



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

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 0054239-24.2019.8.27.2729/TO

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO

RÉU: SANDOVAL LOBO CARDOSO

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c.c. pedido de Reparação de Danos Morais Coletivos, ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS** em desfavor de **SANDOVAL LOBO CARDOSO**, objetivando a responsabilização pela prática de ato de improbidade previsto no art. 11, *caput*, inciso I, da Lei nº 8.429/1992, nas sanções previstas no art. 12, III, da mesma Lei Federal, por ter encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins Projetos de Leis, Medidas Provisórias e a respectiva sanção de Leis Ordinárias, as quais concederam benefícios e vantagens funcionais a diversas categorias de servidores públicos do Poder Executivo do Estado do Tocantins, 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.

Narra o autor que se instaurou o Inquérito Civil Público nº 2015.3.29.09.0022, em data de 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, tendo por objeto a apuração de 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.

Alega que na data de 18 de fevereiro de 2015, o Ministério Público do Estado do Tocantins, por meio do Ofício nº 022/2015 – 9ª PJC/PP, requisitou à Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins, cópia do Processo Administrativo nº 2015.0906.000014, que ensejou na elaboração pela Subprocuradoria de Consultoria Especial, do Parecer nº 005/2015, tendo por escopo aferir a legalidade e legitimidade de atos administrativos e alterações legislativas efetuadas pela Assembleia Legislativa, em razão de remessa de Projetos de Leis pelo então Chefe do Poder Executivo nos anos de 2013/2014, que ensejaram na concessão de vantagens e benefícios funcionais a diversas categorias de servidores públicos do Estado do Tocantins.

Afirma que se infere dos documentos encaminhados pela Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins, mediante o OFÍCIO/PGE/GAB Nº 887/2015, encartados no Processo Administrativo nº 2015.0906.000014, que ensejou na elaboração pela Subprocuradoria de



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

Consultoria Especial, do Parecer nº 005/2015, que no decorrer do ano de 2014, o então Governador do Tocantins, Sandoval Lobo Cardoso, num gesto de irresponsabilidade fiscal e total descaso para a coisa pública, com vistas a obter dividendos políticos, para angariar a simpatia dos servidores públicos estaduais, encaminhou a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins diversas Medidas Provisórias e Projetos de Leis concedendo inúmeros benefícios funcionais.

Assevera que nos meses de novembro e dezembro de 2014, após o fim das eleições no Estado do Tocantins para o cargo de Governador, ocorridas no mês de outubro do mencionado ano, foram os mais emblemáticos, eis que, em razão da irresponsabilidade fiscal, maximizada durante o período em que o requerido Sandoval Lobo Cardoso esteve à frente do Poder Executivo do Estado do Tocantins, tendo, inclusive, disputado a reeleição, comprometeu gravemente a continuidade de serviços públicos essenciais, de forma que a situação de penúria econômico-financeira se revelou tão acentuada, que o seu sucessor, assumiu o governo desprovido de recursos financeiros sequer para efetuar o pagamento da remuneração e dos subsídios dos integrantes dos quadros funcionais, tudo em razão da falta de planejamento e austeridade fiscal.

Pondera que apenas no âmbito da Secretaria da Saúde do Estado do Tocantins, foram constatados débitos da ordem de R\$ 362.000.000,00 (trezentos e sessenta e dois milhões de reais), dos quais somente com fornecedores de serviços, materiais e equipamentos chegaram a aproximadamente R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais), levando o setor de saúde estadual a vivenciar uma das mais acentuadas e aguda crise financeira e administrativa desde a fundação do Estado e que, em razão dessa irresponsabilidade fiscal, o Chefe do Poder Executivo do Estado do Tocantins, ao assumir o cargo em data de 1 de janeiro de 2015, em razão da situação de penúria fiscal a qual se encontrava o Estado do Tocantins, teve que fragmentar em 4 (quatro) parcelas o pagamento das remunerações e subsídios dos servidores e agentes públicos.

Pontua que restou apurado 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, tornando-se fator impeditivo para a concessão de vantagens funcionais estabelecidas pelas Leis e Medidas Provisórias acima declinadas, sendo este o objeto da presente Ação de Improbidade Administrativa.

Imputa participação do requerido no ato de improbidade, pelo fato de ter encaminhado à Assembleia Legislativa Projetos de Leis, Medidas Provisórias e Leis Ordinárias sancionadas, as quais concederam benefícios e vantagens funcionais a diversas categorias de servidores públicos do Poder Executivo do Estado do Tocantins, notadamente em período vedado por Lei – fim de mandato, o que ensejou na 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.



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

Requer:

“5.1. A CONDENAÇÃO do requerido SANDOVAL LOBO CARDOSO, 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;

5.2. condenar o requerido ao ressarcimento dos danos morais causados à sociedade do estado do Tocantins e aos servidores públicos em valor no patamar de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) ou outro valor que este Juízo considerar proporcional e razoável, de modo a recompor o dano imaterial experimentado;

5.3. requer ainda, ao final, seja inserido o nome do requerido no CNCIAI46 Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme preconiza a Resolução CNJ nº 4447, de 20 de novembro de 2007, com a redação dada pela Resolução nº 172 de 08/03/2013.

Protesta pela produção de toda a prova em direito admitida e, em especial, a documental, pericial, depoimento pessoal e testemunhal, cujo rol será ofertado oportunamente, nos termos do artigo 357, § 4º, do Código de Processo Civil.”

Atribui à causa o valor de R\$ 218.871.102,13 (duzentos e dezoito milhões, oitocentos e setenta e um mil, cento e dois reais e treze centavos), nos termos do art. 292, do CPC.

Acompanham a inicial os documentos digitalizados constantes do evento 01.

Notificado, o requerido **SANDOVAL LOBO CARDOSO** apresentou defesa prévia – evento 12, arguindo como prejudicial de mérito a **prescrição**, pois entende que, como os fatos ocorreram entre 04/04/2014 e **02/12/2014**, data do encaminhamento do último projeto de lei dentre os ora questionados, e a Ação Civil Pública foi proposta em **17/12/2019**, já transcorreu mais de 05 (cinco) anos da ocorrência dos fatos e, até mesmo, do fim do mandato, estando prescrito, nos termos do art. 23 da lei nº 8.429/92.



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

Como preliminar, arguiu a **inépcia da inicial** ante a ausência de **dolo** ou **culpa** nas condutas imputadas ao requerido, afirmando que na presente demanda não há evidência de nenhum ato demonstrativo de conduta dolosa ou culposa por parte do requerido, padecendo de nexos causal o relato da inicial.

Ainda, em preliminar, alega a **inépcia da inicial** por não terem sido formulados os **pedidos certos e determinados**, a fim de oportunizar o amplo exercício do direito de defesa que lhe cabe, e complementa alegando que o autor, apesar de narrar longamente sobre o envio de projetos de lei à Assembleia Legislativa, não aponta qual o ato proibido praticado pelo requerido, já que tal conduta é atribuição, bem como, o poder de sancionar ou vetar a proposição legislativa aprovada pelo Poder Legislativo.

Em preliminar, arguiu a **mitigação do direito ao contraditório** como nulidade insanável a ausência de oitiva do investigado, pois alega que para a proposição da Ação Civil Pública o inquérito é dispensável, quicá oportunizar ao investigado de apresentar alegações defensivas, no entanto, tratando-se de ato que supostamente se ajuste 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 ao requerido, 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 exige o dolo do agente, desaguando na impossibilidade de recepção da inicial envenenada.

Por fim, em preliminar, arguiu a **ausência de causa de pedir** (art. 330, § 1º, I, CPC), ante a ausência de dano ao erário em razão da aprovação das Leis pela Assembleia Legislativa, sob o pálio de que, a causa de pedir, pedido feito pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, apesar de requerer aleatoriamente o ressarcimento dos aventados danos morais supostamente causados à sociedade e valorar a causa, também sem qualquer fundamento, busca a condenação tão somente quanto à prática de ato ajustado ao inciso I do artigo 11 da LIA, aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública, no entanto, ainda que admissível, nada obsta à consideração do pedido formulado na petição inicial como juridicamente impossível sempre que, no caso concreto, se apresente desconforme com as normas jurídicas vigentes, ou esteja expressamente vedado pelo Direito Positivo.

No mérito, aduz que, apesar do Ministério Público suscitar o envolvimento de **“outros agentes”**, a ação foi proposta apenas e tão somente em desfavor do ex-governador, sem sequer mencionar nomes, mostrando-se abstrata e vaga a inicial.

Alega que quanto ao limite prudencial de despesas com pessoal, o autor, aparentemente, só conseguiu acessar os dados do período correspondente ao mandato do



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

Requerido, sendo que na gestão anterior o limite estava em 51,69% e já nos 5 meses de gestão, foi possível reduzir para 50,98% e, em dezembro de 2014, o limite estava em 50,93%.

Afirma que em razão de medidas promovidas pelo requerido, já na gestão do sucessor, em abril de 2015 o Estado chegou a se aproximar do limite legal com 49,96%, não obstante, no segundo quadrimestre de 2015, sob o comando do então sucessor, o limite voltou a subir para 51,47%.

Pondera que não é possível atestar que os problemas financeiros e orçamentários do Estado, narrados na inicial, foram originados de condutas do requerido, especialmente quanto à Secretaria da Saúde, que desde a criação do Estado não só é precária, mas nunca teve um funcionamento regular, tendo a inicial trazido notícia, publicada no site do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Comunicação, que em meados de 2015 os hospitais públicos estariam sucateados e a Saúde teria mergulhado num caos, fazendo parecer ser consequência exclusiva dos atos do requerido.

