



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tribunal de Justiça de Rondônia
Porto Velho - 2ª Vara de Fazenda Pública
, nº , Bairro , CEP ,

Número do processo: 7029692-11.2015.8.22.0001
Classe: Ação Civil de Improbidade Administrativa
Polo Ativo: Estado de Rondônia, Ministério Público do Estado de Rondônia
ADVOGADOS DOS AUTORES: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA,
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Polo Passivo: JOÃO APARECIDO CAHULLA
ADVOGADO DO REU: MARCUS VINICIUS DE OLIVEIRA CAHULLA, OAB nº RO4117

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Rondônia em desfavor de João Aparecido Cahulla, pela prática de ato de improbidade administrativa, consistente em descontos compulsórios indevidamente realizados na folha de pagamento de servidores comissionados em benefício de partidos políticos.

Narra a inicial, que o Procedimento nº 2010001060001508, em anexo, foi instaurado pela Portaria nº 0369/2010-PGJ, de 06.05.2010 (fls. 02/03), “tendo em vista os fatos narrados na ação ordinária nº 001.2005.008025-2/2ª Vara da Fazenda Pública de Porto Velho/RO demonstrarem a existência de indícios de que, supostamente, teria havido, de forma irregular, o desconto de 3% sobre a gratificação de servidores públicos estaduais em comissão, sob a denominação de "contribuição partidária" em favor de agremiação partidária”.

Alega que, concluída a investigação, restou confirmado que centenas de servidores comissionados do Estado de Rondônia, por ato imputável ao requerido, tiveram descontados de seus contracheques, sem autorização e mediante coação, 3% (três por cento) a título de “contribuição partidária” em favor dos partidos políticos que o requerido queria.



Diz que a legislação veda qualquer desconto em folha de pagamento sem a devida autorização do servidor, salvo por imposição legal ou mandado judicial.

Assevera que houve os descontos nos contracheques de boa parte dos servidores estaduais comissionados em favor dos partidos PSDB e PPS, no período de janeiro a junho de 2005, que ocorreram sem a devida autorização.

Aduz que foi determinada a realização de perícia (fl. 209) com o objetivo de confrontar as informações constantes dos arquivos em mídia fornecidos pelo TRE/RO e pela SEAD, para saber se os servidores detentores de CDS 13 a 20 eram filiados a qualquer agremiação partidária no período de 2003 a 2005, bem como descobrir o valor descontado de cada servidor a título de contribuição, e o total descontado no período mencionado. Que de acordo com o Laudo de Constatação de fls. 214/229, das fichas financeiras analisadas foram encontrados 950 servidores detentores de CDS 13 a 20, dos quais 709, ou seja, 74,6% tiveram desconto em folha de pagamento, sob o lançamento denominado "PSDB – MENS". Os descontos em favor do referido partido totalizaram R\$ 119.143,03.

Revela que o perito relator concluiu que 709 servidores tiveram descontos em seus contracheques, no total de R\$ 119.143,03. Entretanto, apenas 110 destes servidores foram identificados na lista fornecida pelo TRE, como filiados ao PSDB ou PPS até a data de 01/07/2005.

Assevera que o requerido permaneceu exigindo os descontos quando no exercício do cargo de Governador do Estado, que conforme cediço somente se encerrou no final do ano de 2010.

Conclui que pelos fatos narrados, corroborados pelas provas anexas à presente inicial, houve atos de improbidade administrativa que caracterizam ofensa aos princípios da Administração Pública foram cometidos pelo requerido, o qual violou os “deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente” praticou “ato visando fim proibido em lei”, violando ainda o princípio da moralidade, em condutas permeadas por dolo



ou má-fé. Requer a condenação do requerido nas penas do artigo 12, inciso III da Lei nº 8.429/92. Juntou documentos.

O Estado de Rondônia ingressou no polo ativo da demanda, conforme Id. 8009139.

Em defesa preliminar, Id. 10240673, o réu JOÃO APARECIDO CAHULLA, alega prescrição fundada no art. 23, I da Lei de Improbidade Administrativa, que deve ser computada da data do afastamento de cada envolvido do respectivo cargo em comissão, mandato ou função de confiança. Relata que foi nomeado para o exercício do cargo de Secretário-Chefe da Casa Civil através do Decreto de 1º de Janeiro de 2003, publicado no Diário Oficial do Estado n. 5140 de 02.01.2003, sendo exonerado de tal cargo por meio do Decreto de 25 de abril de 2005, publicado no DOE n. 254 de 26.04.2005. Que a petição inicial intentada pelo Ministério Público Estadual, fora protocolizada eletronicamente na data de 31.12.2015, quando já havia exaurido o prazo de 05(cinco) anos estabelecido no artigo 23, I da Lei de Improbidade Administrativa.

O requerido relata ainda, que não existe carreado nos autos qualquer elemento que ateste a realização de descontos nos vencimentos de servidores comissionados detentores de cargos em comissão no ano de 2010 a título de mensalidade partidária ao PP, PPS ou PSDB que comprove as afirmações do Ministério Público Estadual. Que após a exoneração do cargo de Secretário Chefe da Casa Civil, expediu Ofício n. 0001/SPG ao Secretário Chefe da Casa Civil – Carlos Magno Ramos, devidamente protocolado na data de 26.04.2005, no qual solicitava que fosse tornado sem efeito o Ofício n, 050/GAB/CC de 07.04.2005 que versava sobre o desconto de mensalidade ao PSDB, proposto a servidores que exerciam cargos em comissão na administração pública estadual, comunicando a Coordenadoria Geral de Recursos Humanos – CGRH, para a adoção das providências cabíveis. Que o então Chefe da Casa Civil, expediu o Ofício n. 059/GAB/CC de 19.05.2014, endereçado ao Coordenador Geral de Recursos Humanos, protocolado no qual solicitava que fosse tornado sem efeito o teor do Ofício n. 050/GAB/CC de 07.04.2005, solicitando ainda que



fossem tomadas as providências necessárias para restituir os valores descontados de servidores comissionados cujos descontos foram executados com fundamento no ofício que ora se tornava sem efeito.

No mais, alega nulidade das provas colhidas na fase do inquérito civil sem a observância do contraditório e ampla defesa. No mérito, discorre sobre a inexistência de ato de improbidade administrativa e ausência do elemento subjetivo. Requer o acolhimento da preliminar, de prescrição estabelecida no artigo 23, I da Lei n. 8.429/92; a declaração de ilicitude das provas colhidas pelo parquet na fase de inquérito civil. No mérito, requer a rejeição da ação. Juntou documentos.

Em despacho de Id. 10604067, restou recebida a presente ação civil pública, com a análise das preliminares levantadas pelo réu postergadas para a análise de mérito.

O requerido informou a interposição de agravo de instrumento contra a decisão que recebeu a presente ação, conforme Id. 12490384.

