



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Avenida Teotonio Segurado, s/n, Palácio Marquês São João da Palma - Bairro: Plano diretor sul - CEP: 77021-900 -
Fone: (32)18-4-521 - Email: fazenda2palmas@tjto.jus.br

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 0054455-82.2019.8.27.2729/TO

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO

RÉU: MARCIO CARVALHO DA SILVA CORREIA

RÉU: LUIZ ANTÔNIO DA SILVA FERREIRA

RÉU: LÚCIO MASCARENHAS MARTINS

RÉU: SANDOVAL LOBO CARDOSO

SENTENÇA

III - RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS em face de SANDOVAL LOBO CARDOSO, LÚCIO MASCARENHAS MARTINS, LUIZ ANTÔNIO DA SILVA FERREIRA e MÁRCIO CARVALHO DA SILVA CORREIA.

Sustenta o autor que foi instaurado o Inquérito Civil Público 2015.3.29.09.0022, em 13 de novembro de 2015, em decorrência de despacho proferido no bojo do Procedimento Preparatório nº 2015.2.29.09.0032, autuado em data de 13 de fevereiro de 2015, com o objetivo de apurar possíveis violações a princípios constitucionais e analisar se houve ou não cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão do ex-governador Sandoval Lobo Cardoso e outros agentes públicos, bem assim possíveis atos de improbidade administrativa.

Afiança que dos documentos encaminhados pela Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins, encartados no Processo Administrativo nº 2015.0906.000014, que ensejou na elaboração pela Subprocuradoria de Consultoria Especial, do Parecer nº 005/2015, que no decorrer do ano de 2014, o então Governador do Tocantins, Sandoval Lobo Cardoso, aquiesceu que a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins aprovasse 06 Leis Ordinárias, em violação ao art. 15, c/c art. 16, I e II, c/c art. 19, II, c/c art. 20, II, “c”, 21, parágrafo único, c/c art. 22, parágrafo único, I, todos da Lei Complementar Federal nº 101/2001 – LRF, tendo por escopo a concessão de vantagens funcionais, a saber, progressões e promoções, para diversas categorias de servidores públicos estaduais. Seguem as leis aprovadas:

1) LEI Nº 28512, DE 9 DE ABRIL DE 2014: Altera a Lei 1.545, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Policiais Cíveis. Equiparação do subsídio dos Policiais Cíveis com Perito Oficial.

2) LEI Nº 28523, DE 9 DE ABRIL DE 2014: Altera a Lei 2.252, de 16 de dezembro 2009, que institui o Quadro de servidores auxiliares da Defensoria Pública do Estado do Tocantins e o respectivo Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos. Equiparação da remuneração dos servidores da Defensoria Pública com os servidores do Ministério Público do Estado do Tocantins.

0054455-82.2019.8.27.2729

10028641.V67



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

3) LEI Nº 28534, DE 9 DE ABRIL DE 2014: Altera a tabela de subsídios do cargo de Delegado de Polícia Civil e adota outras providências.

4) LEI Nº 28595, DE 30 DE ABRIL DE 2014: Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública, e adota outras providências. Equiparação de professor normalista de nível II com professor de educação básica.

5) LEI Nº 29216, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2014: Altera a Lei 2.822, de 30 de dezembro de 2013, que Dispõe sobre a Carreira e o Subsídio dos Bombeiros Militares do Estado do Tocantins, e adota outras providências. Reajuste salarial.

6) LEI Nº 29227 , DE 2 DE DEZEMBRO DE 2014: Altera a Lei 2.823, de 30 de dezembro de 2013, que Dispõe sobre a Carreira e o Subsídio dos Policiais Militares do Estado do Tocantins, e adota outras providências. Reajuste Salarial.

Alega que o Estado do Tocantins, no período compreendido entre 4 de abril de 2014 a 31 de dezembro de 2014 (oportunidade em que o requerido Sandoval Lobo Cardoso esteve a frente do Poder Executivo do Estado do Tocantins,) já se encontrava desenquadrado com o limite de despesas com pessoal, sendo este fator impeditivo para a concessão de vantagens funcionais, dentre as quais, as Portarias Administrativas Conjuntas nº 48/49, 50, 1146, 70/71 75/76 e 1241 e 92/94, concedendo o reposicionamento de 5.219 servidores públicos integrantes do Quadro da Saúde do Poder Executivo do Estado do Tocantins – SESAU, nas correspondentes referências constantes da Lei Estadual nº 2.670, de 19 de dezembro de 2012, violando o art. 15, c/c art. 16, I e II, c/c art. 19, II, c/c art. 20, II, “c”, 21, parágrafo único, c/c art. 22, parágrafo único, I, todos da Lei Complementar Federal nº 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Com a presente demanda, almeja a parte autora a responsabilização dos requeridos apenas e tão somente em decorrência da edição das Portarias Administrativas Conjuntas nº 48/49, 50, 1146, 70/71 75/76 e 1241 e 92/94, editadas em datas de 04/09, 10/10, 22/10, 12/11 e 30/12 de 2014.

Assevera que os atos concessivos de reposicionamento de 5.219 servidores públicos integrantes do Quadro da Saúde do Poder Executivo do Estado do Tocantins – SESAU, nas correspondentes referências constantes da Lei Estadual nº 2.670, de 19 de dezembro de 2012, foram editados pelos requeridos Lúcio Mascarenhas Martins, Luiz Antônio da Silva Ferreira e Márcio Carvalho da Silva Correia, com aquiescência do requerido Sandoval Lobo Cardoso, em datas de 04/09, 10/10, 22/10, 12/11 e 30/12 de 2014. Diante deste cenário, afirma o autor que esses atos se revelam nulos de pleno direito, pois nos termos do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 é nulo de pleno direito.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

No mais, alega que considerando que no ano de 2014, ocorreram as eleições gerais para Governador, realizadas em primeiro turno, em data de 5 de outubro, sendo as Portarias Administrativas Conjuntas nº 48/49, 50, 1146, 70/71 75/76 e 1241 e 92/94, editadas pelos requeridos Lúcio Mascarenhas Martins, Luiz Antônio da Silva Ferreira e Márcio Carvalho da Silva Correia, com aquiescência do requerido Sandoval Lobo Cardoso, em datas de 04/09, 10/10, 22/10, 12/11 e 30/12 de 2014, respectivamente, elas violaram, por conseguinte, o art. 73, VIII, da Lei Federal nº 9.504/97, decorrente da conduta vedada.