Relembra que, contrariando a publicação acima, em 2013, um ano antes da assunção do requerido ao governo, o Ministério Público Federal no Tocantins (MPF/TO) propôs Ação Civil Pública contra a União, o Estado do Tocantins e a Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar Pró-Saúde requerendo a nulidade dos contratos firmados para administrar 17 hospitais públicos no Estado, sendo que referida ação foi consequência de inquérito civil público instaurado com o objetivo de apurar a contratação da Pró-Saúde, acusando o Estado do Tocantins de optar pela celebração dos contratos para terceirizar serviços de saúde de sua responsabilidade e provavelmente burlar o regime de licitações que lhe seria imposto se tivesse firmado contrato de prestação de serviços.

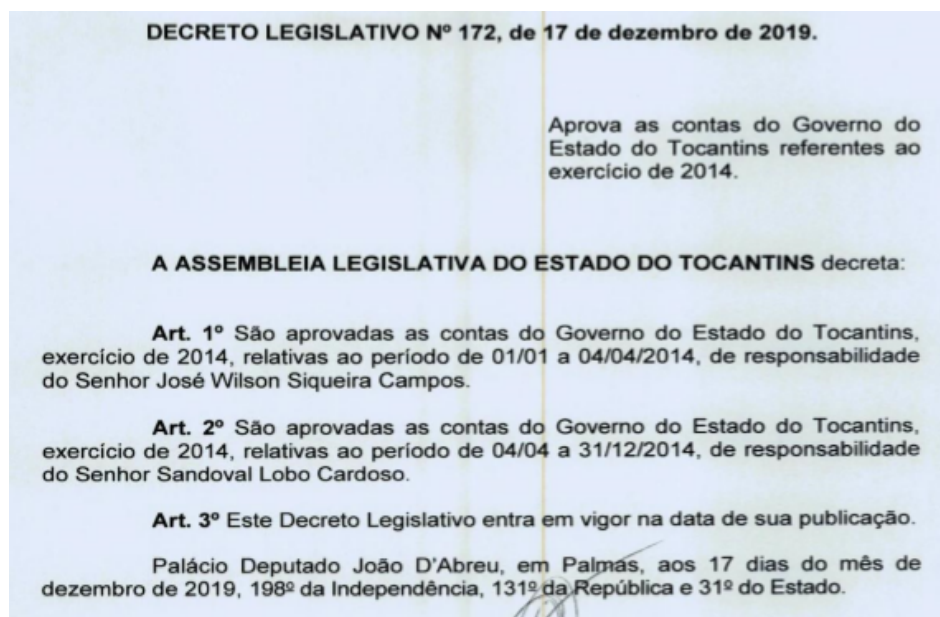
Assevera que outra evidência de que a presente ação merece ser rejeitada, ajustando-se ao texto do artigo 17, § 8º, da LIA, é a minuciosa análise das contas de ordenador do exercício 2014 pelo **Tribunal de Contas do Estado do Tocantins** que é órgão de controle auxiliar do Poder Legislativo, pois realiza a análise técnica e, de fato, não encerra a atividade judicante, mas não se pode ignorar o fato de o requerido responsável ter suas contas aprovadas por tão minuciosa análise, indicando, se não a inexistência de ato de improbidade, pelo menos a ausência de intenção lesiva, ou ainda a vontade expressa de conduzir com presteza a coisa pública, cujo voto do Conselheiro Relator Manoel Pires dos Santos, no exercício de 2014, o Estado obteve um Superávit Orçamentário no valor de R\$ 505.490.846,58 (quinhentos e cinco milhões, quatrocentos e noventa mil, oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta e oito centavos), evidenciando que as receitas arrecadadas superaram o valor das despesas empenhadas no exercício, o que demonstra o equilíbrio entre os referidos valores, em atendimento ao disposto no art. 1º, §1º e 4º, I, "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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

Pondera que sobre as despesas com pessoal, o Voto corrobora o exposto anteriormente, atestando que apesar de ter ultrapassado o limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 20, II, “c”, o então chefe do Poder vinha adotando medidas para recondução das despesas com pessoal, nos prazos fixados na LRF, art. 22 e 23 da LC nº 101/2000, não tendo tempo hábil para concluir o processo, pois não foi reeleito e que, ao final, o Relator, no item 9.9 do Voto, atestou que a prestação de contas demonstrou *“que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Estadual e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado, razão por que esta Corte pode emitir **Parecer Prévio favorável à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2014, com as recomendações enumeradas neste Parecer Prévio.**”*

Assegura que, Encaminhado ao Poder Legislativo Estadual para julgamento, a Assembleia Legislativa aprovou as contas, acolhendo o Parecer Prévio nº 116/2018, editando o Decreto Legislativo nº 172, de 17 de dezembro de 2019:



Requer seja acolhida a prejudicial de mérito quanto à prescrição. Caso superada sejam acolhidas as preliminares. No mérito, requer seja a presente ação civil pública julgada totalmente improcedente.

É o relatório. **DECIDO.**



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

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de Mérito. Prescrição.

O requerido em sede de Defesa Prévia alega ter transcorrido lapso temporal superior a 05 (cinco) anos, restando tal anseio Ministerial ter sido acolhido pela prescrição, nos termos do art. 23 da Lei nº 8.429/92.

Sem razão.

O artigo 23, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) prevê o prazo prescricional de cinco anos para a aplicação das sanções nela previstas, todavia, a parte final do parágrafo 5º, do artigo 37, da Constituição Federal, faz uma ressalva quanto às respectivas ações de ressarcimento.

Em recente decisão submetida ao regime da repercussão geral e proferida no bojo dos autos do RE n. 852475/SP, a Excelsa Corte, na análise do alcance da norma inserta no §5º, do art. 37, da Constituição Federal, assimilou o entendimento restritivo segundo o qual apenas as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato ímprobo doloso não se encontram sujeitas ao instituto da prescrição. Vejamos:

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 897 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso para afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e determinar o retorno dos autos ao tribunal recorrido para que, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. Vencidos os Ministros Alexandre do Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa", vencido o Ministro Marco Aurélio. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Nesta assentada, reajustaram seus votos, para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin, os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 8.8.2018.

De tal forma, prescreve em cinco anos a punição do ato ilícito (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público), mas, a pretensão de ressarcimento pelo prejuízo causado ao erário é imprescritível.



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

Em detida análise, adianto que o prejuízo ao erário não restou evidenciado no caso em apreço, pois, como bem destacado na inicial à fl. 08:

A presente ação de improbidade administrativa tem objeto específico buscar a responsabilização do requerido Sandoval Lobo Cardoso, apenas e tão somente em decorrência do encaminhamento dos Projetos de Leis, Medidas Provisórias e Leis Ordinárias sancionadas, declinados no quadro demonstrativo acima postado, as quais concederam benefícios e vantagens funcionais a diversas categorias de servidores públicos do Poder Executivo do Estado do Tocantins, notadamente em período vedada por Lei – fim de mandato, o que ensejou na 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, como se demonstrará a seguir.

Sendo, pois, inviável se falar em obrigação pelo ressarcimento.

O inciso I do artigo 23 da Lei nº 8.429/92, é claro ao especificar o termo inicial do cômputo prescricional, qual seja, **até cinco anos após o término do exercício de mandato**:

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;

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**



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

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. 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 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, assim, tendo sido ajuizada a demanda na data de **17/12/2019**, não há que falar em prescrição, em que pese ter chegado bem perto disso, pois a data fatal teria ocorrido em 31/12/2019.

Ante o exposto, rejeito essa prejudicial e passo à análise das preliminares.

Preliminares.

Inépcia da Inicial. Ausência de Dolo ou Culpa.

O requerido em sua defesa, arguiu como preliminar a **inépcia da inicial** ante a ausência de **dolo** ou **culpa** nas condutas imputadas ao requerido, afirmando que na presente demanda não há evidência de nenhum ato demonstrativo de conduta dolosa ou culposa por parte do requerido, padecendo de nexo causal o relato da inicial.



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

Considerando que a discussão desta preliminar abrange o mérito, propriamente dito, tenho que com ele será melhor analisada, motivo pelo qual deixo de apreciá-la neste momento.

Inépcia da Inicial. Pedidos Incertos e Indeterminados.

Ainda, em preliminar, o requerido alegou a **inépcia da inicial** por não terem sido formulados os **pedidos certos e determinados**, a fim de oportunizar o amplo exercício do direito de defesa que lhe cabe, alegando que o autor, apesar de narrar longamente sobre o envio de projetos de lei à Assembleia Legislativa, não aponta qual o ato proibido praticado pelo requerido, já que tal conduta é atribuição, bem como, o poder de sancionar ou vetar a proposição legislativa aprovada pelo Poder Legislativo.

Sem razão.

Através de uma análise detalhada da inicial e da defesa prévia, tornou-se possível aferir que os pedidos são certos e determinados, a tal ponto que possibilitou a defesa do requerido que trouxe detalhes irrefutáveis da sua pretensão.