Citado, o requerido apresentou contestação no Id. 12493654, alegando prescrição na forma do artigo 23, I da lei de Improbidade Administrativa. No mérito, defende a inexistência de ato de improbidade administrativa e ausência do elemento subjetivo, que no caso em estudo encontra-se ausente a má-fé do Requerido, posto que caso realmente desejasse de forma consciente e deliberada perpetrar alguma ilicitude, não teria expedido o Ofício n. 0001/SPG ao Secretário Chefe da Casa Civil – Carlos Magno Ramos, devidamente protocolado na data de 26.04.2005, no qual solicitava que fosse tornado sem efeito o Ofício n, 050/GAB/CC de 07.04.2005 que versava sobre o desconto de mensalidade ao PSDB, proposto a servidores que exerciam cargos em comissão na administração pública estadual, comunicando a Coordenadoria Geral de Recursos Humanos – CGRH, para a adoção das providências cabíveis. Diz que percebendo o equívoco cometido adotou as providências necessários para



corrigir sua falha, circunstância que conduz a inexistência de dolo. Pugna pelo acolhimento da prescrição estabelecida no artigo 23, I da Lei nº 8.429/92, e no mérito, requer a improcedência dos pedidos.

Conforme Id. 12775942, restou indeferido o pedido liminar no agravo de instrumento.

Em impugnação à contestação, Id. 13139260, o Ministério Público se manifestou quanto ao mérito, reserva-se ao direito de rebater os argumentos do requerido em sede de alegações finais. Quanto a preliminar a preliminar de prescrição, alega que não deve prosperar, pois o marco inicial da prescrição quinquenal, in casu, é o fim do mandato de Governador do requerido, isto é, dezembro de 2010. Isso porque, a prova extrajudicial revela que os descontos ilegais continuaram ocorrendo, mesmo depois de ter o requerido deixado o cargo de Chefe da Casa Civil, e que esses descontos foram migrando entre partidos políticos ligados ao demandado. Entende que a questão prescricional está atrelada ao mérito e não deve ser reconhecida sem instrução processual.

O Estado de Rondônia manifestou-se no Id. 13197969, ratificando a réplica apresentada pelo do Ministério Público.

Agravo de instrumento não provido (Id. 18206897), por unanimidade, por conta de dúvida razoável acerca da existência de sucessão de cargos em comissão ou mandatos eletivos após a exoneração do primeiro cargo, circunstância que, se comprovada, afasta a ocorrência da prescrição.

Instados a especificarem as provas que desejam produzir, o Ministério Público Estadual manifestou-se pela produção de prova testemunhal (Id. 19387732); o Estado de Rondônia Também manifestou-se pela produção de prova testemunhal, as mesmas testemunhas arroladas pelo Ministério Público (Id. 19560910); de igual forma, o réu manifestou-se pela prova testemunhal (Id. 19592401).

Deferida as provas requeridas, (Id. 20964500), restou designada audiência de instrução e julgamento para o dia 04.10.2018, às 11:00 horas.



Conforme Termo de Audiência (Id. 21989892), foi ouvida a testemunha Ariadnes Pereira de Freitas.

Em audiência de continuação, datada de 18.12.2018, foi ouvida a testemunha Carlos Alberto Canosa.

Consta no Id. 30805068, Termo de audiência de instrução e julgamento de carta precatória, datada de 10.09.2019 - 14h30min, onde foi ouvida a testemunha Valdir Alves da Silva.

No Id. 36136303, consta ata de audiência, datada de 05.03.2020, que por carta precatória procedeu com a oitiva da testemunha Carlos Magno Ramos.

Em alegações finais, Id. 42371322, o Ministério Público do Estado de Rondônia detalhou o teor das provas orais colhidas, tanto as colhidas por carta precatória, quanto as colhidas neste Juízo. No mérito, requer a procedência dos pedidos, dizendo que as provas produzidas em Juízo confirmaram, na íntegra, as provas produzidas extrajudicialmente; todas as testemunhas ouvidas no Ministério Público confirmaram em audiência judicial o teor de suas declarações prestadas extrajudicialmente, bem como reafirmaram como se deram os atos de desvio de valores dos servidores públicos em prol de partidos políticos intimamente ligados ao requerido. Aduz que em nenhum momento o requerido negou seu vínculo partidário com os partidos políticos que receberam recursos ilegais. E conforme consta dos autos, a agremiação partidária não devolveu os valores desviados dos servidores públicos, desvios que contaram com a participação direta do requerido, o qual expediu ofício para que os descontos arbitrários fossem realizados. Relata que as declarações de ambas as testemunhas convergem em apontar o dolo do requerido, consistente na determinação dos descontos indevidos mesmo sabendo da ilegalidade da conduta, praticada sem qualquer finalidade pública, representando um desvio de verbas de natureza alimentar dos servidores público mais sujeitos aos desmandos, desviando em prol de partidos políticos de interesse do requerido. Que o requerido violou os deveres de



honestidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente praticou ato visando fim proibido em lei, violando ainda o princípio da moralidade em condutas permeadas por dolo ou má-fé, merecendo sofrer as sanções do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, nos termos da inicial.

O Estado de Rondônia, em alegações finais (Id. 42474769), ratificou as razões finais apresentadas pelo Parquet, pugnando pela total procedência da demanda.

O requerido, por sua vez, em alegações finais (44615904), que não teve acesso as gravações originais das provas orais colhidas nos autos. Discorre sobre a ocorrência de prescrição, aduzindo ter sido exonerado do cargo de Secretário-Chefe da Casa Civil em 25 de abril de 2005, publicado no DOE n. 254 de 26.04.2005, e que a presente ação foi ajuizada quando já havia transcorrido mais de 05(cinco) anos da saída do demandado do cargo de Secretário Chefe da Casa Civil do Estado de Rondônia (31.12.2015). No mérito, defende que expediu Ofício nº 0001/SPG ao Secretário Chefe da Casa Civil – Carlos Magno Ramos, solicitando tornar sem efeito o Ofício que versava sobre o desconto de mensalidade ao PSDB proposto a servidores que exerciam cargos em comissão na administração pública estadual, comunicando a Coordenadoria Geral de Recursos Humanos – CGRH. No mais, relata a realização de descontos antes da expedição de ofício pelo requerido e defende a ausência do elemento subjetivo da conduta, eis que não foi indicado e comprovado pelo Parquet conduta pessoal, volitiva, consciente e deliberada do Requerido que tivesse infringido os princípios basilares da Administração Pública, inexistindo atos ímprobos a ser reprimidos pelo ordenamento legal, se impondo a improcedência da presente ação.

Em decisão de Id. 56418563, restou deferido ao requerido a disponibilização a mídia integral da audiência de instrução.

Após a certificação de disponibilização da mídia (Id. 59046761), o requerido apresentou novas alegações finais no Id. 59937814, aludindo em suma, que o Ofício n. 050/GAB/CC, posteriormente tornado sem efeito a



pedido do Requerido, não se constituiu como o fator determinante para que a Administração pública levasse a efeito os descontos a título de mensalidade partidária, pois os descontos já haviam sido efetuados em folha de pagamento anteriormente. Alega ausência de má-fé, dizendo que adotou as providências necessárias para sanar o seu erro, circunstância que conduz a inexistência de dolo, o que por consequência remove a improbidade. Ao final, aduz pela tentativa de acordo de não persecução cível, oferecendo como proposta a imposição de pena restritiva de direito de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03(três) anos e proibição de contratação com o poder público, além do pagamento de multa equivalente a um vencimento recebido à época dos fatos.