Requer ao final a condenação dos requeridos nas sanções previstas no artigo 12, inciso III, da Lei Federal nº 8.429/92, quais sejam 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, em decorrência da prática dos atos de improbidade administrativa narrados na presente ação, tipificados no art. 11, caput e inciso I, da LIA.

Em Defesa Preliminar o requerido SANDOVAL LOBO CARDOSO sustenta nulidade da notificação em razão do AR estar assinado por terceiro e por não estar acompanhado da petição inicial. Em preliminar aduz a prescrição, pois transcorrido o prazo de cinco anos após o fim do mandato (31/12/2014), a prestensão autoral torna-se prescrita, conforme preleciona o art. 23 da LIA. Arguiu inépcia da petição inicial por ausência de dolo ou culpa, pois não há má-fé constatada, mas sim, mera inabilidade do administrador. Arguiu também a inépcia da petição inicial em razão dos pedidos serem incertos e indeterminados já que de forma omissa e indeterminada como foram relatados os fatos e formulados os pedidos da exordial, não é possível apurar de forma clara e objetiva qual a conduta do requerido que leva a conclusão de ato de improbidade, quais os efeitos dele decorrente, quais os prejuízos e em quais condutas há de defender-se o requerido. Assevera ter ocorrido ausência de oitiva do investigado durante o Inquérito Civil e que em virtude da publicação do Decreto 5189/2018 que reconheceu a nulidade dos atos combatidos na presente demanda o feito deve ser extinto por ausência de causa de pedir. Sustenta a tese de litispendência com os autos 0054239-24.2019.827.2729 pois ambos os feitos estão fundamentados no Inquérito Civil nº 2015.3.29.09.0022, no famigerado Parecer nº 005/2015 e questionam as mesmas Portarias Administrativas Conjuntas nº 48/49, 50, 1146, 70/71 75/76 e 1241 e 92/94.

No mérito aduz o requerido Sandoval que não há que se falar em improbidade administrativa uma vez que as Portarias combatidas não geraram nenhum efeito financeiro e que o Estado do Tocantins já se encontrava em crise financeira quando assumiu o Governo de Estado, logo, não havendo prova de dolo para a condenação do réu em ato de improbidade.

Requer ao final o acolhimento das preliminares arguidas ou a improcedência da ação de improbidade.

Em defesa preliminar, o requerido LUIZ ANTÔNIO DA SILVA FERREIRA arguiu em preliminar a prescrição uma vez que esteve Secretário Estadual de Saúde entre 26.05.2014 e 25.11.2014, quando foi exonerado pelo então Governador, porém, a presente



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

demanda foi ajuizada apenas em 18.12.2019, de modo que foi recebida somente em 03.02.2020. Por estas balizas, já transcorreram mais de 05 (cinco) anos entre o término do exercício do cargo em comissão ou função de confiança e a propositura da ação.

No mérito alega que a peça inicial é genérica, e que trata o réu como se Secretário de Administração fosse, cargo este para o qual nunca foi nomeado. Aduz inexistir prova de dolo e que a mera ilegalidade não revela necessariamente ato de improbidade se não restar comprovado o elemento subjetivo - dolo.

Requer ao final o acolhimento da preliminar ou a improcedência da ação.

Em defesa preliminar o réu MÁRCIO CARVALHO DA SILVA CORREIA arguiu em preliminar a ocorrência de prescrição, pois, a publicação das portarias ocorreu em 30 de dezembro de 2014, e a ação civil pública foi proposta em 18 de dezembro de 2019 e o recebimento da inicial somente em 03 de fevereiro de 2020, ou seja, já transcorrido mais de 05 anos da ocorrência dos fatos e até mesmo do fim do mandato. Arguiu, ainda, inépcia da inicial uma vez que não restou demonstrado dolo ou culpa do requerido, seja em virtude da ausência de efeitos financeiros decorrentes das Portarias, seja em razão da nulidade das mesma após a sua publicação. Sustenta a ausência de pedidos certos e indeterminados por ausência de individualização das condutas dos réus. Aduz não ter ocorrido a oitiva do investigado durante o Inquérito Civil, o que torna o ato nulo. Alega a ausência de causa de pedir haja vista que as Portarias combatidas foram anuladas pela própria administração.

No mérito afiança que ausência de comprovação de dolo, pois, as Portarias não geraram qualquer efeito financeiro e a crise econômica alegada pelo autor na exordial não é decorrente de atos do réu, mas sim de gestores passados.

Requer ao final o acolhimento das preliminares ou a improcedência da ação.

Após as alterações legislativas ocorridas na Lei de Improbidade Administrativa, as partes foram intimadas para apresentarem manifestação, oportunidade em que os requeridos arguíram as seguintes teses:

a) As Portarias combatidas não só não possuem poder de concessão de direitos, com também não geraram qualquer impacto financeiro, nem mesmo qualquer direito concreto. Desse modo, falece a ação por manifesta ausência de justa causa.

b) Não foram as Portarias Administrativas aqui questionadas que concederam progressões aos servidores, mas sim autorização legislativa anterior (Lei Estadual nº 2.670/2012), sendo, pois, atípica a conduta imputada aos Requeridos.

c) Ausência de ato de improbidade em virtude da inexistência de impacto financeiro diante da posterior anulação das Portarias.

d) Revogação do art. 11, I, da LIA o qual fundamenta a presente demanda.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Após, o MP apresentou manifestação alegando que deve ser procedida a aplicação imediata do novo rito processual estabelecido pelas alterações legislativas ocorridas na Lei de Improbidade, porém, não se deve ocorrer a aplicação imediata da nova norma, em respeito ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito. Afiança que as normas materiais de tipificação, sancionamento e exclusão de responsabilidade, previstas na Lei n. 8.429/92 por inclusão feita pela Lei nº 14.230/2021, aplicam-se, somente, para fatos ocorridos após a vigência desta, não devendo retroagir em benefício de uma parte, expondo a Sociedade a verdadeira supressão de direito fundamental adquirido por atos jurídicos ilícitos praticados sob égide da lei passada, com enorme instabilidade das relações jurídicas.

Assevera que, de qualquer sorte, apesar da Lei 14.230/21 ter revogado o inciso I, do art. 11 da original Lei de Improbidade Administrativa, manteve como ato de improbidade os previstos em leis especiais, aplicando-se ao caso, a Lei Complementar 101/01, de Responsabilidade Fiscal.

