção e combate a incêndio. A circunstância de o ordenamento jurídico de prevenção e combate a incêndio ser complexo, salvo melhor juízo, não se constituiu elemento, no caso concreto, capaz de elidir a consciência da ilicitude dos atos de improbidade administrativa. Adoto o entendimento segundo o qual a relação do agente ímprobo com os ilícitos de improbidade não pode ser problematizada no plano abstrato das normatividades e sim considerando o contexto dos agentes, no caso, dentro do campo burocrático e a posição ocupada, além de elementos qualificativos dos réus. O réu Moises da Silva Fuchs, ao prestar declarações no inquérito civil (fl. 428), Tenente-Coronel da Brigada Militar, teceu considerações sobre o funcionamento do sistema de prevenção, avaliação de projetos, processamento e distribuição de equipamentos, mencionando o software existente, além da base legal para interdição de locais que não respeitem a legislação. Denota-se, portanto, inclusive, pela função de Comandante do 4º Comando Regional de Bombeiros de Santa Maria posição de agente público militar qualificado e detentor do conhecimento necessário para exercer as atividades de comando. O réu Alex da Rocha Camilo, por sua vez, prestou declarações na fl. 594, informando ter realizado Curso de Especialização de Oficiais e Bombeiros, atuando como Chefe da Seção de Prevenção de Incêndios, descrevendo todos o procedimento para encaminhamento do plano de PPCI, com detalhes de normas administrativas e, inclusive, NBR, aludindo também pleno conhecimento de que a legislação municipal não integrava o SIGPI. Portanto, igualmente agente público militar qualificado para atuar no sistema de combate e prevenção a incêndio. O réu Daniel da Silva Adriano (fl. 606), Tenente Coronel da reserva, na mesma linha, descreveu o procedimento de licenciamento, demonstrando conhecimento não apenas da legislação aplicável, bem como de NBRs. Fiquei convencido da gama de conhecimento na matéria do réu Daniel e a capacidade de descrever rotinas administrativas e burocráticas. Por fim, o Réu Altair de Freitas Cunha (fl. 1.471) descreveu cursos realizados, como, por exemplo, Curso de Especialista em Bombeiro para Oficiais,



especialização em investigação de incêndio, com curso na Polícia Federal argentina em 1988 e em Brasília em 1992 com um técnico bombeiro japonês sobre perícia de incêndios. Admitiu de modo expresso a vontade livre e consciente de não modificar o procedimento adotado pois iria ficar pouco tempo no Comando do 4º CRB, não alterando o procedimento da SPI. Tinha plena consciência das divergências que o sistema SIGPI suscitava e que não aceitava legislação municipal. Tais indicações são relevantes, aliadas às outras provas destacadas no voto condutor, a fim de firmar convicção de que os réus poderiam e deveriam ter adotado comportamento diverso e possuíam consciência da ilicitude. Não se deve olvidar que as condutas descritas no artigo 11 da Lei nº 8.429/92 exigem o dolo, que pode ser o denominado dolo eventual ou genérico de realizar a conduta. A partir do amplo conjunto probatório firmo o mesmo entendimento do Des. Francesco Conti e do Des. Antônio Vinícius Amaro da Silveira no sentido de que houve sim atuação deliberada em desrespeito às normas legais de prevenção de incêndio, cujo desconhecimento era inescusável, evidenciando a presença do elemento subjetivo da improbidade administrativa, não se exigindo a presença de intenção específica (AgRg nos EDcl no Agravo no RESP nº33.898-RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, j. 02.05.2013). As condutas descritas, por outro lado, não se constituíram em meras irregularidades, mas traduzem grave ofensa aos princípios da Administração Pública e que devem pautar a atuação dos agentes públicos, ainda mais aqueles incumbidos do múnus público de prevenir a ocorrência de incêndio, ou seja, sempre, sem exceção, pautar a atuação funcional pela preservação da integridade física e da vida da comunidade que confia no Corpo de Bombeiros do Estado do Rio Grande do Sul. Ora, talvez uma das grandes questões em discussão aqui reside exatamente no elemento subjetivo exigido para a prática dos atos de improbidade administrativa previstos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92. Salvo confissões expressas, o que raramente acontece, a comprovação do dolo genérico advém de circunstâncias fáticas que rondam as ações dos agentes públicos. Daí a importância do argumento utilizado pelo Ministério Público, acolhido no voto do relator, de que houve preponderância do elemento produtividade ao adotar o SIGPI, pois a expedição de alvarás foi significativamente aumentada, além de aumentar a arrecadação ao FUNREBOM com recolhimento de taxas de inspeção após a implantação de tal sistema. Não há dúvida que se aproxima do interesse público melhor aparelhar o Corpo de Bombeiros, mas, o que não se pode admitir é o exercício da função administrativa focada na prevenção de incêndio, capturada pelo interesse econômico ou políticas eficientistas, em detrimento, à margem das normas legais previamente definidas. O risco assumido atuou de modo na causalidade do sinistro ocorrido na Boate Kiss, com dois alvarás expedidos mediante a utilização do sistema SIGPI em 2009 e 2011. Acompanho ainda as