Em decisão de Id. 68097693, restou determinado às partes para se manifestarem em relação à superveniência da Lei nº 14.230/21. O Ministério Público do Estado de Rondônia se manifestou no Id. 72558451, discorrendo sobre a (ir)retroatividade da nova Lia e sobre o prazo prescricional, interrupção da prescrição e prescrição intercorrente. Quanto a proposta de ANPC, relata que concorda com a proposta do requerido, mas apenas no tocante às sanções não pecuniárias: suspensão dos direitos políticos e proibição de contratação com o poder público pelo prazo de 03 (três) anos. Porém, quanto ao aspecto pecuniário (um vencimento recebido à época dos fatos), a proposta não se apresenta aceitável, no que ofereceu a seguinte contraproposta: pagamento, a título de multa civil, do valor de 03 (três) remunerações do requerido, à época dos fatos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da homologação judicial do acordo, cujo valor poderá ser parcelado, a depender das condições econômicas do requerido devidamente justificadas e comprovadas.

O Estado de Rondônia, manifestou-se no Id. 74566720, aduzindo que não há no ANPC ofertado a previsão de confissão da prática do ato. No mais, solicita prazo de 20 dias para a apresentação dos referidos pedidos ao Procurador Geral do Estado.

Na Manifestação de Id. 76179609, o Estado de Rondônia apresentou concordância em relação à contraproposta do Ministério Público.



Instado a se manifestar sobre a contraproposta do Ministério Público de Rondônia em relação ao ANPC, o requerido manifestou-se no Id. 78299654, pelo pagamento de multa civil no importe de R\$21.450,00 (vinte e um mil quatrocentos e cinquenta reais), equivalente a três vezes a remuneração mensal Requerido a época dos fatos em parcela única em até 30(trinta) dias a contar da homologação do acordo.

O Ministério Público do Estado de Rondônia, no Id. 79381534, manifestou-se dizendo que mantém a contraproposta feita, mas com acréscimo da multa a ser estabelecida pelo Juízo, cabendo ao requerido se manifestar quanto à aceitação ou não e, em caso positivo, apresentar os cálculos pertinentes.

Considerando que não houve êxito na celebração de Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) entre as partes, os autos vieram conclusos para julgamento.

É o relatório.

FUNDAMENTO E DECIDO.

Verifica-se que o trâmite deste feito se prolongou por tempo mais que extenso, tudo no intento de permitir que as partes chegassem a um possível Acordo de Não Persecução Cível, o que não ocorreu ao final.

As preliminares levantadas pela defesa de prescrição intercorrente e prescrição da pretensão punitiva adentram a questões de mérito, devendo no mérito serem analisadas.

MÉRITO

Com acerto, os mecanismos de combate à corrupção ganharam ainda mais força no ordenamento jurídico brasileiro desde o advento da Lei nº 8.429/1992. Ao comentá-la, asseverou HELLY LOPES MEIRELES, à época, que "na Administração pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei, para o particular, significa pode fazer assim, para o administrador público significa deve fazer assim".



Assim, o pilar de sustentação da atividade pública, corporificado no princípio da legalidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição da República, ao lado de outros postulados de igual importância, que obriga os administradores públicos a submeterem seus atos e condutas aos enunciados da impessoalidade, probidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios estes válidos para todos os ramos da administração pública, direta ou indireta, não importando o nível de hierarquia dos agentes, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para as hipóteses de inobservância dessas regras, o legislador pátrio também elevou, ao nível constitucional, a responsabilização do administrador ímprobo (art. 37, § 4º, da CF), além de prever, como causa de perda ou suspensão de direitos políticos, a prática de improbidade administrativa, nos termos do art. 15, inc. V, da CF.

Embora falar em improbidade, é falar em desvio de valores e de conduta, nem todo desvio é objeto da Lei de Improbidade Administrativa (LIA - Lei n. 8.429/92). Para fins da LIA, ser ímprobo é abusar do poder que é conferido a alguém ou a si mesmo em razão do exercício de uma função pública, com a finalidade de tirar proveito para si ou para outrem, causando prejuízo relevante ao bem comum, ainda que disso não decorra dano ao erário.

A Lei 8.429/92 sofreu alterações pelo advento da Lei nº 14.230/21. Na redação originária do art. 1º na Lei 8.429/92 o foco era especificamente nos atos dos agentes ímprobos, como se desgarrados da estrutura e do sistema normativo administrativo, na nova redação impõe o exame da improbidade a partir da organização do sistema e das funções dos agentes, dando atendimento coerente às normas da LINDB.

Anota-se, a distinção no art. 1º da Lei 8.429/92 conferida pela Lei nº 14.230/2021 que se investe em norma de tutela da probidade “na organização do Estado e no exercício de suas funções”, determinando o exame dos atos e das ações administrativas a partir e correlacionadas à integridade dessa organização e do exercício das funções, portanto, primados da realidade – contextualização e consequencialismo e aplicação dos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e equanimidade.

Nessa linha, os princípios e normas fixados pela LINDB também são de observância necessária no exame dos atos de improbidade, pois definem os parâmetros do regramento administrativo a serem observados, não somente pelos agentes públicos, mas também pelos órgãos de controle, incluindo o controle judicial.



A nova lei expressamente determina aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (...)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador."

A par disso, o Superior Tribunal de Justiça já assentou que:

"o tema insere-se no âmbito do Direito Administrativo sancionador e, segundo doutrina e jurisprudência, em razão de sua proximidade com o Direito Penal, a ele se estende a norma do artigo 5º, XVIII, da Constituição da República, qual seja, a retroatividade da lei mais benéfica" (REsp 1.353.267; e, em idêntico sentido, o RMS 37.031).

Além disso, vem estabelecer as situações que configuram atos de improbidade administrativa, dividindo-os em ações:

- a) que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º);
- b) que causam prejuízo ao erário (artigo 10);
- c) que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11).

Importante destacar que as alterações trazidas pela Lei n. 14.230/2021 afastaram a possibilidade de que o agente público ou aquele que lhe é equiparado ou com ele praticou o ato ímprobo possam ser penalizados mediante culpa, ou seja, a conduta ímproba deve ser dolosa.

Conforme o art. 1º, §2º, considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado das condutas dolosas descritas nos artigos 9º, 10 e 11, sendo complementado pelo §3º, art. 1º, o qual aponta que "o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa".

O Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do REsp 909446, entendeu que "a má-fé torna-se premissa do ato ilegal e ímprobo: a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica



ferir os princípios constitucionais da Administração Pública e se somar à má intenção do administrador”. Portanto, é necessária a comprovação de desonestidade, de má-fé, a vontade de obter os resultados descritos nas condutas tipificadas.

Assim, para a configuração do ato de improbidade, ainda que presente manifesta irregularidade ou ilegalidade, é necessário que haja o dolo e a má-fé. A ilegalidade do ato, sem a demonstração do caráter volitivo do réu em ferir os princípios basilares da Administração, não há como se fixar a responsabilidade por ato de improbidade. Entendimento que vem sendo corroborado com a atual jurisprudência, para tanto, colaciono o seguinte julgado:

Apelação. Ação civil publica. Improbidade administrativa. Ato contrário aos princípios da Administração Pública. Dolo. Não comprovação. Conduta atípica. Absolvição. Precedentes do STJ e desta Corte. Recurso provido.

Para a configuração do ato de improbidade administrativa, consistente em afronta aos princípios da administração, a remansosa jurisprudência do STJ determina ser indispensável, para a sua caracterização, que o agente tenha subjetivamente agido com dolo.