Sobre as petições apresentadas, foi dada às partes a oportunidade de manifestação.

Foi apresentada tese nova pelos réus SANDOVAL LOBO CARDOSO e MÁRCIO CARVALHO DA SILVA CORREIA na qual sustentam que em virtude de ter sido julgada improcedente a denúncia apresentada nos autos Ação Penal nº 0019820-41.2020.8.27.2729, imperiosa a aplicação do disposto no art. 21, § 4º, da Lei nº 14.230/2021.

Em resposta o autor afiança que não houve o trânsito em julgado da ação penal, motivo pelo qual não há que se falar em aplicação do disposto no art. 21, § 4º, da Lei nº 14.230/2021.

Em virtude da entrada em vigor das alterações legislativas ocorridas na Lei de Improbidade Administrativa, foi determinada a citação das partes para apresentarem contestação.

Foi apresentada contestação por LUIZ ANTÔNIO DA SILVA FERREIRA na qual sustenta em preliminar a prescrição com base nas normas antigas pelas mesmas razões apresentadas em sede de defesa prévia; inépcia da petição inicial haja vista que não restou demonstrado o elemento volitivo - dolo.

No mérito sustenta que o autor trata três dos réus de forma genérica, sem apresentar o dolo específico praticado por cada um, tratando-os como se Secretários da Administração fossem, contudo nunca ocupou tal cargo. Assevera que a forma culposa não se aplica ao caso dos autos uma vez que os atos combatidos geraram lesão ao erário. No mais, alega que diante da absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, a improcedência desta ação é medida impositiva.

Requer ao final o acolhimento das preliminares ou a improcedência da ação.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Em contestação, SANDOVAL LOBO CARDOSO e MÁRCIO CARVALHO DA SILVA CORREIA sustentam que as portarias em questão foram atos de comunicação e publicidade, em cumprimento ao que já está determinado na Lei Estadual nº 2.670/2012. Que a portaria não pode criar direitos novos ou obrigações novas, não estabelecidos no texto básico; não pode ordenar ou proibir o que o texto fundamental ordena, ou não proíbe; não pode facultar, ou proibir diversamente do que o texto básico estabelece. Trata-se de ato normativo interno destinado a ordenar os serviços aos servidores de determinada repartição. Não atribui direitos, nem impõe obrigações e penalidades, logo, falta a ação justa causa devendo a mesma ser rejeitada.

Alegam, também, que não foram as Portarias Administrativas aqui questionadas que concederam progressões aos servidores, mas sim a Lei Estadual 2.670/2012 sendo, pois, atípica a conduta imputada aos requeridos. Ademais, as Portaria combatidas não geraram efeitos financeiros e, se não bastasse, foram anuladas pelo Decreto nº 5.201/20158, publicado no DOE dos dias 11/02/2015 e 11/03/2015 circunstâncias estas que excluem a caracterização de ato improbo.

Afirmam, ainda, que sem o mínimo indício de dolo não há ato de improbidade administrativa, pelo que requerem a rejeição da inicial e/ou a improcedência da ação, com supedâneo no artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º c/c artigo 11, caput e § 4º c/c artigo 17, § 6º, II, ambos da Lei nº 8.429/92, com as alterações feitas pela Lei nº 14.230/2021.

Por fim, estabelecem que com as alterações legislativas ocorridas na Lei de Improbidade Administrativa, o artigo 11 passou a exigir expressamente que a conduta tenha sido praticada com dolo. Já o inciso I, foi revogado. A nova Lei, portanto, não abarcou a conduta apontada como ato atentatório contra os princípios da Administração Pública, por se tratar, a partir da publicação da nova Lei, de rol taxativo, não considerando mais a suposta conduta trazida na petição inicial como improba.

Requer, ao final, a improcedência da ação.

Em defesa, LÚCIO MASCARENHAS MARTINS suscita, em preliminar, a prescrição quinquenal vez que a parte autora ajuizou o presente feito mais de cinco anos após a publicação das Portarias combatidas, bem como, a prescrição bienal, haja vista que o Inquérito Civil não teve conclusão vez que nunca houve colhimento de depoimentos, ultrapassando, assim, o prazo de dois anos estabelecido pelo §4º do artigo 16, da Lei 1818/07, Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins. Suscita, ainda, a preliminar de inépcia da petição inicial por ausência de causa de pedir já que inexistente o ato improbo uma vez que as Portarias decorrem de atos legislativos e, também, por ausência de dolo ou culpa provado nos autos e ausência de dano ao erário já que as Portarias foram anuladas pela gestão posterior.

No mérito sustenta que as Portarias estão sustentadas em Lei e que a publicação das mesmas não gerou qualquer despesa ou dano ao erário. Aduz que o autor presume o dolo, mas não o comprova. Afirma que muitos dos argumentos apresentados pelo MP nesta ação já foram julgados improcedentes na ação civil pública 0054239-24.2019.8.27.2729.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Requer ao final o acolhimento das preliminares arguidas ou a improcedência da ação.

O MINISTÉRIO PÚBLICO apresentou réplica às contestações apresentadas pelos réus. Sobre as preliminares de prescrição aduz que deve ser aplicada a legislação vigente na época do ajuizamento da ação, logo, considerando que o prazo prescricional da época era de até cinco anos após o término do mandato, cargo em comissão ou função de confiança e haja vista que o réu Sandoval Lobo Cardoso e Lúcio Mascarenhas terminaram o mandato em 31/12/2014, não está prescrita a presente ação já que foi ajuizada em 18/12/2019, dentro do prazo de 5 anos. Afirma que "as alegações de Lúcio Mascarenhas, no sentido de que era servidor efetivo antes de se tornar secretário, evidentemente não lhe socorrem, porque, como incontroverso, o mesmo fora nomeado para outro cargo, o de secretário de Estado, de outra natureza, no qual cometeu os fatos imputados, e, portanto, não lhe beneficia o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins, já que a conduta apurada ocorreu durante o tempo em que era investido em cargo comissionado e no qual realizou a conduta ímproba. Da mesma forma, a prescrição não ocorreu em benefício do réu Luiz Antonio, já que, cuidando-se de ato administrativo imputado ao secretário em concurso com o Governador, deve ser considerado como início do prazo prescricional o término do mandato deste, que ocorreu como dito antes dos 5 anos". Afirma que a tese de prescrição bienal não se aplica ao caso dos autos vez que é particular para processos administrativo disciplinar.