conclusões do Relator sobre a prática de atos de improbidade administrativa referentes à ausência de atendimento do requerimento de inspeção para reexpedição de alvará à Boate Kiss no ano de 2012, assim como a ausência de exigência de treinamento de brigadistas no alvará emitido em 2011, materializando condutas capazes de violar a legalidade por parte dos réus Alex e Moisés, além dos riscos do descumprimento dos prazos legalmente previstos e ao deliberadamente deixarem de exigir o certificado de treinamento de brigadistas, nos mesmos termos da douta sentença recorrida. Aqui, do mesmo modo, a conclusão do Relator está afinada com a jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça (Ag.Rg. no Agravo em RESP nº 73.968-SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 02.10.2012) no sentido de que para a caracterização da improbidade administrativa prevista no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, seja por ação ou omissão, não se exige a intenção específica, mas atuação ou omissão deliberada e que desrespeita os princípios da Administração Pública, cujo desconhecimento de que assumir tal espécie de risco importa ilegalidade é inescusável, elemento importante para detectar a presença do dolo. Destaca-se ainda que o incêndio ocorrido na Boate Kiss possui uma causalidade extremamente complexa. No entanto, as ações realizadas por outros agentes, como, por exemplo, os donos do estabelecimento comercial, responsáveis diretos pelo sinistro, não interferem aqui na tipificação da improbidade administrativa, não ingressam normativamente na definição do tipo da improbidade administrativa do artigo 11 da Lei nº 8.429/92. As terríveis consequências do sinistro, salvo melhor juízo, influenciam na fixação das sanções, na medida da proximidade fática com as condutas ímprobadas. O debate ficaria adstrito ao questionamento sobre as condutas dos réus no que tange à violação dos princípios da Administração Pública. Assim, entendo que tais condutas são causas da improbidade perpetrada, pois contribuíram de modo direto para o resultado ímprobo, no modo como ocorreu. Raciocínio similar utiliza-se para avaliar as improbidades praticadas por omissão. Nos termos já aludidos, as condutas dos réus que incidiram em omissão são relevantes, sob o ponto de vista causal, porque deveriam e podiam ter agido para evitar o resultado. E qual resultado? A violação dos princípios da Administração Pública, na medida em que os policiais militares possuíam por lei a obrigação de agir, o dever de exercício das atribuições funcionais para a proteção dos cidadãos. Aplicação das Sanções e o Princípio da Proporcionalidade O artigo 12 da Lei 8.429/92, ao regulamentar o preceito constitucional do artigo 37, § 4º, prevê: Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009). I - na hipótese do

art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos; II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano 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 cinco anos; 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. Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. Como alude Emerson Garcia , a inexistência de preceitos normativos que permitam identificar de forma apriorística as condutas excluídas da regra geral acima enunciada torna imperativo o estabelecimento, pela doutrina, ainda que de forma singela, de parâmetros de adequação. Para tanto, torna-se possível identificar a proporcionalidade entre a sanção e o ilícito a partir da análise do elemento volitivo do agente e da possível consecução do interesse público... Adotando-se tais critérios, será estabelecida uma relação de adequação entre o ato e a sanção, sendo esta suficiente à repressão e à prevenção da improbidade. Circunstâncias Judiciais de Individualização das Sanções por Ato de Improbidade Administrativa. Uma vez estabelecidos os critérios de individualização das sanções que serão aplicadas ao agente ímprobo, ?devem ser fixadas diretrizes para se chegar a uma justa dosimetria?. Segundo o autor antes citado, para o estabelecimento da dosimetria das sanções é inafastável a valoração da personalidade do agente, de sua vida pregressa na administração pública, do grau de participação no ilícito e dos reflexos de seus atos na organização desta e na consecução de seu desiderato final, qual seja o interesse público. Afóra tais elementos, deverá o juiz valorar a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente...? . Na situação dos autos, atento às variáveis aludidas pela doutrina e aos