A improbidade administrativa, a qual destina-se a punir o agente público desonesto, deve ser reconhecida diante da comprovação da prática de ato visando o fim diverso do interesse público, movido por dolo ou má-fé, além de lesão ao erário, que extrapolam o limite da mera ilegalidade.

É uníssona a jurisprudência desta Corte e do STJ no sentido de afastar a possibilidade de punição, com as penas cabíveis à improbidade, no caso de ausência de provas ou de tentativa de responsabilização objetiva, sendo necessária a caracterização do elemento volitivo da conduta.

No caso versado, em que pese a não obediência do critério de pagamento cronológico dos precatórios, houve o efetivo pagamento à parte interessada, sem que o agente público recebesse qualquer benefício da conduta, caracterizando-se em mera ilegalidade praticada por gestor inábil, sem, contudo, ser ato de improbidade administrativa de natureza dolosa, impondo-se a absolvição por ausência de dolo (Apelação Cível n. 7003028-69.2018.822.0022, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 2ª Câmara Especial, relator do acórdão: desemb. Roosevelt Queiroz Costa, data de julgamento: 15/12/2022). (grifei)



No caso dos autos, trata-se de ação civil pública em que se discute a prática de ato de improbidade administrativa, consistente em descontos compulsórios indevidamente realizados na folha de pagamento de servidores comissionados em benefício de partidos políticos.

Nos termos da inicial, centenas de servidores comissionados do Estado de Rondônia, por ato imputável ao requerido, tiveram descontados de seus contracheques, sem autorização e mediante coação, 3% (três por cento) da remuneração a título de “contribuição partidária” em favor dos partidos PSDB e PPS, no período de janeiro a junho de 2005. E que o requerido permaneceu exigindo os descontos quando no exercício do cargo de Governador do Estado, que somente se encerrou no final do ano de 2010.

O Ministério Público do Estado de Rondônia pugna pela condenação do requerido às sanções do art. 12, inciso III da Lei de Improbidade Administrativa, pela prática de atos de improbidade administrativa caracterizadores de ofensa aos princípios da Administração Pública, por violação aos “deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente” praticando “ato visando fim proibido em lei”, violando ainda o princípio da moralidade, em condutas permeadas por dolo ou má-fé.

Nessa linha, antes de adentrar ao mérito propriamente dito, cabe analisar a eventual ocorrência de prescrição intercorrente ou prescrição da pretensão punitiva, ora levantadas pela defesa.

Pois bem.

A inovação da Lei 14.320/2021 instituiu a prescrição intercorrente fixando como marcos (art. 23, § 4º, I a V): a) ajuizamento da ação; b) a publicação da sentença; c) publicação da decisão ou acórdão do Tribunal de segunda instância; d) publicação da decisão ou acórdão do e. STJ; e, e) publicação da decisão ou acórdão do e. STF. Muitas foram as críticas às alterações da Lei nº 14.230/21 sob fundamento de enfraquecimento ao combate à corrupção administrativa pela maior dificuldade em promover as condenações na exigência de pressupostos e comprovações mais rigorosas e fixação de prescrição intercorrente.

Ocorre que a matéria foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, sob o tema 1199, ARE nº 843.989 com a repercussão geral, fixando-se as seguintes teses:



- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo – DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Assim, quanto ao novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021, o STF fixou ser IRRETROATIVO, com aplicabilidade dos novos marcos temporais a partir da publicação da lei (ARE 843.989).

Desse modo, considerando o caráter vinculante do aludido julgamento, não se verifica a ocorrência da alegada prescrição intercorrente na hipótese dos autos, no que deve ser afastada.

Embora não ocorrida a prescrição intercorrente, tenho que assiste razão ao requerido em relação a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, na forma do art. 23, inciso I, em sua redação anterior à Lei nº 14.230/2021, portanto vigente à época dos fatos e no caso, e mais benéfica ao réu.

Nesse ponto, explico:

O art. 23, inciso I, em sua redação anterior à Lei nº 14.230/2021, assim dispõe:

“Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:



I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

[...]

Verifica-se que tal dispositivo estabelece o prazo de cinco anos para a aplicação das sanções de improbidade aos agentes que exercem mandato, ocupam cargos comissionados ou nomeados para funções de confiança.

Esse dispositivo da LIA é aplicado ao caso dos autos, certo que não se aplica o prazo prescricional maior de 08 anos da nova lei, pois, tratando-se de de direito administrativo sancionador, a lei posterior mais benéfica não retroage para prejudicar o réu em ação de improbidade administrativa.

Dentro de um cenário de normalidade, o início da contagem do prazo de cinco anos, disposto no art. 23, inciso I, da Lei de Improbidade inicia-se com o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de confiança, sendo que o afastamento definitivo rompe o vínculo do agente político, razão pela qual é considerado termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade.

Na hipótese dos autos, o autor imputa ao requerido a prática de ato de improbidade administrativa quando este ocupava o cargo de Secretário Chefe da Casa Civil.

Nos termos da inicial, alguns servidores comissionados do Estado de Rondônia tiveram descontados em seus contracheques, sem autorização e mediante coação, 3% (três por cento) da remuneração a título de “contribuição partidária” em favor dos partidos PSDB e PPS, no período de janeiro a junho de 2005, quando o requerido ocupava o cargo de Secretário-chefe da Casa Civil.

Diz-se, que o requerido permaneceu exigindo os descontos quando no exercício do cargo de Governador do Estado, que somente se encerrou no final do ano de 2010, incorrendo na prática de atos de improbidade administrativa caracterizadores de ofensa aos princípios da Administração Pública, por violação aos “deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente” praticando “ato visando fim proibido em lei”, violando ainda o princípio da moralidade, em condutas permeadas por dolo ou má-fé.

Primeiramente, deve-se considerar o seguinte:



- Houve sucessão seguida do cargo de Secretário-Chefe da casa civil para o mandato de Vice-Governador ou Governador do Estado? Uma vez que tendo ocorrido descontinuidade entre os cargos, o prazo prescricional será iniciado.

O requerido defende a tese de prescrição da pretensão punitiva, fundada em prova documental que demonstra sua exoneração do cargo de Secretário-chefe da Casa Civil ocorrida em 26.04.2005.

O autor, por sua vez, sustenta que o marco inicial da prescrição quinquenal, *in casu*, é o fim do mandato exercido pelo requerido como Governador do Estado até dezembro de 2010.

Pois bem.

É discutível e controversa a tese da não prescrição se que o agente vem a desempenhar um segundo mandato ou outros mandatos sucessivos. A questão é divergente na doutrina e na jurisprudência.

Um primeiro posicionamento consiste em considerar que o prazo tem início ao fim do mandato dentro do qual foi produzida a improbidade.

Em trilha diversa, está o segundo posicionamento no qual entende que o prazo prescricional somente se inicia após o término do segundo mandato, não havendo naturalmente outro em seguida. Se houver, o início se dará a partir do término do último mandato, ou investiduras.

Esse segundo posicionamento já foi adotado pelo STJ, no sentido que o prazo prescricional previsto no art. 23. inciso I, da Lei 8.429/1992, nos casos de reeleição, deve ser contado a partir do encerramento do segundo mandato. Cito precedentes:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. REELEIÇÃO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO.