Sustenta que não merece amparo as preliminares de inépcia da petição inicial, pois esta está instruída com várias Informações Técnicas da Coordenadoria de Acompanhamento Contábil e Gestão Fiscal que comprovam que houve o aumento de despesa no apagar das luzes do Governo Sandoval e com o Acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, no qual o ex-Governador foi condenado pela Corte Superior, em razão da concessão de benefícios e vantagens no período proibido.

Afiança que a petição inicial em outra ação de improbidade administrativa (0054239-24.2019.8.27.2729/TO) que versa sobre outros aumentos concedidos pelo ex-Governador, foi recebida pela presença de evidências suficientes.

Afirma que em ações de improbidade por atos que violem princípios constitucionais não é exigida prova de prejuízo ao erário, logo, não merece amparo a preliminar de ausência de justa causa.

Quanto a preliminar de ausência de dolo, aduz que esta se confunde com o próprio mérito da ação.

Requer que as preliminares sejam afastadas e a ação julgada procedente.

As partes foram intimadas para produzirem provas, contudo, as que manifestaram requereram o julgamento antecipado da lide.

É o breve relatório. Decido.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. PREJUDICIAIS DE MÉRITO

1.1. Prescrição

Os requeridos em sede de Defesa alegam ter transcorrido lapso temporal superior a 05 anos entre a data da publicação das Portarias combatidas e o ajuizamento da ação, tornando a pretensão ministerial prescrita, nos termos do art. 23 da Lei nº 8.429/92.

No entanto, não merece amparo a tese de prescrição arguida, haja vista que nos termos do art. 23, inciso I, da Lei 8.429/92, as ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas naquela norma podiam ser propostas em até cinco anos após o término do mandato, cargo em comissão ou função de confiança.

Neste contexto, considerando que o mandato do réu Sandoval Lobo Cardoso, terminou em 31/12/2014 assim como os demais réus estiveram a frente do cargo de secretário de estado até a mesma data (salvo Luiz Antonio da Silva), entendo que a presente ação, ajuizada em 18/12/2019, foi proposta dentro do prazo quinquenal previsto em Lei.

Nesse sentido, nosso Egrégio Tribunal de Justiça acompanha o entendimento perfilhado pelo Superior Tribunal de Justiça:

*ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ISENÇÃO PREVISTA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SÚMULA 83 DO STJ. PRESCRIÇÃO. ART. 23 DA LEI N. 8.429/92. TÉRMINO DO MANDATO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS. MORALIDADE, INTERESSE PÚBLICO E LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. (...) 3. O prazo prescricional para as ações de improbidade administrativa é, em regra, de cinco anos, ressalvando-se a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário. **No caso de agente político detentor de mandato eletivo ou de ocupantes de cargos de comissão e de confiança inseridos no polo passivo da ação, inicia-se a contagem do prazo com o fim do mandato.** Exegese do art. 23, I, da Lei 8.429/92. Precedentes. (...). (AgRg no REsp 1.411.699/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/02/2015, DJe 19/02/2015.)*

*EMENTA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. ART. 23, I, DA LEI 8.429/92. CONTAGEM A PARTIR DO TÉRMINO DO MANDATO. DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1- Não tendo sido comprovado prejuízo ao erário, analisa-se a prescrição sob a ótica do art. art. 23, I, da Lei nº 8.429/92. 2- **No caso de agente político detentor de mandato eletivo inserido no polo passivo da ação de improbidade, inicia-se a contagem do prazo com o fim do mandato.** 3- O Réu perdeu o cargo eletivo, por sentença penal transitada em julgado, na data de 19/10/2011, conforme se extrai nas informações prestadas no sítio eletrônico do MPF da 1ª Região, confirmadas pela movimentação processual dos Autos nº 0031760-84.2009.4.01.0000 (2009.01.00.032581-4), no sítio eletrônico do TRF1, e, ao contrário da fundamentação adotada na sentença, de que não houve comprovação da desvinculação do cargo, os autos revelam um documento público de notificação extrajudicial emitida pela Prefeitura de Abreulândia e assinada pelo novo Prefeito, na data de 26/03/2012, estando, pois, prescrita a ação, uma vez que proposta num prazo superior ao de 05 (cinco) anos do término do mandato. 4- Recurso provido. (TJTO AP*



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

0002327-27.2019.827.0000. A 1ª Turma da 1ª Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por unanimidade de votos, deu provimento ao recurso, nos termos do voto da Relatora Juíza CÉLIA REGINA REGIS. Julgado em 22/05/2019).

Logo, o termo inicial para o cômputo do lapso prescricional, *in casu*, deu-se na data de **31/12/2014** – com o término do mandato de Governador do Estado do Tocantins e seus Secretários Estaduais (exceto Luiz Antonio da Silva), assim, tendo sido ajuizada a demanda na data de **18/12/2019**, não há que falar em prescrição.

No que tange ao réu Luiz Antonio da Silva, verifica-se que o seu mandato encerrou-se na data de 25/11/2014. Neste passo, considerando que a presente demanda foi ajuizada na data de 18/12/2019, notória a prescrição da prestensão autoral em seu favor, motivo pelo qual o acolhimento da preliminar arguida mostra-se imprescindível.

De outra senda, não merece amparo a tese de prescrição bienal sustentada pelo réu Lúcio Mascarenhas, haja vista que o §4º do artigo 16, da Lei 1818/07 - Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins - é aplicado apenas em processos disciplinares, não sendo estendida para ações de improbidade administrativa uma vez que para tal existe legislação própria para disciplinar sobre a matéria (Lei 8.429/92).

1.2. Inépcia da Inicial. Ausência de Dolo ou Culpa.

Os requeridos em sede de defesa, arguíram como preliminar a inépcia da inicial ante a ausência de dolo ou culpa nas condutas imputadas pelo autor, afirmando que na presente demanda não há evidência de nenhum ato demonstrativo de conduta dolosa ou culposa por parte dos réus, padecendo denexo causal os fatos apresentados na inicial.

Entretanto, entendo que a preliminar apresentada se confunde com o próprio mérito da ação, motivo pelo qual deixo de apreciá-la neste momento.

1.3. Inépcia da Inicial. Ausência de Causa de Pedir

Foi arguida a ausência de causa de pedir (art. 330, § 1º, I, CPC) ante a ausência de dano ao erário decorrente da publicação das Portarias combatidas.