Para que dúvidas não parem sobre a rejeição desta preliminar, transcrevo o objetivo e pedidos desta Ação de Improbidade:



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

1. DO OBJETO DA AÇÃO

A presente ação civil pública para responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, tem por escopo obter provimento jurisdicional, no seguinte sentido:

Responsabilizar o agente político que figura no polo passivo da presente ação civil pública pela prática de ato de improbidade administrativa, nas sanções do artigo 12, III, da Lei Federal nº 8.429/92, em razão da prática de atos de improbidade administrativa, tipificados no artigo 11, *caput*, I, da Lei



9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL

2

Federal nº 8.429/92, em decorrência do encaminhamento à Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins de Projetos de Leis, Medidas Provisórias e a respectiva sanção de Leis Ordinárias, as quais concederam benefícios e vantagens funcionais a diversas categorias de servidores públicos do Poder Executivo do Estado do Tocantins, 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.

5. NO MÉRITO

5.1. A CONDENAÇÃO do requerido **SANDOVAL LOBO CARDOSO**, 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;

5.2. condenar o requerido ao ressarcimento dos danos morais causados à sociedade do estado do Tocantins e aos servidores públicos em valor no patamar de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) ou outro valor que este Juízo considerar proporcional e razoável, de modo a recompor o dano imaterial experimentado;

Destaco que da **responsabilização** – pedido certo e determinado – o requerido enfrentou com maestria todos os pontos arguidos na inicial, inclusive o pedido de condenação por



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

danos morais causados à sociedade do Estado do Tocantins – Item 5. DO DANO MORAL COLETIVO às fls. 28/32 – INIC1 – evento 01, não sendo crível imputar ao Ministério Público eventual inobservância, pelo causídico do requerido, quanto aos pedidos certos e determinados.

Portanto, rechaço a preliminar.

Mitigação do Direito ao Contraditório. Inquérito Civil Público nº 2015.3.29.09.0022.

Também em preliminar, o requerido arguiu a **mitigação do direito ao contraditório** como nulidade insanável a ausência de oitiva do investigado, pois alega 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 ao requerido, 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 impossibilidade de recepção da inicial envenenada.

Sem razão.

É do conhecimento do requerido, pois bem pontuou em sua defesa prévia, que **para a propositura da Ação Civil Pública o inquérito é dispensável, quiçá oportunizar o investigado de apresentar alegações defensivas**, ou seja, 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



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

Fato é que o inquérito civil conta com expresso fundamento constitucional (artigo 129, III) e tem suas principais diretrizes traçadas pela Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), *verbis*:

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.

§ 4º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

No âmbito infralegal a regência do inquérito civil é feita por disposição regulamentar do próprio Ministério Público (CNMP), a prescrever requisitos mínimos para a instauração e o manejo do procedimento inquisitorial. Veja-se, a propósito, o que dispõe a Resolução 23/07, atualizada pela Resolução 143/16 do Conselho Nacional do Ministério Público:

Capítulo II



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

Da Instauração do Inquérito Civil

Art. 4º O inquérito civil será instaurado por portaria, numerada em ordem crescente, renovada anualmente, devidamente registrada em livro próprio e autuada, contendo:

I – o **fundamento legal** que autoriza a ação do Ministério Público e a **descrição do fato objeto do inquérito civil**;

II – o **nome e a qualificação possível da pessoa jurídica e/ou física a quem o fato é atribuído**;

III – o nome e a qualificação possível do autor da representação, se for o caso;

IV – a data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais;

V – a designação do secretário, mediante termo de compromisso, quando couber;

VI - a determinação de afixação da portaria no local de costume, bem como a de remessa de cópia para publicação.

Parágrafo único. Se, no curso do inquérito civil, novos fatos indicarem necessidade de investigação de objeto diverso do que estiver sendo investigado, o membro do Ministério Público poderá aditar a portaria inicial ou determinar a extração de peças para instauração de outro inquérito civil, respeitadas as normas incidentes quanto à divisão de atribuições.

A leitura dos dispositivos citados deixa ver que a instauração do inquérito civil submete-se a condições formais e substantivas, tais como a indicação prévia de fatos específicos e determinados e da pessoa a quem se lhes imputa a conduta (artigo 4º, I e II, da Resolução 23/07 do CNMP), associada à pertinência do objeto da investigação com a tutela de interesses transindividuais (SILVA, Paulo Márcio. *Inquérito Civil e Ação Civil Pública - Instrumentos da Tutela Coletiva*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 102).

Tais condições, naturalmente, figuram como mecanismos de contenção do exercício da potestade investigatória pelo *parquet*, limitando-lhe a atuação. O desrespeito aos requisitos típicos, afinal, termina por desbordar o exercício funcional dos parâmetros normativos, oferecendo obstáculo jurídico ao regular desempenho da função pública subjacente.

Nesse sentido, a doutrina sustenta a necessidade de que, tal como ocorre na seara processual penal, também no inquérito civil a atividade do Ministério Público deva se justificar na presença do elemento justa causa, entendida esta como um suporte probatório mínimo em que se deve lastrear a imputação constante do procedimento. Hugo Nigro Mazzili esclarece que:



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

O inquérito civil deve ser instaurado e presidido com elevado senso de responsabilidade. Mas há, ainda, outros aspectos a considerar. Eventuais ilegalidades, entretanto, podem de fato ocorrer no inquérito civil, especialmente na sua instauração (por falta de justa causa, p. ex.), e na sua instrução (com determinação irregular de condução coercitiva, requisições ilícitas, indevida quebra do sigilo legal de informações, por vezes gratuita violação à privacidade dos investigados etc.) (MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 208).

Arremata o autor aduzindo que “a instauração de um inquérito civil pressupõe seu exercício responsável, até porque, se procedida sem justa causa poderá ser trancado por meio de mandado de segurança” (Op. cit. p. 209). Na mesma linha, com posição avessa à instauração de procedimentos investigativos genéricos e sem objeto determinado, Adilson Abreu Dallari escreve que:

Fazendo uma comparação, no campo do direito administrativo, pode-se dizer que o inquérito civil está para a ação civil pública, assim como a sindicância está para o processo administrativo. Não é possível instaurar-se um processo administrativo disciplinar genérico para que no seu curso se apure se eventualmente alguém cometeu alguma falta funcional.

Não é dado à Administração Pública, nem ao Ministério Público, simplesmente molestar gratuita e imotivadamente qualquer cidadão por alguma suposta eventual infração da qual ele talvez tenha participado.

Vale também aqui o princípio da proporcionalidade inerente ao poder de polícia, segundo o qual só é legítimo o constrangimento absolutamente necessário e na medida do necessário (DALLARI, Adilson Abreu. *Limitações à Atuação do Ministério Público*. Malheiros, 2001, p. 38).

Ressalto que o Procedimento Investigatório transcorreu dentro da legalidade, não havendo o que se falar em violação ao princípio do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, já que o inquérito civil, tem natureza de procedimento administrativo de investigação prévia, presidido por membro do MP, e tem a FINALIDADE de definir se há elementos suficientes que justifiquem a propositura de ação civil pública referente a alguma lesão a um interesse transindividual.

Ademais, entende a maioria da doutrina e também da jurisprudência que o inquérito civil se configura como procedimento administrativo e não processo administrativo, porque não tem por FINALIDADE resolver alguma questão de que dependa ato decisório da Administração Pública.



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

Como já dito, o inquérito civil se presta a colher elementos que possam justificar eventual ajuizamento de ação civil pública e, como tal, apresenta-se como instrumento preparatório.

Desta feita, levando-se tudo o acima exposto, o STF posiciona-se de maneira tranquila quanto a não incidência do contraditório no inquérito civil (RExt 981.455/PR).

Portanto, conclui-se que o inquérito civil não se vê atingido pelo princípio do contraditório, já que todos os elementos ali colhidos serão analisados em juízo e, aí sim, submetidos ao basilar princípio.

Ademais, caso, porém, não se invoque a esfera judicial, a parte que se sentir prejudicada poderá se valer da justiça para frear abusos, mas jamais para invocar a necessidade de contraditar as provas, justamente pela natureza inquisitiva do inquérito civil.

Outrossim, é certo que o exame dessa documentação, neste momento, é realizado num juízo prévio de admissibilidade da ação, não havendo prejulgamento da matéria posta em juízo.

Aliás, com a fase probatória, poderá ser avaliada de modo diferente, aplicando-se ao caso o disposto no art. 17, § 11 da Lei 8.429/92.

Por essas razões, rejeito as alegações preliminares feitas pelo Requerido.

Ausência de Causa de Pedir.

Por fim, em preliminar, arguiu a **ausência de causa de pedir** (art. 330, § 1º, I, CPC), ante a ausência de dano ao erário em razão da aprovação das Leis pela Assembleia Legislativa, sob o pálio de que, a causa de pedir, pedido feito pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, apesar de requerer aleatoriamente o ressarcimento dos aventados danos morais supostamente causados à sociedade e valorar a causa, também sem qualquer fundamento, busca a condenação tão somente quanto à prática de ato ajustado ao inciso I do artigo 11 da LIA, aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública, no entanto, ainda que admissível, nada obsta à consideração do pedido formulado na petição inicial como juridicamente impossível sempre que,



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

no caso concreto, se apresente desconforme com as normas jurídicas vigentes, ou esteja expressamente vedado pelo Direito Positivo.

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

Superada a prejudicial de mérito e as preliminares, passo à análise do recebimento da presente Ação Civil Pública.

Mérito.

No mérito, os pedidos deduzidos nesta ação civil são manifestamente improcedentes.