*1. O prazo prescricional nas ações de improbidade administrativa deve ser contado a partir do segundo mandato em caso de reeleição **porquanto, em que pesem sejam mandatos diferentes, existe uma continuidade no exercício da função pública pelo agente público.***

2. Agravo regimental não provido.



(AgRg no REsp 1259432/PB, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 04/02/2013).

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. REELEIÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL. DIES A QUO.

1. O termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição de prefeito, se aperfeiçoa após o término do segundo mandato.

*2. O artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, faz essencial à constituição do dies a quo da prescrição na ação de improbidade o término do exercício do mandato ou, em outras palavras, a cessação do vínculo temporário do agente ímprobo com a Administração Pública, que **somente se verifica, no caso de reeleição, após o término do segundo mandato, pois que, nesse caso, há continuidade do exercício da função de Prefeito, por inexigido o afastamento do cargo.***

3. Recurso especial provido.

(REsp 1153079/BA, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/04/2010, DJe 29/04/2010).

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRESCRIÇÃO – TERMO A QUO – AGENTE QUE PERMANECE EM CARGO COMISSIONADO POR PERÍODOS SUCESSIVOS.

1. A Lei 8.429/92, art. 23, I, condicionou a fluência do prazo prescricional ao "término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança".

*2. Na hipótese em que o agente **se mantém em cargo comissionado por períodos sucessivos, o termo a quo da prescrição relativa a ato de improbidade administrativa é o momento do término do último exercício, quando da extinção do vínculo com a Administração.***



3. *Recurso especial não provido.*

(REsp 1179085/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/03/2010, DJe 08/04/2010)

Este Juízo não rejeita o segundo posicionamento, consignando, no entanto, a ressalva de que deve ser empregado de forma moderada e equilibrada.

Nesse sentido, destaca-se que deve-se se atentar que tal posicionamento só se revela adequado e razoável se o exercício dos mandatos ou das investiduras tem termos sucessivos, ou seja sem solução de continuidade e pertinência funcional, conforme assinala o e. STJ: ***existe uma continuidade no exercício da função pública.***

Veja-se que no precedente do REsp 1153079/BA é destacado o fato de na reeleição do prefeito "***ser inexigido o afastamento do cargo***".

Não é o caso dos autos.

Ocorre que o autor deixou de demonstrar nos autos a data a partir da qual, após a exoneração do requerido do cargo de secretário-chefe da casa civil, se deu seu ingresso ao mandato de Governador. Informação essa de suma importância para eventual afastamento da prescrição quinquenal defendida pelo requerido.

O autor simplesmente fundamenta sua alegação de sucessão de mandatos unicamente no trecho do depoimento de ARIADNES PEREIRA DE FREITAS (Id. 7329312):

Após o Governador migrar do PSDB para o PP, a contribuição passou a ser para este Partido. Quando o Governador deixou o PP e foi para o PPS, a contribuição foi para o PPS. Quando o Sr. João Cahula assumiu no cargo de Governador, as contribuições retornaram para o PP, ou seja, todos os detentores de CDS 13 a 20 passaram a contribuir com o PP. Quem não assinasse a autorização para o desconto na conta bancária seria exonerado. Eu tive que assinar uma ficha autorizando o Banco a descontar 3% de minha comissão, primeiro para o PSDB; depois para o PP; e, por último, para o PPS. Após as reclamações dos servidores o percentual de contribuição baixou de 3% para



1% ou 2%. Posteriormente, quando o Governador deixou o PSDB e foi para o PP, o Secretário Valdir Alves da Silva disse que o PSDB iria devolver os valores que foram descontados em folha a todos os que foram obrigados a contribuir com o Partido. Todavia isso não ocorreu. (grifei).

Veja que o depoimento acima citado, não traz qualquer elemento ou dado temporal capaz de subsidiar o afastamento das alegações do requerido, quanto a ocorrência da prescrição quinquenal.

Assim, considerando a prova documental acostada aos autos pelo requerido, e não impugnada pelo autor, demonstrando que o requerido exerceu o cargo de Secretário-chefe da Casa Civil até o dia **26.04.2005, sem que houvesse demonstração de que o requerido de forma seguida tenha ingressado em outro cargo do governo (vice-governador ou governador).**

Considerando que o ajuizamento da presente ação ocorreu em 31.12.2015, tem-se que o prazo prescricional para ajuizamento da respectiva demanda iniciou-se no primeiro dia seguinte à desvinculação do autor do cargo de Secretário-Chefe da Casa Civil. Isso, repiso, na ausência de provas para subsidiar entendimento em contrário.

Ainda que o Autor afirme que o Requerido prosseguiu em outro cargo na mesma esfera de governo, essa tese somente poderia ser acolhida, sem reserva, se não houvesse interrupção do exercício do cargo, conforme assentado nos precedentes, ou seja, se o requerido tivesse deixado o cargo de secretário-chefe da casa civil em abril, e sem solução de continuidade tenha exercido outro cargo na mesma esfera de poder até o ano de 2010, tudo isso de forma ininterrupta.

Todavia, não foi o que ocorreu, a informação que consta nos autos é a de que o requerido foi exonerado em **26.04.2005**, o que leva a crer que houve uma interrupção da prescrição, provavelmente ao menos até janeiro do ano seguinte, já que o início das mandatos do Poder Executivo não se iniciam no mês de abril, mas em janeiro dos anos subsequentes às eleições.

Assim, apesar do Autor não informar ao juízo as datas de posse do Requerido no cargo de Vice-Governador de Estado, como afirma, presumindo-se que tenha sido eleito no mesmo ano (2005), é certo que



somente a partir de janeiro do ano seguinte (2006), teria se iniciado o novo ciclo na Administração.

Daí, tem-se o lapso temporal de interrupção de exercício do cargo público pelo Requerido entre os meses de abril e dezembro de 2005.

Mesmo acolhendo-se a tese de que haveria prosseguimento do mandato na mesma esfera de governo, isso não desfaz o fato e efeito jurídico de ter ocorrido o início da prescrição entre o mês de abril e dezembro do ano de 2005, portanto: interrupção e descontinuidade do exercício do cargo público.

Logo, nesse período não se permite falar em um "indiferente jurídico", pois, nesse período, deu-se a incidência da regra do artigo 23, inciso I da lei de improbidade, que determina o início do prazo de prescrição.

Poderia ser teorizado que esse período de abril a dezembro como uma causa de mera interrupção da prescrição, sob tese de que o acesso do requerido ao novo cargo teria ocorrido antes dos cinco anos prescricionais.

Contudo, além de tese doutrinariamente inovadora - certo que não acolhida pela lei de improbidade não a sustenta, outra determinante jurídica também afastaria essa visão inovadora e alternativa.

É que, a se entender que até o ano de 2010 estaria interrompida a prescrição, incidiria ao caso a regra do Decreto 20.910/32 (decreto que regulamenta a prescrição quinquenal), definindo que uma vez interrompida a prescrição, passa ela a correr pela metade do prazo:

Decreto nº 20.910/32:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

[...]

Art. 8º A prescrição somente poderá ser interrompida uma vez.

Art. 9º A prescrição interrompida recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.

[...]



Portanto, ainda que se adotasse uma tese alternativa à tese doutrinária e jurisprudencial do início do curso prescricional somente apartir do final de exercício de outro cargo acessado pelo Requerido, a prescrição teria sido interrompida, e o prazo contado pela metade para o Autor ajuizar a ação ocorreria no mês de maio de 2012, e não dezembro de 2015, como ocorreu, isso considerando a regra do decreto 20.910/32.