Do mesmo modo em relação à preliminar de Ausência de Dolo ou Culpa, entendo que a presente preliminar está intimamente ligada com o *meritum-causae* e que com ele será analisada, motivo pelo qual deixo de apreciá-la neste momento.

1.4. Inépcia da Inicial. Pedidos Incertos e Indeterminados.

Ainda, em preliminar, foi alegada a inépcia da inicial por não terem sido formulados pedidos certos e determinados, a fim de oportunizar o amplo exercício do direito de defesa que cabem aos réus, alegando que o autor é omissos em demonstrar qual ato improbo teriam os requeridos praticado.

Sem razão.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Através de uma análise detalhada da inicial, tornou-se possível aferir que os pedidos são certos e determinados, a tal ponto que possibilitou a defesa dos requeridos que trouxeram detalhes irrefutáveis da suas pretensões.

Afasto, portanto, a preliminar arguida.

1.5. Mitigação do Direito ao Contraditório no Inquérito Civil Público

Também em preliminar, foi arguida a ausência de oitiva dos investigados, alegando que para a propositura da Ação Civil Pública o inquérito é dispensável, quiçá oportunizar o investigado de apresentar alegações defensivas, no entanto, tratando-se de ato que supostamente se ajusta ao artigo 11 da LIA, em que é imprescindível a existência do dolo, é visível a importância da versão dos fatos pela ótica do investigado, privilegiando a verdade dos fatos, o contraditório e a ampla defesa, restando patente o prejuízo aos requeridos, iniciado pela demora excessiva e proposital para ajuizamento da ação, e posteriormente, pela ausência de conhecimento e oportunidade de apresentar sua versão sobre os fatos, já que a acusação de afronta aos princípios da administração pública (artigo 11) orbita e exigem o dolo do agente, desaguando na extinção do processo.

Não merece amparo a tese arguida.

Isto, pois, o STF posiciona-se de maneira tranquila quanto a não incidência do contraditório no inquérito civil:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA NO INQUÉRITO CIVIL DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO.

(...) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório não são aplicáveis na fase do inquérito civil, pois este tem natureza administrativa, de caráter pré-processual, que se destina à colheita de informações para propositura da ação civil pública, não havendo, portanto, que se falar em réu ou acusado, nessa fase investigativa. (...) REExt 981.455/PR

Afasto, portanto, a preliminar arguida.

1.6. Litispêndência

Sustenta o requerido Sandoval a tese de litispêndência com os autos 0054239-24.2019.827.2729, sob o argumento de que ambos os feitos estão fundamentados no Inquérito Civil nº 2015.3.29.09.0022, no Parecer nº 005/2015 e questionam as mesmas Portarias Administrativas Conjuntas nº 48/49, 50, 1146, 70/71 75/76 e 1241 e 92/94.

Não obstante, nota-se que o objeto central dos autos número 0054239-24.2019.827.2729 é a edição das Leis Ordinárias nº 2.902, 2921 e 2922, em datas de 10 de setembro e 2 de dezembro de 2014. Já o presente feito gira em torno de eventual ilegalidade decorrente das Portarias Administrativas Conjuntas nº 48/49, 50, 1146, 70/71 75/76 e 1241 e 92/94, editadas em datas de 04/09, 10/10, 22/10, 12/11 e 30/12 de 2014.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Logo, as causas de pedir apresentadas em ambos os feitos se diferem, circunstância esta que afasta a listispedência, pois para sua caracterização a identidade de partes, causa de pedir e pedidos é obrigatória, à luz do disposto no art. 337, §§ 1º e 2º, do CPC.

Deixo de acolher a preliminar almejada.

1.7. Da aplicação do disposto no art. 21, § 4º, da Lei nº 14.230/2021

Após a alteração legislativa ocorrida na Lei de Improbidade Administrativa, foi apresentada tese nova pelos réus Sandoval Lobo e Márcio Carvalho na qual sustentam que em virtude de ter sido julgada improcedente a denúncia apresentada nos autos Ação Penal nº 0019820-41.2020.8.27.2729, imperiosa a aplicação do disposto no art. 21, § 4º, da Lei nº 14.230/2021, cujo texto legal segue abaixo:

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

Não obstante, verifica-se que a sentença proferida nos autos da ação penal supra mencionada não transitou em julgado, circunstância esta que afasta a possibilidade de aplicação da respectiva norma.

2. DO MÉRITO

2.1. Conceito de improbidade.

De acordo com Fernanda Marinela, o termo “probidade” deriva do latim “probus” que traduz a ideia daquilo que é bom, virtuoso, honrado, ético e honesto. Falar em improbidade, portanto, é falar em desvio de valores e de conduta[1].

Ocorre que nem todo desvio é objeto da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92).

Para fins da LIA, ser ímprobo é abusar do poder que é conferido a alguém ou a si mesmo em razão do exercício de uma função pública, com a finalidade de tirar proveito para si ou para outrem, causando prejuízo relevante ao bem comum, ainda que disso não decorra dano ao erário. Ou seja, trata-se de uma desonestidade que viola o regime administrativo e os princípios correlatos.

Prossegue a doutrina esclarecendo que podemos definir improbidade administrativa como uma desonestidade (1) que se apresenta sob a forma de ilegalidade/imoralidade; (2) revestida de má-fé; (3) mas também corrupta e interesseira; (4) além de nociva à ordem social.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Assim, “improbidade administrativa” é expressão técnica atrelada à corrupção administrativa, ao desvio de conduta, falta de retidão e desobediência aos princípios, podendo acarretar enriquecimento ilícito do agente e dano ao patrimônio.

Em outros termos, improbidade administrativa é o ato de desrespeito, por parte do agente público (ou terceiro a ele vinculado), ao dever a ele imposto de agir com honestidade no exercício do cargo público que ocupa, sem que se aproveite indevidamente dos poderes e facilidades que deste decorrem, quer seja para exclusivo proveito pessoal, quer seja para benefício de outrem.

2.2. Fonte normativa.

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 é a fonte normativa base da improbidade administrativa no Brasil, notadamente, mas não só, seu art. 37, que prevê:

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.

No campo legal, ficou a cargo da Lei n. 8.429/92 (LIA) regulamentar a matéria. Trata-se de norma de âmbito nacional à exceção de certos dispositivos que vinculam exclusivamente a União.