O artigo 17, *caput* da Lei nº. 8.429/92 legitima o Ministério Público a ajuizar a ação contra ato de improbidade administrativa que, de acordo com o seu § 6º, será 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.

Ademais, conclusa a fase preliminar de que trata o artigo 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92, poderá o magistrado rejeitar ou receber a inicial, na forma dos §§ 8º e 9º.

Na hipótese dos autos, não estão presentes os requisitos imprescindíveis para a condenação do requerido pela prática dos atos ímprobos descritos no retro mencionado artigos 11, inciso I, da lei n. 8.429/92.

Inicialmente, cumpre registrar que a conduta ímproba prevista no art. 10 da lei n. 8.429/92 exige a comprovação do efetivo prejuízo suportado pelo erário, diversamente daquela prevista no art. 11 da mesma lei, que elenca comportamentos que violam princípios gerais norteadores da Administração Pública, independentemente de eventual dano pecuniário causado à Administração Pública.



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

Acerca do tema, é pertinente a transcrição do magistério do Desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) José Antônio Lisboa Neiva (NEIVA, José Antonio Lisboa. Improbidade Administrativa. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 77.):

É indispensável, para a adequação da conduta neste dispositivo legal [art. 10 da LIA], que tenha ocorrido a efetiva lesão ao erário, sendo ônus do autor da ação civil de improbidade administrativa fazer prova do dano e do nexo causal com uma conduta dolosa ou excepcionalmente culposa, equiparável ao dolo em razão de sua gravidade, nos termos destacados anteriormente (CPC, art. 333, I). A inocorrência da efetiva lesão ao patrimônio pode caracterizar, eventualmente, improbidade com base no art. 9º ou 11, conforme o caso.

Ab initio, analisando detidamente os fatos narrados na petição inicial, em cotejo com a defesa preliminar, é possível concluir pela inexistência do ato de improbidade alegado na exordial e, conseqüente, a improcedência da ação, uma vez que o ato tido pelo requerente como de improbidade e imputado ao requerido, trata-se, na verdade, de mera ilegalidade, sem concorrência de elementos subjetivos.

Para que uma conduta ilícita de agente público seja tipificada como ato de improbidade, é necessário ter o traço comum e característico de todas as modalidades de improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública. A mera violação da legalidade, por si só, não caracteriza ato de improbidade administrativa.

Projetos de Lei e Medidas Provisórias.

O Ministério Público alega que se apurou no bojo do Inquérito Civil Público nº 2015.3.29.09.0022, que o requerido SANDOVAL LOBO CARDOSO, durante o período em que esteve à frente do Poder Executivo Estadual, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins diversos Projetos de Leis, tendo por escopo a concessão de vantagens e benefícios funcionais a servidores públicos estaduais integrantes de diversas categorias, que culminaram na aprovação e sanção das Leis Ordinárias constantes do quadro adiante delineado:



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

REAJUSTES CONCEDIDOS¹

CATEGORIAS	LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO	FORMA DE REAJUSTE
POLÍCIA CIVIL	LEI Nº 2851 ² , 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	106% de reajuste na remuneração inicial em 4 (quatro) parcelas, com eficácia financeira a partir de janeiro de 2015.

		Perito Oficial.	
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS	LEI Nº 2852 ³ , 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.	77,4% de reajuste na remuneração inicial em 4 (quatro) parcelas de 15,4 %, com eficácia financeira a partir de janeiro de 2015.
DELEGADOS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS	LEI Nº 2853 ⁴ , DE 9 DE ABRIL DE 2014	Altera a tabela de subsídios do cargo de Delegado de Polícia Civil e adota outras providências.	99% de reajuste na remuneração inicial em 4 (quatro) parcelas, com eficácia financeira a partir de janeiro de 2015.
AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL	LEI Nº 2864 ⁵ , DE 2 DE MAIO DE 2014	Altera a Lei 1.609, de 23 de setembro de 2005, que dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargo e Remuneração – PCCR do Auditor-Fiscal da Receita Estadual – AFRE, da Secretaria da Fazenda e adota outras providências.	416,31% de reajuste, com eficácia financeira a partir de janeiro de 2015.
FISCAIS E INSPETORES DE DEFESA AGROPECUÁRIA – ADAPEC	LEI Nº 2902 ⁶ , DE 10 DE SETEMBRO DE 2014	Altera a Lei 2.070, de 29 de junho de 2009, que institui o Ressarcimento de Despesas de Atividade de Defesa Agropecuária – REDAD, e adota outras providências.	Majoração de 100 % (cem por cento) com eficácia financeira para 1º de janeiro de 2015; 1º de janeiro de 2016; 1º de janeiro de 2017; 1º de janeiro de 2018.
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS	LEI Nº 2859 ⁷ , 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	11,13% de reajuste na remuneração inicial em (três) parcelas, com eficácia financeira a partir de janeiro de 2015.



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

		PROFESSOR NORMALISTA NÍVEL II COM PROFESSOR DE EDUCAÇÃO BÁSICA	
CORPO DE BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO TOCANTINS	LEI Nº 2921^a, 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.	46,21% de reajuste médio na remuneração em janeiro de 2015, e 8 % em 2016, 2017 e 2018, perfazendo um total de 63,33% de reajuste médio.
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS	LEI Nº 2922^a, 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.	46,21% de reajuste médio na remuneração em janeiro de 2015, e 8 % em 2016, 2017 e 2018, perfazendo um total de 63,33% de reajuste médio.
TOTAL			11,33%
IMPACTO MENSAL NA FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES EFETIVOS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO TOCANTINS = 11,33%			

Veja-se que destas 08 (oito) Leis Ordinárias tidas por ilegais, mesmo depois de terem sido submetidas ao crivo da Assembleia Legislativa, aprovadas e sancionadas pelo Poder Executivo Estadual, somente duas delas se tem notícias de que o próprio Ente Federado provocou o Judiciário sobre sua (i)legalidade, ajuizando a Ação Civil Pública 00257253220178272729 visando a declaração de inconstitucionalidade das Leis nº 2.851/2014 e 2.853/2014, cujo dispositivo colaciona-se (fl. 70 – SENT1 – evento 93 – Autos nº 00257253220178272729):



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

DISPOSITIVO



Documento assinado eletronicamente por **MANUEL DE FARIA REIS NETO**, Matrícula **291736**
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **143f07761c**

Diante do exposto, ratifico a liminar concedida - evento 04 e **ACOLHO** os pedidos formulados nestes autos, para o fim de se DECLARAR, **incidentalmente** a inconstitucionalidade das Leis Estaduais nº **2.851/2014** (Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Policiais Civis) e **2.853/2014** (modificação da Tabela de Subsídios do cargo de Delegado de Polícia Civil), e, por consequência, as alterações introduzidas pela Lei Estadual nº **2.882/2014** (dispõe sobre Revisão Anual Geral para os Delegados de Polícia do Estado do Tocantins), com efeitos *ex tunc*, para o efeito de **PROIBIR os atos de pagamento dos reajustes remuneratórios decorrentes da legislação mencionada**.

Por consequência, resolvo o mérito nos termos do art. 487, I, do CPC.

Condeno os requeridos, de forma *pro rata*, ao pagamento de custas e despesas processuais, isentando a Assembleia Legislativa por se tratar de Poder vinculado à Fazenda Pública Estadual e honorários advocatícios que fixo em 8% sobre o valor dado à causa, nos termos do inciso II, do § 3º do art. 85 do CPC.

Oficie-se nos agravos nº 0016752-30.2017.827.0000; 0016931-61.2017.827.0000 0017890-32.2017.827.0000 para que tomem ciência sobre o inteiro teor desta sentença, adotando-se as medidas que lhe aprouverem.

Tendo em vista que já foi encaminhado Ofício ao **Procurador-Geral de Justiça**, instruído com cópia da decisão do evento 48 e da petição constante do evento 21 (PET1), para que tome ciência da denúncia formulada pelo Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado do Tocantins à fl. 63/68 - PET1 - evento 21 e, sendo o caso, adote as medidas necessárias, deixo de fazê-lo neste momento - eventos 51 e 57.

Providencie a Escrivia o traslado de cópia desta sentença para os processos nº 0003292-68.2016.827.2729; 0037974-49.2016.827.2729 e 0022229-29.2016.827.2729 tornando-os conclusos para sentença.

Processo sujeito ao reexame necessário, nos termos do art. 496 do CPC.

Transcorrido o prazo para eventuais recursos voluntários, encaminhem-se os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça.

Palmas/TO, 21 de junho de 2018.

MANUEL DE FARIA REIS NETO

Juiz de Direito

Questiona-se por qual motivo o Ministério Público, a exemplo desta ACP (00257253220178272729) formulada pelo Estado do Tocantins e, apesar de instado a dar atendimento à denúncia formulada pelo Sindicato da categoria sobre a vigência ilegal de outras Leis contemporâneas, preferiu ajuizar Ação Civil de Improbidade ao invés de Ação Civil Pública para combater a legalidade das demais leis? Quer dizer que, mesmo vendo ilegalidades nas demais, não vai questionar a sua validade? Parece haver algo, no mínimo, inquietante, no caso (fl. 70 – SENT1 – evento 93 – Autos nº 00257253220178272729):

0054239-24.2019.8.27.2729

732275.V2



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

Tendo em vista que já foi encaminhado Ofício ao **Procurador-Geral de Justiça**, instruído com cópia decisão do evento 48 e da petição constante do evento 21 (PET1), para que tome ciência da denúncia formulada pelo Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado do Tocantins à fl. 63/68 - PET1 - evento 21 e, sendo o caso, adote as medidas necessárias, deixo de fazê-lo neste momento - eventos 51 e 57.