Mas, sob qualquer dos aspectos que analiso, a prescrição ocorreu. Seja na perspectiva de que não haveria interrupção do prazo pelo acesso ao novo cargo, regra não prevista na lei de improbidade, ou na perspectiva de que a prescrição foi interrompida com o acesso ao novo cargo, o que recai na regra de que o prazo corra pela metade, na forma do Decreto 20.910/32, razão pela qual a ação deveria ter sido proposta em maio de 2012 e não em dezembro de 2015.

Noutro viés, ainda que não fosse possível aplicar ao caso a regra do art. 23, inciso I da LIA na sua antiga redação que é mais favorável ao réu, fato é que, aplicando-se a atual redação desse dispositivo, inovação trazida pela Lei nº 14.230/2021, ainda assim, tenho por configurado a prescrição da pretensão punitiva em relação ao autor, isso considerando que os descontos por ele autorizados findaram em junho do ano de 2005:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. (grifei)

Embora o autor alegue que os descontos na remuneração dos servidores comissionados autorizados pelo requerido persistiram até o ano de 2010, os testemunhos colhidos em juízo e as provas documentais juntadas aos autos vão em sentido contrário.

Vejamos:

Numa linha temporal, os elementos de prova demonstram que os descontos realizados diretamente no contracheque dos servidores comissionados e sem a devida autorização começaram no mês de janeiro de 2005, se estendendo até o mês de junho do mesmo ano.

A testemunha VALDIR ALVES DA SILVA, na data dos fatos era Coordenador Geral de Recursos Humanos do Governo de Rondônia, em Juízo, ouvido por carta precatória, declarou que recebeu uma relação de nomes de servidores "portariados", que lhe foi entregue por Expedito



Ferreira Gonçalves Júnior, e que em tal documento havia solicitação do PSDB, para que fosse descontado o percentual de 3% de todos os que tivessem CDS de 13 a 20:

[...]

No começo do ano de 2005, eu recebi uma relação de nomes de servidores portariados, cuja relação me foi entregue pelo Sr. Expedito Júnior, então Presidente Regional do PSDB. No referido documento havia uma solicitação do Partido PSDB para que fosse descontado um percentual, salvo engano, de 3% de todos os detentores de CDS 13 a 20. Tal relação me foi entregue pelo Sr. Expedito Júnior. Apenas me lembro de ter recebido a relação, mas não lembro de que a mesma estivesse acompanhada com documentos autorizando desconto em folha. A princípio, eu fiquei indignado, porque achei estranho um Partido político querer que o Estado descontasse em Folha contribuição para a agremiação. Todavia, após conversar com o então Chefe da Casa Civil, Sr. João Cahúla, este determinou o desconto na Folha de pagamento dos servidores. Posteriormente o sr. João Cahúla mandou um ofício formalizando a autorização do desconto em Folha. Posteriormente, o Tribunal Regional do Trabalho - TRT determinou a suspensão do desconto em Folha, e eu atendi. Não sei por quanto tempo ocorreu o desconto de 3 % do pagamento dos servidores. Não tenho conhecimento que o PSDB tenha pago ao Estado de Rondônia para prestar o serviço de arrecadação dos servidores comissionados em favor do PSDB. De fato, quando a Sra. Ariadnes recebeu a relação do PSDB, que propunha o desconto em folha dos servidores, ela entrou em contato comigo para saber como proceder. Estava preocupada em se proceder ao desconto sem autorização dos servidores e sem autorização superior. Em razão disso procurei o governador Ivo Cassol, mas como ele não estava eu falei com o chefe da Casa Civil, Sr. João Cahúla, que mandou proceder ao desconto em Folha. [...]

Assim, a relação para descontos foi inicialmente entregue por Expedito Ferreira Gonçalves Júnior, com favorecimento dos descontos para o partido político PSDB.

VALDIR relata ter falado com o requerido, que teria autorizado verbalmente proceder-se com os descontos. Posteriormente, no começo do mês de abril,



especificamente em 07.04.2005, o requerido expediu Ofício de n. 050/GAB/CC, formalizando o desconto de 3% de todos os servidores comissionados de CDS 13 a 20 em favor do PSDB.

Em 26.04.2005, o requerido expediu o Ofício nº 0001/SPG, datado de 26.04.2005, endereçado ao então Secretário Chefe da Casa Civil - Carlos Magno Ramos, para tornar sem efeito o Ofício n. 050/GAB/CC que autorizou os descontos.

Por sua vez, o novo Chefe da Casa Civil, Carlos Magno Ramos, que substituiu o requerido no cargo, acatando Ofício nº 0001/SPG do requerido, expediu o Ofício n. 059/GAB/CC datado de 19.05.2014 e endereçado ao Coordenador Geral de Recursos Humanos, solicitando que fosse tornado sem efeito o teor do Ofício n. 050/GAB/CC do requerido, que autorizava os descontos, solicitando ainda, que fosse tomadas as providências necessárias para restituir os valores descontados de servidores comissionados cujos descontos foram executados com fundamento no ofício que ora se tornava sem efeito.

Nesse ponto, o testemunho em Juízo de ARIADNES PEREIRA DE FREITAS, que ocupava à época do fato o cargo de Gerente de Administração de Folha de Pagamento do Estado, vem a corroborar com a conclusão de que os descontos compulsórios autorizados pelo requerido findaram em junho de 2005:

[...]

Os descontos tiveram início em meados do ano de 2005, “quando veio a primeira ordem para descontar de todos os servidores públicos que fossem detentores de Portaria(que naquela época se falava servidores portariados)”; que o Secretário VALDIR autorizou esses descontos, mesmo a testemunha tendo lhe dito da ilegalidade, mas VALDIR disse “olha eu quero manter o meu, você quer manter o seu?!”. Disse que o ofício, que chegou no seu setor de trabalho na época, aportou depois que os descontos já tinham sido iniciados nos pagamentos dos servidores; disse que lembra do ofício destinado a fazer cessar os descontos do contracheque dos servidores, mas para posterior descontos diretamente junto ao Banco, deixando de ser uma contribuição compulsória para se tornar facultativa “entre aspas neh, porque era só pra legalizar algo que se você não fizesse você não tinha mais o seu CDS, essa é a verdade”. Que sobre o ofício da Casa Civil para operar a restituição dos



valores descontados nos contracheques dos servidores público, "não foi adotado providências nenhuma", "não foi feito restituição dos valores", pois o Secretário VALDIR não determinou essa restituição dizendo que ele não poderia decidir e resolver isso sozinho, teria que se reunir com outras pessoas e não deu previsão de resolver sobre a restituição. "Eu disse (Ariadnes)... mas, tá a determinação da Casa Civil dizendo que é pra restituir, ele (Valdir) disse assim, "Ariadnes eu não posso resolver isso sozinho".

Assim, os descontos feitos diretamente no contracheque dos servidores e de forma não autorizada (compulsórios) teriam ocorrido de fato, até junho do ano de 2005. Após o mês de junho do ano de 2005, os descontos passaram a ser "autorizados", e "facultativos" pelos servidores comissionados, e descontados diretamente na conta bancária.