2.3. Natureza jurídica.

Esclarece a doutrina que a Lei n. 8.429/92 trata a improbidade administrativa como um ilícito de natureza civil e política, entendimento este endossado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 2797). Não obstante, todo ato de improbidade administrativa também se configura como um ilícito administrativo, punido de acordo com o estatuto funcional do agente público ímprobo.

Ainda, a depender da imoralidade cometida, o ato de improbidade poderá também ser responsabilizado na órbita penal, desde que, logicamente, esteja previsto como figura penalmente típica, em respeito ao princípio da legalidade dos delitos e das penas.

É por isso que o art. 12 da LIA dispõe que as sanções por ele previstas serão aplicadas independentemente das punições de natureza civil, administrativa e penal previstas na legislação específica.

Em outras palavras, o ato ímprobo pode (e deve) ser coibido em todas as esferas de responsabilização, de forma independente, não havendo falar em “*bis in idem*”.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Excepcionalmente, haverá comunicação entre as instâncias se, no processo penal, ocorrer **absolvição por comprovação da inexistência do fato** ou **por negativa de autoria**.

2.4. Dos elementos que compõem o ato de improbidade administrativa.

Para a configuração da improbidade administrativa é preciso que se afigurem os seguintes elementos no caso concreto:

(i) Sujeito ativo.

É o agente público e eventual particular, pessoa física ou jurídica, envolvido(s) na prática da conduta ilícita, nos termos dos artigos 2º e 3º da LIA, com redação dada pela Lei nº. 14.230/2021:

Confira-se:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade.

Veja-se que, desde que o agente público e o terceiro estejam unidos para praticar o mesmo ato, com o mesmo fim e unidade de desígnios, ambos responderão pela improbidade. Assim, particulares, sem qualquer vinculação com o Poder Público, respondem por atos de improbidade se induzirem, concorrerem ou se beneficiarem do ato.

(ii) Sujeito passivo.

São as entidades enumeradas pela LIA:

Art. 1º

[...]

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

(iii) Prática de uma conduta típica no exercício ou em razão da função pública.

O sujeito ativo deve ter cometido um dos comportamentos descritos nos artigos 9º (atos que importam enriquecimento ilícito), 10 (atos que causam prejuízo ao Erário) ou 11 (atos que atentam contra os princípios da Administração Pública), por ação ou omissão, no exercício ou em razão da função pública.

Trata-se de tipos abertos e descritivos, restando claro que o legislador não teve a pretensão de exaurir o campo das possibilidades para o reconhecimento de um ato ímprobo. O rol das condutas é, assim, meramente exemplificativo.

De destacar que o comportamento ímprobo tentado não é punido pela lei. Isso porque os atos de improbidade são todos qualificados pelo resultado, de modo que, ausente o efetivo enriquecimento ilícito, o concreto dano ao erário ou a real violação aos princípios da Administração, não haverá falar em punição.

(iv) Presença do elemento subjetivo.

Em outubro de 2021, foi publicada a Lei nº 14.230, que alterou significativamente a Lei nº 8.429/92, trazendo acentuadas inovações.

Com a atual sistemática trazida pela *novatio legis*, **a configuração de atos de improbidade administrativa passa a depender de inequívoca comprovação de dolo específico do sujeito, afastando-se da esfera de punição a modalidade culposa.**

Logo, faz-se necessário que a conduta típica esteja acompanhada de **dolo** para a configuração do ato de improbidade administrativa, mas não qualquer dolo, não o dolo genérico. De acordo com o art. 1º, § 2º, LIA, com redação dada pela Lei nº. 14.230/2021, "Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente". Portanto, necessário o **dolo específico, voltado para a prática do ato de improbidade administrativa.**

Verifica-se, assim, que, a teor do que estabelece a Lei de Improbidade Administrativa, optou o legislador ordinário pela consagração da responsabilidade subjetiva do servidor público, exigindo-se a presença do dolo nas três espécies de atos de improbidade elencados nos arts. 9º, 10 e 11.

Nessa linha intelectual, é possível afirmar que o enquadramento da conduta do sujeito ativo como ato de improbidade exige a averiguação de atuação dolosa, afastando-se a figura da responsabilização objetiva ou mesmo da culpa.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

(v) Dano.

Por fim, para a configuração do ato de improbidade, necessária a ocorrência de prejuízo, que não necessita ser de ordem patrimonial ou econômica, podendo ser moral, intelectual etc.

Nas palavras do Pretório Excelso, “**na maioria das vezes, a lesividade ao erário público decorre da própria ilegalidade do ato impugnado**” (RE 160381-SP).

Situação diversa se verificará no caso específico dos atos ímprobos previstos no artigos 10, LIA, para os quais é imprescindível a comprovação de efetivo dano ao patrimônio público, sob pena de não configuração.

2.5. Direito Intertemporal.

Necessário consignar, que, **em sede de repercussão geral**, o Supremo Tribunal Federal, após afetar o ARE 843989 como *leading case*, fixou as seguintes teses no que toca à aplicação das alterações promovidas pela Lei nº. 14.230/2021 na Lei n. 8.429/92 (Tema 1199):

1) *É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;*

2) *A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa - , é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;*

3) *A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;*

4) *O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.*

O julgamento sedimenta o entendimento da nossa Suprema Corte a respeito da aplicação retroativa da Lei nº. 14.230/2021, encerrando a discussão doutrinária e jurisprudencial sobre o tema.

Nessa ordem de ideias, é certo que a resolução do mérito no caso concreto dependerá da análise da presença de dolo específico em conjugação com a lesão ao erário. Ausentes qualquer um desses pressupostos, a pretensão não poderá subsistir.

Realizada essa digressão sobre os elementos que compõem o ato de improbidade, passo à análise do caso concreto.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

2.6. Do caso concreto

O cerne da presente demanda consiste em verificar se os requeridos praticaram ato de improbidade quando no Estado do Tocantins, no período compreendido entre 4 de abril de 2014 a 31 de dezembro de 2014 em que já se encontrava desenquadrado com o limite de despesas com pessoal (sendo este fator impeditivo para a concessão de vantagens funcionais) foram publicadas as Portarias Administrativas Conjuntas nº 48/49, 50, 1146, 70/71 75/76 e 1241 e 92/94, concedendo o reposicionamento de 5.219 servidores públicos integrantes do Quadro da Saúde do Poder Executivo do Estado do Tocantins – SESAU, em suposta violação ao art. 15, c/c art. 16, I e II, c/c art. 19, II, c/c art. 20, II, “c”, 21, parágrafo único, c/c art. 22, parágrafo único, I, todos da Lei Complementar Federal nº 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, motivo pelo qual o Ministério Público almeja a condenação dos requeridos nas sanções previstas no artigo 12, inciso III, da Lei Federal nº 8.429/92, por atos tipificados no art. 11, caput e inciso I, da LIA.