Por oportuno, colaciono a manifestação formulada pelo Sindicato da categoria Policial (fls. 66/68 – PET1 – evento 21 – Autos nº 00257253220178272729):



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

DOIS PESOS DUAS MEDIDAS

Juntamente com as medidas provisórias nº 08 e 13, tramitaram-se, no Poder Legislativo (Diário da AL-TO nº 2096), tantas outras, podendo citar a MP nº 10 (convertida na Lei nº 2.852), em que majorou a remuneração dos servidores da Defensoria Pública.

Não está aqui a questionar o porquê da concessão do aumento salarial para os servidores da Defensoria Pública, uma vez que justo, mas sim o porquê pinçou-se tão somente as leis da Polícia Civil para lançar os questionamentos de sua constitucionalidade e legalidade.

End. 104 Norte, Alameda 02, Lote 04, salas 304 e 305, Ed. Palmares Business Center • manzanoadvocacia.com.br • manzanoadvocacia • Tel. 63 3215.7571

Página 66 de 68



Senhor Julgador, todas as Medidas Provisórias tiveram o mesmo trâmite processual, convertendo-se em lei simultaneamente, contudo, somente a Lei nº 2.852/2014 não foi questionada, surtindo todos os efeitos nela existente.

Vejamos a redação da dita Lei nº 2.852/2014:

Art. 1º Os vencimentos básicos dos cargos de provimento efetivo a que se refere o Anexo III da Lei 2.252, de 16 de dezembro 2009, são realinhados, de forma progressiva, na conformidade dos seguintes percentuais:

I - a partir de 2 de janeiro de 2015, com o acréscimo de 15,5%;

II - a partir de 2 de janeiro de 2016, com o acréscimo de 15,5%;

III - a partir de 2 janeiro de 2017, com o acréscimo de 15,5%;



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

IV - a partir de 2 de janeiro de 2018, com o acréscimo de 15,5%.

Parágrafo único. Incumbe à Defensoria Pública do Estado do Tocantins publicar no Diário Oficial do Estado as tabelas vencimentais resultantes do disposto nesta Lei.

Art. 2º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correm à conta das dotações orçamentárias próprias da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, consignadas no orçamento geral do Estado.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

End. 100 Norte, Ramada 02, Lote 04, salas 104 e 105, Ed. Palmas Business Center • manzanoadvocacia.com.br • manzanoadvocacia • Tel. (63) 3016-7373

Página 67 de 68



Por último, é importante salientar que na mesma época, além das Leis supramencionadas, igualmente, foram promulgadas as seguintes: 2.864/2014 (Fisco) e LC 92/2014 (Procuradoria), nenhuma destas, à semelhança da 2.852/2014 foi objeto de questionamento judicial. Por que?

Ora! O objetivo do *Parquet*, porventura, não é o de minimizar eventuais danos ao erário?

Por que motivo aguarda leniente o ajuizamento de ação própria, no intuito de se combater – se é que são ilegais e afrontam a Lei de Responsabilidade Fiscal – às demais Leis que concederam aumento aos servidores da DEFENSORIA PÚBLICA, AUDITORES DA RECEITA ESTADUAL, ADAPEC, EDUCAÇÃO, BOMBEIROS E POLÍCIA MILITAR de forma escalonada?

Segundo se sabe, à exceção das Leis nº 2.851/2014 e 2.853/2014, todas as demais foram implementadas e estão vigendo até a presente data. Qual é a preocupação do Ministério Público? Trata-se de atuação seletiva? A petição mais veicula uma crítica política que uma censura jurídica, pois a insurgência contra leis vigentes, cuja validade não se questiona, encerra



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

um paradoxo jurídico de solução impossível, pois implicaria em considerar ilícito o que é reconhecidamente lícito, isto é, é ilícita a lei que vale.

A petição inicial traz uma certa retórica política, onde procura demonizar uma gestão e exaltar outra. Fala de erros e acertos de decisões políticas, cujo julgamento não deve ser feito pelo Poder Judiciário, especialmente no bojo de ação de improbidade, sob pena de haver um indesejável processo de judicialização da política. Para as decisões políticas, o julgamento é feito pelo Poder legislativo, quando da análise das leis e medidas provisórias. O parlamento também deve ser responsabilizado pelo acerto ou erro de uma lei? A avaliação é feita pela lei em si ou pelos resultados que ela causa? Se não há ilícito na tramitação dos projetos de leis e medidas provisórias, elas se tornariam antijurídicas pelos resultados que produzem?

A judicialização da política é um terreno muito perigoso, no qual o Poder Judiciário não deve trafegar, sob pena de violar a harmonia dos poderes, fundamento da República. Se são leis, elas foram discutidas e votadas na Assembléia Legislativa. Os deputados praticaram improbidade? As leis foram invalidadas? Aonde reside a ilegalidade nestas Leis? Onde está o ato ímprobo do agente requerido? O dolo ou a culpa? A situação financeira do Estado diz da legalidade ou ilegalidade de suas leis?

Ora, ao que se sabe, por ser público e notório, a atual gestão estadual promoveu a rescisão de milhares de contratos temporários e o Estado passou a desfrutar de saúde financeira, mesmo sem invalidar as leis questionadas pelo Ministério Público. Onde está o erro, onde está o acerto? O erro e o acerto das decisões políticas são suficientes para justificar a intervenção do Poder Judiciário, colocando a política sob o crivo valorativo das decisões judiciais, como se este Poder tivesse ascendência hierárquica sobre os demais.

Se as leis são ilegais, porque os membros da Assembléia Legislativa não compõem o pólo passivo? A ação civil pública não deve ser manejada de modo seletivo ou com fins de judicialização da política. O que esta ação civil pública traz é um pedido de intervenção direta e contundente do Poder Judiciário na política, com requintes de paradoxo, já que insinua ilicitude em várias leis, mas se insurge contra a sua vigência.

A LRF determina a produção de estimativa de impacto orçamentário e financeiro como condição para criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental da qual decorra aumento de despesa, e que tais situações podem ocorrer em diferentes níveis de abrangência, a questão que se coloca é como os órgãos governamentais devem comprovar o cumprimento da LRF e como os órgãos de fiscalização podem verificar a observância dessa condição:



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

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

O Conselheiro do Tribunal de Contas Estadual, Relator MANOEL PIRES DOS SANTOS, ao relatar as contas do ex-governador, afirmou a existência de superávit:

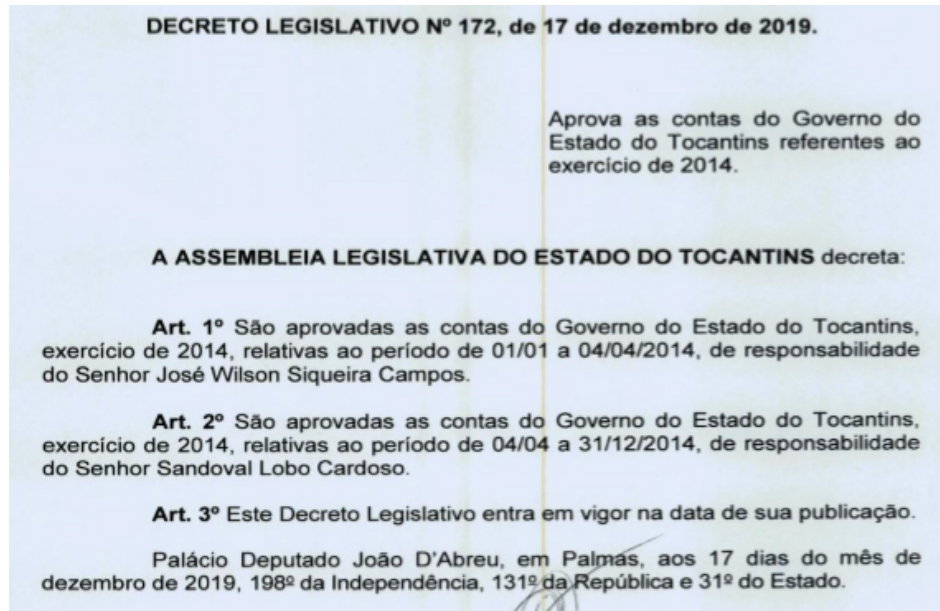
“confrontando a despesa executada de R\$ 7.507.435.286,92 com a receita arrecadada de R\$ 8.012.926.133,50, observa-se que, no exercício de 2014, o Estado obteve um Superávit Orçamentário no valor de R\$ 505.490.846,58 (quinhentos e cinco milhões, quatrocentos e noventa mil, oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta e oito centavos), evidenciando que as receitas arrecadadas superam o valor das despesas empenhadas no exercício e demonstra o equilíbrio entre os referidos valores, em atendimento ao disposto no art. 1º, §1º e 4º, I, “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸, e no art. 48, “b”, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, sendo que para cada R\$ 1,00 (um real) de despesa executada, houve uma receita realizada de R\$ 1,07 (um real e sete centavos).”