elementos do caso concreto, as provas dos autos indicam que os réus agiram com dolo genérico, tanto no que tange às ações como às omissões perpetradas, deixando de aplicar a legislação de regência sobre prevenção e combate a incêndios, afastando-se, no entanto, da legalidade e interesse público. Houve comprovada omissão do cumprimento de deveres funcionais de fiscalização e inspeção e, em alguns casos, controle de treinamento de pessoal. Ademais, chama atenção a reprovabilidade das condutas, pois privilegiaram produtividade, diminuição de tarefas, aumento de arrecadação de taxas, em detrimento do dever de proteção da incolumidade pública. Do exame das provas produzidas no processo em julgamento, documentos, declarações, provas produzidas judicialmente, constata-se que os réus agiram com consciência da ilicitude e possuíam conhecimento técnico suficiente para agirem de outro modo, evitando os riscos causados para a integridade física e vida dos cidadãos. Deixaram de dimensionar os efeitos das omissões administrativas configuradas, a partir de todo o arcabouço probatório. Inexiste tipificação atribuída aos réus relativamente à obtenção de benefício pessoal com a prática dos atos de improbidade administrativa, sendo que o Ministério Público não logrou comprovar prejuízo ao Erário. Sobre a personalidade dos réus não há elementos concretos e capazes de influenciar na fixação das sanções. Aplicação do Princípio da Proporcionalidade. A aplicação de sanções por ato de improbidade administrativa exige análise a partir da diretriz da proporcionalidade e como refere Juarez Freitas: "O princípio da proporcionalidade determina (não apenas exorta) que a Administração Pública ?lato sensu? evite agir com demasia ou de modo insuficiente, inoperante ou omissivo na consecução de seus objetivos primordiais." No entendimento de Humberto Ávila, "o postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização dos seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca." Considerando as variáveis anteriormente referidas, a gravidade das condutas praticada pelos réus e as consequências dos atos de improbidade administrativa, pois ingressaram na relação de causalidade do incêndio da Boate Kiss, com 242 vítimas fatais e centenas de feridos, como destacado no voto do Des. Francesco Conti, além da circunstância de as sanções aplicadas serem aptas para reprimir a prática de atos de improbidade administrativa, a inexistência de outras sanções menos gravosas, com igual aptidão, além da relação custo/benefício com a aplicação das sanções, reputam-se adequadas as seguintes sanções que a seguir serão descritas de modo individualizado. O artigo 12, inciso III,

da Lei nº 8.429/92 estabelece que na hipótese do artigo 11º responsável pelo ato de improbidade administrativa está sujeito às seguintes sanções, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, 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. a) Réu Altair de Freitas Cunha O réu Altair, policial militar, exerceu a função de Comandante do 4º CRB de 16/07/2008 até 09/01/2009, sendo o responsável máximo pelo Corpo de Bombeiros no âmbito do Município de Santa Maria, agiu de modo contrário à legislação em vigor ao aplicar indiscriminadamente o sistema SIGPI, descumprindo normas específicas de prevenção e combate a incêndio. Atuou com dolo genérico e não direto na prática dos atos de improbidade. Como dirigente de corporação deveria ter adotado os devidos cuidados funcionais, ainda mais tratando-se de servidor militar qualificado, mas optou com vontade livre e consciente por não interferir nos procedimentos adotados de prevenção de incêndio. Considerando as variáveis já mencionadas e a aplicação do princípio da proporcionalidade, entendendo adequadas, necessárias e conformes à relação custo/benefício, as sanções ao réu Altair de multa civil no valor de 05 (cinco) vezes o valor da remuneração, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos. Efetivamente, o artigo 12, inciso III, da LIA, prevê como sanção possível a perda da função pública, mas, dados os contornos fáticos do caso, em especial a inexistência de dolo direto, a ausência do propósito de obter benefício pessoal ou enriquecimento ilícito, com a vênua do Relator, acompanho a divergência inaugurada pelo Des. Antonio Vinícius Amaro da Silveira, para afastar a perda da função pública. b) Réu Moisés da Silva Fuchs O réu Moisés, policial militar, exerceu a função de Comandante do 4º Comando dos Bombeiros de 24/04/2009 a 28/03/2013, sendo o responsável máximo pelo Corpo de Bombeiros no âmbito do Município de Santa Maria no citado período, agiu de modo contrário à legislação em vigor ao aplicar indiscriminadamente o sistema SIGPI, descumprindo normas específicas de prevenção e combate a incêndio, desrespeitou os prazos legais de inspeção, bem como omitiu-se ao deixar de exigir o certificado de treinamento de brigadistas na concessão do alvará à Boate Kiss. Atuou com dolo genérico e não direto na prática dos atos de improbidade e com igual elemento subjetivo na omissão. Como dirigente de corporação deveria ter adotado os devidos