Pois bem.

O artigo 17, *caput* da Lei nº. 8.429/92 legitimou o Ministério Público a ajuizar a ação contra ato de improbidade administrativa que, de acordo com o seu §6º, a ação deveria ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos artigos 79 a 81, do Código de Processo Civil.

Na hipótese dos autos, entendo que não estão presentes os requisitos imprescindíveis para a condenação dos requeridos pela prática dos atos ímprobos descritos no mencionado artigos 11, inciso I, da lei n. 8.429/92, a uma, pois, não há prova do suposto prejuízo suportado pelo Estado do Tocantins já que as Portarias foram anuladas pela gestão posterior (Decreto 5197/2015, Diário Oficial 4316, de 11 de fevereiro de 2015) e, a duas, porque, não foi demonstrado o elemento subjetivo (*dolo*) norteador da conduta dos demandados.

Conforme dito anteriormente, para a caracterização do ato ímprobo previsto no art. 11, da lei n. 8.429/92, é imprescindível a comprovação do elemento subjetivo, vale dizer, o *dolo* do agente, consubstanciado na vontade livre e consciente de atentar contra o princípio da legalidade e, por consectário, vilipendiar os princípios da Administração Pública.

Em que pese a possível existência de irregularidades no procedimento legislativo impugnado pelo autor, não é possível aferir, a partir das provas produzidas nos autos, qualquer conduta dolosa dos requeridos que ardilosa e fraudulentamente possa atentar contra os princípios regentes das ações da Administração Pública, em especial ao princípio da legalidade, que deita raízes no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

A prova dos fatos constitutivos de seu direito incumbe à parte autora (art. 373, I, CPC), logo, o ônus de provar recai sobre quem tem o interesse em afirmar. Enquanto o autor não provar os fatos que afirma, o réu não tem necessidade de provar coisa alguma (*actore non probante, reus absolvitur*).



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Da leitura da petição inicial (fls. 21/22 – INIC1 – evento 01), verifica-se que o autor traz como prova para subsidiar o ato tido como improbo, a notícia de que o requerido SANDOVAL LOBO CARDOSO foi condenado pelo TSE à pena de 08 anos de inelegibilidade, pela prática de condutas vedadas, especialmente a concessão de aumentos para servidores públicos em período vedado – RO nº 1840.2015.6.27.0000.

No entanto, a malsinada notícia possui o condão, tão somente, de demonstrar a irregularidade do ato perpetrado em período vedado, sem contudo, ser capaz de comprovar o dolo específico exigido pela Lei nº 8.429/92.

Como já dito, não é qualquer ato que ao violar o princípio da legalidade gera um ato de improbidade administrativa. É necessário um algo mais para o agente ser tachado de ímprobo e ser tão severamente punido como previsto na Lei 8.429/92.

É preciso o dolo, a má-fé, a intenção de violar o princípio basilar da Administração Pública, agindo de forma desonesta.

Em situações análogas, os Tribunais Superiores corroboram tal entendimento:

EMENTA PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DESERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO OU CULPA GRAVE) NA CONDUTA DO DEMANDADO. 1. É firme a jurisprudência do STJ, inclusive de sua Corte Especial, no sentido de que "Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Corte Especial, DJe de 27/09/2011). 2. Agravo regimental a que se nega provimento. AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 975.540 - SP (2007/0180690-1) (f) Relator MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI

EMENTA RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DO 8º, DO ART. 17, DA LEI 8.429/92. AÇÃO DE CUNHO CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVO. TIPICIDADE ESTRITA. IMPROBIDADE E ILEGALIDADE. DIFERENÇA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL SUPERVENIENTE, MÁXIME PORQUANTO OS TIPOS DE IMPROBIDADE CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO RECLAMAM RESULTADO. INOCORRÊNCIA DE IMPROBIDADE PRIMA FACIE. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL À SEMELHANÇA DO QUE OCORRE COM A REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR AUSÊNCIA DE TIPICIDADE (ART. 17, 8º DA LEI 8.429 /92) AFERIDA PELA INSTÂNCIA LOCAL COM RATIFICAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. SÚMULA 7/STJ. 1. Ação de improbidade consistente em requisição de funcionários pelo juiz diretor do foro, com autorização do Tribunal hierarquicamente superior. 2. A questão positivista resta superada pela mais odiosa das exegeses, qual, a literal, por isso que se impõe observar se realmente toda ilegalidade encerra improbidade, sob pena de, em caso positivo, em qualquer esfera dos poderes da República, ressoar inafastável a conclusão inaceitável de que o errores in judicando e in procedendo dos magistrados implicam sempre e sempre improbidade, o que sobressai irrazoável. 3. Destarte, a improbidade arrasta a noção de ato imoral com forte conteúdo de corrupção econômica, o que não se coaduna com a hipótese dos autos assim analisada, verticalmente, pela instância a quo. 4. É uníssona a doutrina no sentido de que, quanto aos aspectos sancionatórios da Lei de Improbidade, impõe-se exegese idêntica a que se empreende com relação às figuras típicas penais, quanto à