E ao final, no item 9.9 do Voto, atestou que a prestação de contas demonstrou *“que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Estadual e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado, razão por que esta Corte pode emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2014**, com as recomendações enumeradas neste Parecer Prévio.”*

E com base neste Parecer Prévio nº 116/2018, as contas foram encaminhadas ao Poder Legislativo Estadual para julgamento, tendo a Assembleia Legislativa aprovado por unanimidade as contas, editando o Decreto Legislativo nº 172, de 17 de dezembro de 2019:



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



Comungo do entendimento de que a interpretação da conduta perante a Lei de Improbidade Administrativa há de ser sistemática, tendo em vista que a lei não visa punir qualquer conduta ilegal.

Esta ação de improbidade busca responsabilizar o requerido por ter encaminhado ao Poder Legislativo projetos de lei e editado medidas provisórias. Contudo, além de não questionar a ação de quem votou as leis, ela se volta contra uma das prerrogativas do Poder político, o de encaminhar projetos ao poder legislativo. Aqui se instaura o debate, a análise de conveniência e oportunidades políticas, não sendo possível responsabilizar, pela via da AI, o autor dos projetos. O julgamento do gestor, pelo sucesso ou insucesso de seus atos, é na seara política, perante o parlamento ou o sufrágio popular. A ação de improbidade está reservada para o controle de legalidade dos atos administrativos que causem dano ao erário, enriquecimento ou violem princípios.

O encaminhar projetos de lei para discussão perante o parlamento não é ilegal, é prerrogativa do sistema jurídico vigente. Não significa que leis ou medidas provisórias aprovadas não sejam passíveis de controle, pois existem os controles difuso e concentrado de constitucionalidade. Não cabe, pura e simplesmente ajuizar ação de improbidade, numa situação paradoxal, onde as leis estão vigentes, sem questionamento de sua validade pelo Ministério Público, que busca responsabilizar o autor dos projetos que lhe deram origem.

A violação ao princípio da legalidade só constituirá ato de improbidade



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

administrativa (art. 11, lei n. 8.429/92) quando o ato ilegal tiver motivação que atente contra as pautas de moralidade administrativa (honestidade, lealdade, boa fé etc.), mesmo porque, uma leitura literal do art. 11 da lei de improbidade administrativa simplesmente tornaria inviável a administração pública.

Compreende-se a referência aos *standards* da honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições, representativos da visão de moralidade administrativa que permeia a doutrina do Direito Administrativo.

O que não é facilmente absorvido, é a redução da improbidade à mera violação do princípio da legalidade, como resulta de uma leitura literal do texto legal.

De fato, uma interpretação literal do art. 11 da lei n. 8.429/92 resultaria em que todo ato de agente público contrário a legislação vigente enquadrar-se-ia na categoria de ato de improbidade administrativa, ainda que na gênese da conduta não houvesse um matiz de imoralidade.

É claro que tal exegese não pode vingar, e o dispositivo merece interpretação sistemática e teleológica.

A ofensa à honestidade, à imparcialidade, à legalidade ou à lealdade somente adquirem relevância para o fim de configuração de atos de improbidade administrativa previstos no art. 11 da lei n. 8.429/92 quando se evidenciarem como um meio de realização de objetivos ímprobos.

E a improbidade tem relacionamento, sempre, com os valores e questões materiais.

Não bastasse isso, não há prova do elemento subjetivo imprescindível para a caracterização do ato ímprobo previsto no art. 10 da lei n. 8.429/92, vale dizer, o Ministério Público estadual não comprovou o dolo genérico (direto ou eventual), isto é, a vontade livre e consciente do requerido de causar prejuízo ao erário (ou a assunção de risco decorrente de suas condutas – dolo eventual), ou mesmo a culpa grave do agente público demandado.

A jurisprudência deste egrégio TJTO e do STJ são uníssonas e pacíficas no sentido



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

de que, para a configuração do ato ímprobo previsto no art. 10 da lei n. 8.429/92, é imprescindível a comprovação:

1) Do efetivo prejuízo financeiro causado ao erário e

2) Do elemento subjetivo (dolo direto ou eventual; ou culpa grave).

Vejam-se os seguintes precedentes, extraídos do vasto acervo jurisprudencial que se formou sobre a matéria:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, XIII, DA LEI N. 8.429/1992. ELEMENTO SUBJETIVO CULPA E NECESSIDADE DE DANO AO ERÁRIO. 1. Na hipótese dos autos, trata-se de ação civil pública de improbidade administrativa em razão da conduta do art. 10, XIII, da Lei 8.428/1992. 2. **A atual jurisprudência do STJ é no sentido de que para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), com a exceção da conduta do art.10, VIII, exige-se a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa. Precedentes: REsp 1.206.741/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/4/2015; AgRg no AREsp 107.758/GO, Primeira Turma, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 10/12/2012; REsp 1228306/PB, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 18/10/2012.** 3. O Tribunal de Origem atestou a prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, XIII, da Lei 8.429/92, diante da presença do elemento subjetivo doloso do então Prefeito ao autorizar a utilização do ônibus escolar para finalidade estranha ao interesse público. Ademais, da leitura do acórdão da Corte de origem constata-se a existência de dano ao erário, consubstanciado nas despesas com a realização do transporte. 4. Agravo interno não provido. (STJ, AgInt no REsp 1.542.025/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, julgado em 05/06/2018, DJe 12/06/2018). (g.m.)

APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO DE BEM PÚBLICO EM PROVEITO PARTICULAR. ARTIGO 10 DA LEI Nº 8.429/92. PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO EVIDENCIADO. ARTIGOS 9º E 11 DA LEI Nº 8.429/92. DOLO OU MÁ-FÉ NÃO DEMONSTRADOS. IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA QUE NÃO CONFIGURA ATO DE IMPROBIDADE. SENTENÇA MANTIDA. 1. **Quando ausente a demonstração da ocorrência de dano ao erário, não cabe reconhecer como ímproba a conduta imputada aos apelados com base no art. 10 da Lei nº 8.429/92 que exige, como pressuposto indispensável para configuração do ato de improbidade, o prejuízo ao erário. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. (...) (TJTO, AP 0008581-55.2015.827.0000, Rel. Desa. ÂNGELA PRUDENTE, 3ª Turma da 2ª Câmara Cível, julgado em 25/05/2016).** (g.m.)



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

Portanto, a petição inicial não comporta a pretensão ministerial concernente ao pleito de condenação do requerido pela prática do ato ímprobo previsto no art. 11, inciso I, da lei n. 8.429/92. Isso porque, repise-se, não há prova do suposto prejuízo suportado pelo Estado do Tocantins e não foi demonstrado o elemento subjetivo (dolo ou culpa) norteador da conduta do demandado.

Acontece que 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.

É importante ressaltar que a forma culposa somente é admitida no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10, LIA), não sendo aplicável aos demais tipos (arts. 9º e 11, LIA).

A doutrina publicista, a propósito do aspecto subjetivo que envolve o ilícito administrativo a que faz referência o art. 11, mostra-se uniforme no sentido de que a mera ilegalidade, sem reflexo na quebra dos princípios, não caracteriza ato de improbidade.

Diante disso, para a caracterização do ato ímprobo decorrente de violação de princípios previsto no art. 11, da lei de improbidade administrativa, é de se exigir a efetiva comprovação do dolo, a má-fé e a própria desonestidade ou imoralidade no trato da coisa pública.

A propósito do tema, veja-se o preciso magistério do publicista Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, pp. 691-692.):

No art. 11, há uma definição ampla, que exige interpretação restritiva, sob pena de transformação de qualquer infração em ato de improbidade. Ali se determina que a improbidade pode consumir-se por ação ou omissão violadora dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. (...)

O ponto fundamental reside em que o art. 11 disciplina hipóteses de improbidade, não de desonestidade, parcialidade, ilegalidade ou deslealdade. Ou seja, é indispensável a configuração de improbidade mais desonestidade, parcialidade, ilegalidade, deslealdade. Assim, se o sujeito simplesmente adota uma interpretação que ofende a lei, não é possível submetê-lo ao sancionamento por improbidade. Pode haver ilegalidade, mas a tipificação da conduta em vista do art. 11 pressupõe, ademais disso, a consumação de um prejuízo econômico para os cofres



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

públicos, apto a ser qualificado como improbidade. Dito de outro modo, a ofensa à honestidade, à imparcialidade, à legalidade ou à lealdade somente adquirem relevância para efeito do art. 11 quando se evidenciarem como um meio de realização de objetivos ímprobos. E a improbidade tem relacionamento, sempre, com os valores e questões materiais. (...)

Não se admite infração de improbidade, subsumível ao art. 11, sem um elemento de dolo. A atuação culposa é insuficiente – o que, insista-se, não equivale a afirmar a regularidade dela. É perfeitamente possível, senão obrigatório, punir condutas irregulares ilícitas praticadas por agentes estatais. Mas isso não autoriza impor sanção de improbidade para toda e qualquer conduta administrativa irregular. A tanto se opõe o princípio da proporcionalidade.

Diante desse panorama, e na esteira da doutrina publicista, é possível afirmar, de forma inequívoca, que ao inserir no ordenamento jurídico brasileiro a benfazeja lei n. 8.429/92, o legislador ordinário objetivou (*mens legislatoris*) punir o agente público desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé, e não o inábil, despreparado ou desastrado.

Em outras palavras, para que se enquadre a conduta desenvolvida pelo agente público especificamente no art. 11 da LIA, é imprescindível a comprovação do elemento subjetivo, que é o dolo, consubstanciado na vontade livre e consciente de atentar contra os princípios regentes da Administração Pública (dolo direto) ou na assunção de risco decorrente de determinada conduta (dolo eventual).