cuidados funcionais, ainda mais tratando-se de servidor militar qualificado. Considerando as variáveis já mencionadas e a aplicação do princípio da proporcionalidade, entendo adequadas, necessárias e conformes à relação custo/benefício, as sanções ao réu Moisés de multa civil no valor de 12(doze) vezes o valor da remuneração, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 04 (quatro) anos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos. Efetivamente, o artigo 12, inciso III, da LIA, prevê como sanção possível a perda da função pública, mas, dados os contornos fáticos do caso, em especial a inexistência de dolo direito, a ausência do propósito de obter benefício pessoal ou enriquecimento ilícito, com a vênua do Relator, acompanho a divergência inaugurada pelo Des. Antonio Vinícius Amaro da Silveira, para afastar a perda da função pública. c) Réu Daniel da Silva Adriano O réu Daniel, policial militar, exerceu a função de Chefe da Seção de prevenção de Incêndio no período de 02/04/2007 até 27/12/2010, agiu de modo contrário à legislação em vigor ao aplicar indiscriminadamente o sistema SIGPI, descumprindo normas específicas de prevenção e combate a incêndio. Com vontade livre e consciente deixou de exigir os projetos técnicos, quando fosse o caso, violando relevantes deveres funcionais. Atuou com dolo genérico e não direto na prática dos atos de improbidade. Considerando as variáveis já mencionadas e a aplicação do princípio da proporcionalidade, entendo adequadas, necessárias e conformes à relação custo/benefício, as sanções ao réu Daniel de multa civil no valor de 08 (oito) vezes o valor da remuneração, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03(três) anos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos. Efetivamente, o artigo 12, inciso III, da LIA, prevê como sanção possível a perda da função pública, mas, dados os contornos fáticos do caso, em especial a inexistência de dolo direito, a ausência do propósito de obter benefício pessoal ou enriquecimento ilícito, com a vênua do Relator, acompanho a divergência inaugurada pelo Des. Antonio Vinícius Amaro da Silveira, para afastar a perda da função pública. d) Réu Alex da Rocha Camilo O réu Alex, policial militar, exerceu a função de Chefe da Seção de Prevenção de Incêndio no período de 01/03/2011 até 15/12/2011 e também no período de 23/07/2012 até 03/02/2013, agiu de modo contrário à legislação em vigor ao aplicar indiscriminadamente o sistema SIGPI, descumprindo normas específicas de prevenção e combate a incêndio, desrespeitou os prazos legais de inspeção, bem como omitiu-se ao deixar de exigir o certificado de treinamento de brigadistas na concessão do alvará à Boate Kiss. Atuou

com dolo genérico e não direto na prática dos atos de improbidade e com igual elemento subjetivo na omissão. Considerando as variáveis já mencionadas e a aplicação do princípio da proporcionalidade, entendo adequadas, necessárias e conformes à relação custo/benefício, as sanções ao réu Alex de multa civil no valor de 10 (dez) vezes o valor da remuneração, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 04 (quatro) anos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos. Efetivamente, o artigo 12, inciso III, da LIA, prevê como sanção possível a perda da função pública, mas, dados os contornos fáticos do caso, em especial a inexistência de dolo direto, a ausência do propósito de obter benefício pessoal ou enriquecimento ilícito, com a vênua do Relator, acompanho a divergência inaugurada pelo Des. Antonio Vinícius Amaro da Silveira, para afastar a perda da função pública. Assim sendo, com a vênua do Relator e da divergência aberta pelo Des. Eduardo Uhlein, acompanho a divergência inaugurada pelo Des. Antônio Vinícius Amaro da Silveira, nos termos da fundamentação supra, para (a) negar provimento ao agravo interno e às apelações interpostas pelos réus e (b) dar parcial provimento à apelação interposta pelo Ministério Público. É o voto. DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA - Presidente - Apelação Cível nº 70081923047, Comarca de Santa Maria: \ "PROSSEGUINDO NO JULGAMENTO, NOS TERMOS DO ART. 942, DO CPC/2015, À UNANIMIDADE, NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO RETIDO, POR MAIORIA, NEGARAM PROVIMENTO AO APELO DA PARTE RÉ, VENCIDO O DES. EDUARDO UHLEIN E O DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, QUE O PROVIAM E, POR MAIORIA, DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, VENCIDO EM PARTE O RELATOR, QUE O PROVIA PARCIALMENTE EM MAIOR EXTENSÃO, E O DES. EDUARDO UHLEIN E O DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, QUE O DESPROVIAM.\ " Julgador(a) de 1º Grau: TRAUDELI IUNG ? 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; ? Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: ? Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [?] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. ? Art. 16. Havendo fundados indícios de

responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. ? MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 286/287 ? Art. 82 ? Compete ao Governador, privativamente: [?] XIII ? Exercer o comando supremo da Brigada Militar, prover-lhes os postos e nomear os oficiais superiores para as respectivas funções. (Grifei). ? OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública, corrupção, ineficiência. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 244. ? Sobre as fases do procedimento e sua modificação substancial com a adoção do SIGPI, são especialmente elucidativos os trabalhos acadêmicos juntados às fls. 449/586. ? Ex: trabalhos acadêmicos de fls. 386/411 e 459/586 e documento da Brigada Militar de fls. 448/458. ? Fundo Municipal para reequipamento do Corpo de Bombeiros, instituído pela Lei Estadual nº 10.987/97.

?[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Acessibilidade/NBR\\_9077\\_Sa%C3%ADdas\\_de\\_emerg%C3%Aancia\\_e\\_m\\_edif%C3%ADcios-2001.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Acessibilidade/NBR_9077_Sa%C3%ADdas_de_emerg%C3%Aancia_e_m_edif%C3%ADcios-2001.pdf) ? Art. 37 [?] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. ? Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: ? Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: ? 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: (...). ? Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: ? OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública, corrupção, ineficiência. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.



244. ? <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html> ? Improbidade Administrativa ? Lei nº 8.429/1992. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. ? Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 214-215. ? 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; (...) ? Art. 130. Ao Corpo de Bombeiros Militar, dirigido pelo(a) Comandante-Geral, oficial(a) da ativa do quadro de Bombeiro Militar, do último posto da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo(a) Governador(a) do Estado, competem a prevenção e o combate de incêndios, as buscas e salvamentos, as ações de defesa civil e a polícia judiciária militar, na forma definida em lei complementar. Art. 1º - Todos os prédios com instalações comerciais, industriais, de diversões públicas e edifícios residenciais com mais de uma economia e mais de um pavimento, deverão possuir plano de prevenção e proteção contra incêndio, aprovado pelo Corpo de Bombeiros da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Art. 3º - Compete ao Corpo de Bombeiros da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, a qualquer tempo, planejar, estudar, analisar, aprovar, vistoriar e fiscalizar todas as atividades, instalações e equipamentos de prevenção e proteção contra incêndio e outros sinistros em todo o território do Estado. ? §2º. O TPCI deverá ser ministrado em instalações físicas adequadas, podendo ser na própria ocupação objeto do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI), com local para as aulas teóricas e práticas, e com os sistemas de prevenção e combate a incêndio necessários para o treinamento. ? ? [HYPERLINK \"https://www.bombeiros.rs.gov.br/legislacao-revogada/\"](https://www.bombeiros.rs.gov.br/legislacao-revogada/) ? <https://www.bombeiros.rs.gov.br/legislacao-revogada/> ? DIPP, Gilson; CARNEIRO, Rafael Araripe. Banalização do conceito de improbidade administrativa é prejudicial a todos. Disponível em ? [HYPERLINK \"https://www.conjur.com.br/2017-mar-19/banalizacao-conceito-improbidade-prejudicial-todos/\"](https://www.conjur.com.br/2017-mar-19/banalizacao-conceito-improbidade-prejudicial-todos/) \\t \\\"\_blank\\\" ? <https://www.conjur.com.br/2017-mar-19/banalizacao-conceito-improbidade-prejudicial-todos/> ? O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. REVISTA DIREITO GV, v. 15, p. 1/1937e-31, 2019. ? Improbidade por violação aos princípios da administração pública: um diagnóstico da fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo ? Dissertação de Mestrado apresenta na Fundação Getúlio Vargas, ano 2020. Acessível em: ? [HYPERLINK \"https://bibliotecadigital.fgv.br/\"](https://bibliotecadigital.fgv.br/) ? <https://bibliotecadigital.fgv.br/> ? ? O

Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 87. ? Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006, p. 43. ? Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa. 2<sup>a</sup> ed. 2012, p. 469. ? Ob. cit., p. 486. ? Ob. cit., p. 401. ? OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. Má Gestão Pública ? Corrupção- Ineficiência. 3<sup>a</sup>ed. São Paulo: RT, 2013, p. 245. ? Ob. cit., pp. 695/696. ? Ob. cit., p. 698. ? O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. 5<sup>a</sup>ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 50. ? Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 180.