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

necessidade de a improbidade colorir-se de atuar imoral com feição de corrupção de natureza econômica. 5. Ato ímprobo que não produziu nenhum resultado, porquanto a requisição foi revogada, mercê de legal à época originária da requisição sem prejuízo do atestado serviço prestado pelos servidores requisitados, consoante sentença, pareceres ministeriais e acórdãos acostados nos autos e sindicados na instância a quo (Súmula 7/STJ). 6. In casu, o Ministério Público Federal, subsidiando o Tribunal a quo, concluiu pela atipicidade da conduta. No âmbito da improbidade, a atipicidade da conduta que no processo penal conduz à rejeição da denúncia, autoriza o indeferimento da inicial por impossibilidade jurídica do pedido. 7. Revogado o ato, e considerada a improbidade ilícito de resultado, ressoa evidente a falta de interesse superveniente, sem prejuízo da atipicidade apontada. 8. Ademais, a aferição da improbidade nas hipóteses em que a conduta é inferida e não descrita, notadamente naquelas infrações contra os princípios da Administração Pública, impõe-se a análise do fato ao ângulo da razoabilidade, por isso que, não obstante a indeterminação do conceito, assentou-se em notável sede clássica, que se não se sabe o que é razoável, é certo o que não é razoável, o bizarro, o desproporcional. 9. Sob esse enfoque, a requisição de funcionários por necessidade de serviço confirmada pela instância a quo, sequer resvala no conceito de improbidade ou imoralidade. 10. Ausente a concretização do suposto atuar ímprobo, sobressai a falta de interesse processual superveniente. 11. Tratando-se de ação cível com cunho penal, a atipicidade da conduta assemelha-se à impossibilidade jurídica do pedido, mercê da falta notória do interesse de agir quer por repressão quer por inibição, impondo o indeferimento da inicial e a conseqüente extinção do processo sem análise do mérito, por isso que ausente a violação do art. 267 do CPC. 12. Deveras, o atual 8º do art. 17 da Lei 8.429/92 permite ao magistrado indeferir a inicial julgando improcedente a ação se se convencer da inexistência do ato de improbidade. Conseqüentemente, se assim o faz, não há violação da lei, senão seu cumprimento. 13. Outrossim, considerando que in casu o Tribunal local concluiu pela improcedência da ação com base na valoração dos fatos, na impossibilidade jurídica do pedido e na revogação do ato, esvaziando a suposta improbidade, tem-se que, mercê de inexistir violação do art. 267 do CPC, não é lícito ao STJ empreender a análise que engendrou o Tribunal local, sob pena de infringir a Súmula 7/STJ. 14. Recurso Especial parcialmente conhecido e desprovido. RECURSO ESPECIAL Nº 721.190 - CE (2005/0014047-2) Relator Ministro Luiz Fux.

No mesmo sentido, nosso Egrégio Tribunal de Justiça acompanha o entendimento dos Tribunais Superiores, senão vejamos recentíssimo julgado desta Corte:

EMENTA: APELAÇÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE LASTRO PROBATÓRIO MÍNIMO DE ATO ÍMPROBO PRATICADO PELOS APELADOS. REJEIÇÃO DA INICIAL. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. A ação de improbidade deve ser rejeitada após a defesa preliminar quando inexistir ato de improbidade administrativa, de manifesta improcedência da ação ou de inadequação da via, nos termos do § 8º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992.

2. A conduta que interessa para a LIA é aquela fruto de desonestidade do agente público, impregnado de vícios de comportamento, que, reunidos, dão origem ao conceito de corrupção. Por isso, a mera violação da legalidade, por si só, não caracteriza o ato de improbidade administrativa.

3. A petição inicial deve vir acompanhada de um mínimo de lastro probatório que demonstre a existência de indícios suficientes do alegado ato de improbidade descrito na peça acusatória, salvo nos casos em que há a impossibilidade de produção da prova naquele momento processual, o que deve ser devidamente explicitado e fundamentado na exordial.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

4. Hipótese em que a peça inicial não está respaldada por indícios mínimos de conduta improba praticada pelos apelados, sobretudo diante da ausência de demonstração do mínimo de elemento subjetivo do tipo ímprobo.

5. Apelação conhecida e improvida. (TJTO AP nº 0025554-17.2017.8.27.0000. A 4ª Turma da 1ª Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins decidiu, por unanimidade, conhecer e negar provimento ao apelo, nos termos do voto da Relatora Desembargadora ETELVINA MARIA SAMPAIO FELIPE. Julgado em 15/04/2020.)

Veja-se que a improbidade atrai a noção de ato imoral com forte conteúdo de corrupção econômica, o que não se coaduna com a hipótese dos autos assim analisada.

A conduta que interessa para a LIA é aquela fruto de desonestidade do agente público, impregnada de vícios de comportamento que, reunidos, dão origem ao conceito de corrupção.

Por isso, a mera violação da legalidade, por si só, não caracteriza o ato de improbidade administrativa.

Isso significa que o termo improbidade administrativa é permeado de características particulares, sem as quais não podemos ver configurado o tipo legal.

No caso em tela, pelo que se extrai dos autos, nota-se que os Secretários de Estado e o Governador do Estado do Tocantins à época, imbuídos de normas permissivas, exerceram seu mister, não havendo que falar em desonestidade capaz de caracterizar o ato de improbidade tão somente porque publicaram Portarias, que, diga-se de passagem, são meros atos de comunicação e publicidade.

Como é sabido, Portaria não pode criar direitos novos ou obrigações novas. Themístocles Brandão Cavalcanti define o conceito interno das portarias como "o meio, ou melhor, a forma de que se revestem os atos administrativos destinados a produzir efeito dentro das repartições, e a regular a ordem interna dos serviços. Constitui também a portaria o instrumento das autoridades administrativas para no mear, demitir, suspender, licenciar certos empregados, quando não gozem estes de garantias e prerrogativas legais" (Curso de direito administrativo. 6. ed. 1961. p. 63).

Desse modo, a presença do elemento subjetivo calcado num tipo qualificado de ilicitude, notadamente marcada pela má-fé ou desonestidade, é requisito indispensável para a configuração do ato de improbidade administrativa, o que não restou configurado nos autos.

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto:

a) **ACOLHO A PRELIMINAR** de prescrição em face de Luiz Antonio da Silva, razão pela qual resolvo o mérito da ação em seu favor, com fulcro no art. 487, II, do CPC c.c. art. 23, inciso I, da Lei 8.429/92.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

b) **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos contidos na inicial e, por consequência, **resolvo o mérito**, nos termos do artigo 487, I, do Código de Processo Civil.

Incabível a condenação do Ministério Público em ônus de sucumbência (art. 23-B, §2º, da Lei n. 8.429/92).

Sentença não sujeita a remessa necessária, nos termos do art. 17, §19, inciso IV, da Lei n. 8.429/92.

Após o trânsito em julgado, baixem-se os autos do sistema eletrônico, com as cautelas devidas, observando-se os termos do Provimento n.º 09/2019, da douta CGJUS/TO.

Intimem-se.

Palmas, TO, data e horário do sistema eletrônico.

Documento eletrônico assinado por **WILLIAM TRIGILIO DA SILVA, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Instrução Normativa nº 5, de 24 de outubro de 2011. A conferência de **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.tjto.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **10028641v67** e do código CRC **38e586ca**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): WILLIAM TRIGILIO DA SILVA
Data e Hora: 7/12/2023, às 9:40:16

0054455-82.2019.8.27.2729

10028641 .V67