Em tais termos, é certo que a intenção da lei de improbidade administrativa (*mens legis*) é coibir atos praticados com intenção lesiva à Administração Pública (que causem ou não prejuízo financeiro ao erário), e não apenas atos administrativos que, embora ilegais (vale dizer, em desconformidade com o ordenamento jurídico), tenham sido praticados por administradores inábeis, porém que não agiram com dolo ou má-fé.

É evidente que reconhecer o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da LIA, sem a efetiva presença e comprovação do elemento subjetivo, é admitir a responsabilidade objetiva do agente público, o que a toda evidência não é previsto na lei n. 8.429/92 ou mesmo em qualquer outra norma existente no ordenamento jurídico.

Além disso, no campo jurisprudencial, o egrégio TJTO e o STJ são uníssonos e têm o pacífico entendimento no sentido de que para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da lei n. 8.429/92 é imprescindível a demonstração da conduta dolosa do agente público, não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa.



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

Trago, pois, os seguintes precedentes pinçados do acervo jurisprudencial do TJTO e do STJ:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. CONDUTA DOLOSA AFASTADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DISSÍDIO. 1. **Este Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessária a presença de conduta dolosa, não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa.** 2. O mero atraso na prestação de contas não configura, por si só, ato de improbidade administrativa, sendo necessário demonstrar na conduta omissiva do agente político a presença do elemento subjetivo, consubstanciado no dolo genérico de burlar o comando legal. (...) (STJ, AgInt no AREsp 1143533/PI, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, julgado em 21/06/2018, DJe 28/06/2018). (g.m.)

(...) 3. **A conduta do agente, nos casos dos arts. 9º. e 11 da Lei 8.429/92, há de ser sempre dolosa, por mais complexa que seja a demonstração desse elemento subjetivo; nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/92, cogita-se que possa ser culposa, mas em nenhuma das hipóteses legais se diz que possa a conduta do agente ser considerada apenas do ponto de vista objetivo, gerando a responsabilidade objetiva.** (...) (STJ, AgRg no AREsp 567.988/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Primeira Turma, julgado em 05/05/2016, DJe 13/05/2016). (g.m.)

(...) MÉRITO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. AUSÊNCIA DE PRÁTICA DE ATO DE OFÍCIO E OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ARTIGO 11, INCISOS II E VI, DA LEI 8.429/1992. PROVA DA CONDUTA DO REQUERIDO. ATO DE IMPROBIDADE CARACTERIZADO. DESNECESSIDADE DE PROVA DE LESÃO AO ERÁRIO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. (...) 7. **A jurisprudência tem considerado ser indispensável a presença do elemento subjetivo do tipo, ou seja, a conduta dolosa do agente público praticante do ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. O dolo, no entanto, não é o específico, mas o genérico, ou seja, basta a violação voluntária e consciente dos deveres do agente, de forma injustificada, o que ficou demonstrado no caso em exame.** (...) (TJTO, AP 0011573-23.2014.827.0000, Rel. Desa. ETELVINA MARIA SAMPAIO FELIPE, 5ª Turma da 1ª Câmara Cível, julgado em 30/11/2016). (g.m.)

Em que pese a possível existência de irregularidades no retromencionado procedimento legislativo, não é possível aferir, a partir das provas produzidas nos autos originários, qualquer conduta dolosa do requerido em ardilosa e fraudulentamente possa atentar



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

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). 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*).

Portanto, não há que falar em recebimento da petição inicial, tendo em vista a não comprovação, pelo MP, tanto do prejuízo financeiro suportado pelo erário Estadual em razão da promulgação das referidas Leis, quanto do elemento subjetivo imprescindível para a comprovação dos atos ímprobos previstos nos artigos 10, inciso I, (dolo ou culpa) e 11 (dolo), ambos da lei n. 8.429/92.

Condenação do Requerido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O Ministério Público trouxe com a inicial (fls. 13/14 – INIC1 – evento 01 – origem), a notícia de que o requerido SANDOVAL LOBO CARDOSO foi condenado pelo TSE à pena de 08 (oito) 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.

Malsinada notícia possui o condão, tão somente, de corroborar que a presente Ação Civil Pública **TRATA-SE DE MERA IRREGULARIDADE**, o que afasta às sanções previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92.

Busca o *Parquet* com estas investidas equivocar o Juízo, posto que referida condenação esteja a revelar, sim, a **IRREGULARIDADE** perpetrada em período vedado, não obstante, absolutamente, aquela Superior Corte Eleitoral nada disse sobre sua **ILEGALIDADE**, até porque, as Leis foram promulgadas e encontram-se vigentes até os dias atuais, à exceção daquelas duas Leis da categoria da Polícia Civil, que foram declaradas inconstitucionais e que aguardam julgamento definitivo através do apelo promovido pelos Sindicatos da categoria nos Autos nº 0004657-94.2019.8.27.0000.

Motivo pelo qual, estou a refutar despicienda arguição.



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

Ações Dependentes.

Chamou-nos a atenção que logo após o ajuizamento desta Ação Civil Pública em 17/12/2019, o Ministério Público – por dependência – ajuizou outras 07 (sete) ações mantendo o ex-governador e requerido nestes autos SANDOVAL LOBO CARDOSO em todas elas, acrescentando outros agentes como se vê:

00542488320198272729

1. SANDOVAL LOBO CARDOSO, brasileiro, casado, **ex-Governador do Estado do Tocantins**, portador da Cédula de Identidade RG nº 3320563 – 2ª via (DGPC/GO), inscrito no CPF sob o nº 825.121.671-00, residente à Rua Dr. Corinto Florêncio Silva, nº 1166, Centro, Colinas do Tocantins, TO;

2. LÚCIO MASCARENHAS MARTINS, brasileiro, casado, **ex-Secretário da Administração do Estado do Tocantins**, portador da Cédula de Identidade RG nº 13.641.989-SSP/SP, inscrito no CPF sob o nº 886.147.198-68, RG nº 13.641.989-SSP/SP, residente e domiciliado à Quadra 1.203 Sul, QI-33, Lote 3, Alameda 4, Palmas;

3. JOAQUIM CARLOS PARENTE JÚNIOR, brasileiro, casado, **ex-Secretário da Fazenda do Estado do Tocantins**, inscrito no CPF sob o nº 708.433.841-15, residente à Rua Dom João VI, nº 985, Setor Serrano I, Paraíso do Tocantins, TO, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

00544419820198272729

1. SANDOVAL LOBO CARDOSO, brasileiro, casado, **ex-Governador do Estado do Tocantins**, portador da Cédula de Identidade RG nº 3320563-DGPC/GO, inscrito no CPF sob o nº 825.121.671-00, residente à Rua Dr. Corinto Florêncio Silva, nº 1166, centro, na cidade e Comarca de Colinas do Tocantins, TO, e

2. LÚCIO MASCARENHAS MARTINS, brasileiro, casado, **ex-Secretário da Administração do Estado do Tocantins**, portador da Cédula de Identidade RG nº 13.641.989-SSP/SP, inscrito no CPF sob o nº 886.147.198-68, RG nº 13.641.989-SSP/SP, residente e domiciliado à Quadra 1.203 Sul, QI-33, Lote 3, Alameda 4, Palmas, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.;

00544497520198272729



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

1. SANDOVAL LOBO CARDOSO, brasileiro, casado, **ex-Governador do Estado do Tocantins**, portador da Cédula de Identidade RG nº 3320563 – 2ª via (DGPC/GO), inscrito no CPF sob o nº 825.121.671-00, residente à Rua Dr. Corinto Florêncio Silva, nº 1166, Centro, Colinas do Tocantins TO;

2. LÚCIO MASCARENHAS MARTINS, brasileiro, casado, **ex-Secretário da Administração do Estado do Tocantins**, Portador do CPF nº 886.147.198-68, RG nº 13.641.989 – SSP-SP, residente e domiciliado à Quadra 1.203 Sul, QI-33, Lote 3, Alameda 4, Palmas;

3. MIUKY HYASHIDA, brasileira, casada, **ex-Presidente do RURALTINS – Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins**, inscrita no CPF sob o nº 020.213.928-05, com endereço funcional à Rua São Bento, QD. 26, LT. 04, Paço Municipal, Brejinho do Nazaré, TO, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

00544558220198272729



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

1. **SANDOVAL LOBO CARDOSO**, brasileiro, casado, **ex-Governador do Estado do Tocantins**, portador da Cédula de Identidade RG nº 3320563 – 2ª via (DGPC/GO), inscrito no CPF sob o nº 825.121.671-00, residente à Rua Dr. Corinto Florêncio Silva, nº 1166, Centro, Colinas do Tocantins, TO;
2. **LÚCIO MASCARENHAS MARTINS**, brasileiro, casado, **ex-Secretário da Administração do Estado do Tocantins**, Portador do CPF nº 886.147.198-68, RG nº 13.641.989 – SSP-SP, residente e domiciliado à Quadra 1.203 Sul, QI-33, Lote 3, Alameda 4, Palmas;
3. **LUIZ ANTÔNIO DA SILVA FERREIRA**, brasileiro, **ex-Secretário da Saúde do Estado do Tocantins**, inscrito no CPF sob o nº 062.826.648-02, residente e domiciliado à Quadra 204 Sul, Alameda 11, Lote HM 3, apt. 1304, Palmas, TO, e;
4. **MÁRCIO CARVALHO DA SILVA CORREIA**, brasileiro, **ex-Secretário da Saúde do Estado do Tocantins**, inscrito no CPF sob



9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CAPITAL

2

o nº 996.556.831-68, residente à Quadra 110 Norte, Alameda 8, Lote 25-A, apt. 901, Condomínio *La Vida Residence*, Palmas, TO, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

00550828620198272729



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

1. SANDOVAL LOBO CARDOSO, brasileiro, casado, **ex-Governador do Estado do Tocantins**, portador da Cédula de Identidade RG nº 3320563 – 2ª via (DGPC/GO), inscrito no CPF sob o nº 825.121.671-00, residente à Rua Dr. Corinto Florêncio Silva, nº 1166, centro, na cidade e Comarca de Colinas do Tocantins, TO;

2. LÚCIO MASCARENHAS MARTINS, brasileiro, casado, **ex-Secretário da Administração do Estado do Tocantins**, Portador do CPF nº 886.147.198-68, RG nº 13.641.989-SSP/SP, residente e domiciliado à Quadra 1.203 Sul, QI-33, Lote 3, Alameda 4, Palmas;

3. STALIN BEZE BUCAR, brasileiro, casado, **ex-Presidente do NATURATINS – Instituto de Natureza do Estado do Tocantins**, inscrito no CPF sob o nº 717.916.711-87, com endereço à Quadra 704 Sul, Alameda 09, Edifício *Boulevard*, Apt. 104-B, Palmas, TO, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

00551149120198272729

1. SANDOVAL LOBO CARDOSO, brasileiro, casado, **ex-Governador do Estado do Tocantins**, portador da Cédula de Identidade RG nº 3320563 – 2ª via (DGPC/GO), inscrito no CPF sob o nº 825.121.671-00, residente à Rua Dr. Corinto Florêncio Silva, nº 1166, centro, na cidade e Comarca de Colinas do Tocantins, TO;

2.. LÚCIO MASCARENHAS MARTINS, brasileiro, casado, **ex-Secretário da Administração do Estado do Tocantins**, Portador do CPF nº 886.147.198-68, RG nº 13.641.989 – SSP-SP, residente e domiciliado à Quadra 1.203 Sul, QI-33, Lote 3, Alameda 4, Palmas;

3. ADRIANA DA COSTA PEREIRA AGUIAR, brasileira, convivente em união estável, **ex-Secretária da Educação do Estado do Tocantins**, inscrita no CPF sob o nº 644.445.111-68, com endereço funcional à Praça dos Girassóis, Sede da Secretaria da Educação, Palmas, TO, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas..

00551339720198272729



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

1. SANDOVAL LOBO CARDOSO, brasileiro, casado, **ex-Governador do Estado do Tocantins**, portador da Cédula de Identidade RG nº 3320563-DGPC/GO, inscrito no CPF sob o nº 825.121.671-00, residente à Rua Dr. Corinto Florêncio Silva, nº 1166, centro, na cidade e Comarca de Colinas do Tocantins, TO;

2. LÚCIO MASCARENHAS MARTINS, brasileiro, casado, **ex-Secretário da Administração do Estado do Tocantins**, Portador do CPF nº 886.147.198-68, RG nº 13.641.989 – SSP-SP, residente e domiciliado à Quadra 1.203 Sul, QI-33, Lote 3, Alameda 4, Palmas;

3. MARCELO AGUIAR INOCENTE, brasileiro, solteiro, **ex-Presidente da ADAPEC – Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins**, inscrito no CPF sob o nº 785.875.651-68, com endereço à Quadra 405 Sul, Alameda 11, QI 24, LT. 29, Palmas, TO, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

9	19/12/2019 17:01:01	Distribuído Ação Civil de Improbidade Administrativa Número: 0055133-97.2019.8.27.2729/TO	MP7691	Evento não gerou documento
8	19/12/2019 16:44:02	Distribuído Ação Civil de Improbidade Administrativa Número: 0055114-91.2019.8.27.2729/TO	MP7691	Evento não gerou documento
7	19/12/2019 16:21:31	Distribuído Ação Civil de Improbidade Administrativa Número: 0055082-86.2019.8.27.2729/TO	MP7691	Evento não gerou documento
6	18/12/2019 15:48:19	Conclusão para despacho	59150	Evento não gerou documento
5	18/12/2019 12:22:45	Distribuído Ação Civil de Improbidade Administrativa Número: 0054455-82.2019.8.27.2729/TO	MP7691	Evento não gerou documento
4	18/12/2019 12:09:46	Distribuído Ação Civil de Improbidade Administrativa Número: 0054449-75.2019.8.27.2729/TO	MP7691	Evento não gerou documento
3	18/12/2019 11:56:04	Distribuído Ação Civil de Improbidade Administrativa Número: 0054441-98.2019.8.27.2729/TO	MP7691	Evento não gerou documento
2	17/12/2019 17:41:49	Distribuído Ação Civil de Improbidade Administrativa Número: 0054248-83.2019.8.27.2729/TO	MP7691	Evento não gerou documento

Com tal proceder, revela-se, no mínimo, certa **ATECNIA PROCESSUAL**, posto que em todas as demandas – 08 (oito), o membro do *Parquet* requer a **MESMA** condenação do requerido SANDOVAL LOBO CARDOSO feita nestes autos.



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

Não se revela, processualmente falando, correto demandar contra o mesmo agente pela prática, em tese, do mesmo ato ímprobo em mais de uma ação, pois agindo assim, está a abarrotar o Poder Judiciário com demandas complexas com poder de repercussão na esfera patrimonial, profissional, social e moral do demandado de forma imensurável, para não dizer quase que irresponsável.

Outro entendimento não há, senão crer que o ajuizamento de tantas demandas pelo mesmo fato está a desprestigiar os Princípios consagrados do Devido Processo Legal, da Ampla Defesa e do Contraditório, bem como ofender diretamente o consagrado art. 6º do Código de Processo Civil:

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Princípio da Legalidade.

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 DE SERVIDORES 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 eivada de culpa grave,**



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

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 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



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

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.

4. Hipótese em que a peça inicial não está respaldada por indícios mínimos de conduta ímproba 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.

De fato, a conduta que interessa para a LIA é aquela, fruto de desonestidade do



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

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.

Então, o Governador do Estado do Tocantins à época, imbuído das normas permissivas exerceu seu mister, não havendo que falar em desonestidade capaz de caracterizar o ato de improbidade tão somente porque encaminhou à Assembleia Legislativa **LEIS** (Projetos de Leis e Medidas Provisórias).

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.

Nesse sentido:

[...] É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "**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 eivada de culpa grave, nas do artigo 10**" (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011). Em igual sentido: STJ, REsp 1.420.979/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/10/2014; REsp 1.273.583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/09/2014; AgRg no AREsp 456.655/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2014. (STJ, AgInt no AREsp 1196753/PB, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2019, DJe 13/05/2019)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FASE PRELIMINAR. JUSTA CAUSA. AUSÊNCIA. 1. Hipótese em que a inicial imputa ao réu a prática de ato de improbidade administrativa por haver, na condição de Governador, assinado acordo de pagamento parcelado de débitos do estado,



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

que foi seguido pelo inadimplemento de uma de suas parcelas. 2. 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. 3. **Para que se processe a ação de improbidade administrativa é preciso que a inicial: (a) descreva adequadamente a ação/omissão capaz de configurar a improbidade administrativa; (b) venha respaldada por indícios suficientes de autoria e materialidade ou acompanhada de razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação, neste momento processual, de qualquer dessas provas (art. 16, § 6º, da Lei n. 8.429/1992). Só assim estará presente a justa causa para o recebimento da ação e improbidade administrativa, que só se processa quando há viabilidade condenatória.** 4. No caso dos autos, as imputações ao recorrido deram-se de forma abstrata, não se evidenciando a justa causa para o recebimento da ação de improbidade. 5. Recurso especial provido para, desde logo, rejeitar a ação de improbidade. (STJ, REsp 1663430/AP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/12/2018, DJe 11/12/2018) [grifo meu]

Sendo assim, em juízo prévio de admissibilidade, entendo pela ausência de indícios mínimos de conduta ímproba praticada pelo requerido SANDOVAL LOBO CARDOSO.

Ora, 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, fato não ocorrido no presente caso.

EM CONCLUSÃO: a justa causa consiste, pois, na presença concomitante na petição inicial de justificação e elementos probatórios do ato de improbidade, o que não restou configurado nos autos.

Diante da inexistência de mínimo lastro probatório a demonstrar a conduta ímproba praticada por Sandoval Lobo Cardoso, outro caminho não há, senão rejeitar o recebimento da petição inicial diante da inexistência do ato de improbidade.

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, **REJEITO** a Ação Civil Pública por ato de Improbidade, face sua inexistência, o que faço com supedâneo no § 8º, art. 17 da Lei nº 8.429/1992.

Por consequência, **EXTINGO** o feito, nos termos dos incisos I e IV do art. 485 do



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

CPC.

Sem condenação em custas e honorários advocatícios.

Transcorrido o prazo para eventuais recursos voluntários, baixem os autos.

Intimem-se. Cumpra-se.

Expeça-se o necessário.

Palmas/TO, data certificada pelo sistema

Documento eletrônico assinado por **JOSE MARIA LIMA, 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 da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.tjto.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **732275v2** e do código CRC **77cb9268**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): JOSE MARIA LIMA
Data e Hora: 27/5/2020, às 16:21:29

0054239-24.2019.8.27.2729

732275 .V2