A perícia (fl. 209), juntada pelo autor com o objetivo de confrontar as informações constantes dos arquivos em mídia fornecidos pelo TRE/RO e pela SEAD, para saber se os servidores detentores de CDS 13 a 20 eram filiados a qualquer agremiação partidária, apenas contemplou o período de 2003 a 2005, especificamente até a data de 01/07/2005.

Noutra esteira, ainda que se alegue vício nessa "autorização" de descontos diretamente na conta bancária dos servidores, sob a alegação de que esses servidores estariam sendo "Coagidos" a assinarem a ficha de autorização, certo é que, se havia realmente essa coação, o que não se demonstrou nos autos, o autor não atribui diretamente ao requerido, e muito menos traz elementos probatórios para tanto.

A propósito, vale lembrar que nessa data o requerido já havia sido exonerado do cargo de Secretário-Chefe da Casa Civil, sendo que não consta nos autos dados que demonstrem que ele (requerido), tenha assumido outra função no governo seguidamente logo após sua exoneração.

Corroborando, a testemunha CARLOS ALBERTO CANOSA esclareceu em Juízo que quando CARLOS MAGNO assumiu a Casa Civil no lugar do JOÃO CAHULLA, disse que a forma como tinham sido feitos os descontos na remuneração dos servidores do Estado estava errada, que o documento assinado por JOÃO CAHULLA teria que tornar sem efeito.

Já a testemunha CARLOS MAGNO RAMOS, ouvida por carta precatória, disse que quando assumiu a Casa Civil em abril de 2005, substituindo o JOÃO CAHULLA, não tinha conhecimento dos descontos



partidários e, ao tomar conhecimento por ofício recebido dele, imediatamente determinou a suspensão dos efeitos do ofício anterior que determinava os descontos de 3% sobre os pagamentos de todos os servidores comissionados.

Nessa lógica, observo que muitas das condutas descritas nestes autos e atribuídas ao requerido, também poderiam ser atribuídas aos demais atores aqui citados, que de igual forma, entendo, contribuíram para a efetivação do possível ato improbo, o que é comprometedora ao deslinde da causa a não integração dos demais agentes em relação aos quais são revelados atos e condutas relevantes nos procedimentos, valendo mencionar: Exedito Júnior, Presidente Regional do PSDB na época, e os representantes dos demais partidos citados na lide (PPS, PSDB e PP), que teriam recebido e se beneficiado dos valores descontados "ilegalmente" dos servidores comissionados. Nem mesmo foram coligidas as suas versões sobre os fatos como elementos de prova, caminhando a ação somente em relação ao requerido.

Ademais, se após, as contribuições passaram a beneficiar outros partidos políticos, como o PPS e PP, ao que tudo indica, não o foi por ato do requerido. Aliás, nem mesmo restou demonstrado pelo autor o alegado vínculo político entre o requerido e tais partidos políticos.

Além disso, a testemunha Ariadnes relatou em Juízo que quanto ao ofício da Casa Civil para operar a restituição dos valores descontados nos contracheques dos servidores público, "não foi adotado providências nenhuma", "não foi feita restituição dos valores", pois o Secretário VALDIR não determinou essa restituição dizendo que ele não poderia decidir e resolver isso sozinho, teria que se reunir com outras pessoas e não deu previsão de resolver sobre a restituição. "Eu disse (Ariadnes)... mas, tá a determinação da Casa Civil dizendo que é pra restituir, ele (Valdir) disse assim, "Ariadnes eu não posso resolver isso sozinho".

Assim, de igual forma, VALDIR ALVES DA SILVA, que na data dos fatos era Coordenador Geral de Recursos Humanos do Governo de Rondônia, também estaria passível de integrar o polo passivo desta demanda, considerando que quando recebeu ofício da Casa Civil para operar com a restituição dos valores descontados dos contracheques dos servidores, não tomou nenhuma providência para tanto.

Todas esses apontamentos que ora levanto, assim o faço para demonstrar que, ainda que se teorizasse a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade, que elevou o prazo de prescrição para 08 anos contados da data dos fatos, ainda assim, restaria caracterizada a prescrição, isso



considerando que os fatos atribuídos ao requeridos se limitam ao mês de junho do ano de 2005. Logo, considerando que a petição inicial intentada pelo Ministério Público Estadual fora protocolizada eletronicamente na data de **31.12.2015**, tenho por operada a prescrição, já que passados mais de 10(dez) anos da data dos fatos.

É certo que a remuneração é patrimônio disponível do servidor público, sendo-lhe lícito aderir à contribuição partidária, se assim o desejar, não havendo nenhuma irregularidade neste fato em si, o que não é aceitável é o desconto em folha de pagamento de servidor desacompanhado da devida autorização.

Todavia, no caso dos autos, o fluir do tempo, somado à inércia do titular do direito de ação, extinguiu o direito de punir aquele que supostamente transgrediu as normas administrativas. Pensamento contrário, estar-se-ia reconhecendo a titularidade, pelo Estado, de um poder absoluto e o império da incerteza, com a conseqüente insegurança nas relações de direito, a vulnerar a tranquilidade da ordem jurídica, limite temporal do princípio da segurança jurídica.

Assim, por todos os ângulos que analisei o caso concreto, a prescrição ocorreu. Logo, tenho por operada a prescrição da pretensão punitiva.

Do Dano ao Erário

O ato de improbidade que atenta contra os princípios exige a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública e lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, independe do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

Existia na jurisprudência do STJ entendimento da figura do dano presumido, que tinha por motivação facilitar a tipificação do ato de improbidade descrito no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que o ente público lançava mão de escolher a melhor proposta. In verbis:

“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, VIII, DA LEI N. 8.429/1992. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. DANO IN RE IPSA À ADMINISTRAÇÃO. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA. 1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a



decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. **Segundo entendimento consolidado no âmbito das Turmas que compõem a Primeira Seção, o prejuízo decorrente da dispensa indevida de licitação é presumido (dano in re ipsa), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta, não tendo o acórdão de origem se afastado de tal entendimento.** 3. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório, esbarrando na dicção da Súmula 7 do STJ, salvo quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas. 4. Hipótese em que, muito embora o Tribunal de origem tenha excluído as demais sanções impostas no primeiro grau de jurisdição, fixou a multa civil prevista no art. 12, II, da LIA em 5 remunerações mensais atualizadas, louvando-se nas peculiaridades da questão, notadamente no dano presumido causado à administração pública, incorrendo qualquer laivo de violação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. 5. Agravo regimental desprovido. (STJ - AgRg no REsp: 1499706 SP 2014/0309323-3, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 02/02/2017, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/03/2017)." Grifei

"AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDEVIDA DISPENSA DE LICITAÇÃO. DANO IN RE IPSA. DOSIMETRIA. DESPROPORCIONALIDADE EVIDENCIADA. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONHECIDO PARA CONHECER E DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. I - Trata-se, na origem, de ação civil por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal, sustentando, em síntese, que o réu, então Prefeito de Juazeirinho, utilizando recursos federais do Programa de Atenção Integral à Família, realizou a contratação direta, sem o regular procedimento de dispensa de licitação, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI para, por meio do Centro de Inovação e Tecnologia Industrial, prestar cursos profissionalizantes. Assim, praticou o réu atos ímprobos previstos nos arts. 10, IX e XI, e 11, I e II, da Lei n. 8.418/1992. II - Por sentença, foi julgado procedente



o pedido inicial para condenar o réu à suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de oito anos, ao ressarcimento integral do dano e à perda da função pública, interpondo o réu recurso de apelação. Por unanimidade, a Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região deu parcial provimento ao apelo. Os embargos de declaração opostos pelo autor contra o acórdão não foram providos. Inconformado, o Ministério Público Federal interpôs recurso especial. Inadmitido o recurso especial pelo Tribunal de origem, adveio a interposição de agravo, a fim de possibilitar a subida do recurso. III - Agravo em recurso especial que não encontra em seu caminho nenhum dos óbices do art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ. Julgamento do agravo conjuntamente com o recurso especial. IV - Para caracterização dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, é indispensável a comprovação da lesão ao erário, exceto nas hipóteses específicas do inciso VIII do referido dispositivo, nas quais se enquadra o caso em comento, uma vez que o prejuízo é presumido (in re ipsa). Precedentes: REsp n. 1.718.916/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2019, DJe 11/10/2019; AgInt no AREsp n. 416.284 / MG, Rel. Ministro OG Fernandes, Segunda Turma, julgado em 6/8/2019, DJe 8/8/2019; e AgInt no REsp n. 1.537.057/RN, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 9/4/2019, DJe 20/5/2019. V - Se além de indevidamente dispensar a licitação, também descumpriu as solicitações judiciais e extrajudiciais de acesso à documentação relativa aos procedimentos licitatórios realizados sob sua gestão, conforme delineado no acórdão recorrido, é preciso valorar a conduta de forma mais reprovável, infligindo ao agente as sanções cumuladas que a lei lhe reserva, como fez o juiz sentenciante. VI - Recurso de agravo conhecido para conhecer e dar provimento ao recurso especial para o fim de condenar o réu pela prática do ato de improbidade descrito no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992 e, incidindo as penas do art. 12, II, do referido diploma legal, reestabeler as sanções fixadas na decisão de primeiro grau. (STJ - AREsp: 1507319 PB 2019/0149931-2, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 05/03/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/03/2020).”

No entanto, com a mudança trazida pela Lei nº 14.230/2021, deverá haver prova da perda patrimonial efetiva. O legislador incluiu o § 1º, no art.



10, estabelecendo que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento:

“§ 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).”

Decisão nesse sentido:

“PROCESSO Nº: 0805721-23.2018.4.05.8202 - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL APELADO: RIVANALDO MARTINS LOPES ADVOGADO: Abdon Salomao Lopes Furtado APELADO: RENATA DE SOUSA MACIEL ADVOGADO: Abdon Salomao Lopes Furtado APELADO: MARIA ELIETE ROBERTO ADVOGADO: Abdon Salomao Lopes Furtado APELADO: JOSE OSMAR VITALINO ADVOGADO: Francisco De Assis Fernandes De Abrantes APELADO: FRANCISCA DE FATIMA LOPES FURTADO ADVOGADO: Abdon Salomao Lopes Furtado APELADO: LUCINETE PAZ DA SILVA SANTANA ADVOGADO: Francisco De Assis Fernandes De Abrantes APELADO: AMANDA MARIZ PORDEUS CARTAXO PEREIRA HENRIQUES ADVOGADO: Pierryson Gustavo Pereira Henriques ADVOGADO: Abdon Salomão Lopes Furtado APELADO: DELIAN DE ABREU MOREIRA ADVOGADO: Abdon Salomao Lopes Furtado RELATOR (A): Desembargador (a) Federal Manoel de Oliveira Erhardt - 4ª Turma MAGISTRADO CONVOCADO: Desembargador (a) Federal Bruno Leonardo Câmara Carrá JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1º GRAU): Juiz (a) Federal Beatriz Ferreira de Almeida EMENTA ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92 COM AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.230/21. FRAUDE À LICITAÇÃO. DANO PRESUMIDO (IN RE IPSA). ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. NECESSÁRIA A EFETIVA E COMPROVADA PERDA PATRIMONIAL. ART. 10º DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APELAÇÃO DO MPF NÃO PROVIDA. 1. Apelação cível interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, contra a sentença proferido pelo Juízo da 8ª Vara da Seção Judiciária da Paraíba, que julgou improcedente a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, absolvendo os apelados



da prática de ato ímprobo previsto no art. 10º, inc. VIII, da Lei 8.429/92. 2. A inicial aponta a ocorrência de irregularidades durante o procedimento licitatório Convite nº 001/2015, que teve por objeto a aquisição de gêneros alimentícios destinados à rede estadual de ensino, com recursos oriundos do Governo Federal, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, ao Município de Marizópolis/PB. 3. A jurisprudência col. Superior Tribunal de Justiça, até então, é no sentido de que a fraude à licitação, prevista no art. 10º, VIII, da LIA tem como consequência o dano presumido (in re ipsa), que gera lesividade apta a ensejar o ressarcimento ao erário, na medida em que o Poder Público deixaria de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta. Além do dano presumido, para caracterização do ato de improbidade administrativa, o entendimento é de que seria necessária à caracterização do ato de improbidade administrativa, ao menos, culpa. 4. Entretanto, com entrada em vigor da Lei 14.230/2021, que alterou a Lei 8.429/92, não prevalece mais a figura do dano presumido e nem o elemento subjetivo culpa, uma vez que a Lei de Improbidade Administrativa possui caráter penaliforme devido as sanções nela previstas, devendo ser aplicada à luz dos normativos penais. Em assim sendo, evidencia-se que a nova Lei, por ter conteúdo de ordem material mais benéfico aos acusados, deve ser aplicada a fatos ocorridos anteriormente à sua entrada em vigor. 5. O art. 10º, da Lei 14.230/21, prevê que para que se configure ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário, necessário se faz a presença do elemento subjetivo dolo, e a efetiva e comprovada perda patrimonial. 6. Inexistência da efetiva perda patrimonial, tanto é assim, que o próprio Ministério Público Federal, na inicial da presente ação de improbidade administrativa, requer a condenação dos requerido fundamentado na fraude à licitação, bem como no prejuízo presumido (dano in re ipsa), decorrente da ilicitude do procedimento licitatório. 7. No mesmo sentido, tem-se o Parecer da douta Procuradoria da República, aduzindo que a mera frustração da licitude do processo licitatório causa dano ao erário, acrescentando que esse dano é in re ipsa, decorrente da própria ilegalidade do ato praticado. 8. Não mais prevalecendo a figura do dano presumido, e como não restou comprovado o efetivo prejuízo, como exigido pelo inciso VIII, do art. 10º, da Lei 14.230/21, para a configuração do ato de improbidade administrativa que cause prejuízo ao erário, é de ser mantida a sentença a quo que julgou improcedente a pretensão ministerial. 9.



Apelação do MPF não provida. (TRF-5 - ApelRemNec: 08057212320184058202, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL BRUNO LEONARDO CAMARA CARRA (CONVOCADO), Data de Julgamento: 25/01/2022, 4ª TURMA).”

No caso dos autos, o autor não comprova o efetivo dano patrimonial. Simplesmente relata que o perito concluiu que 709 servidores tiveram descontos em seus contracheques, no total de R\$ 119.143,03. Todavia, também informou que 110 destes servidores foram identificados na lista fornecida pelo TRE, como realmente sendo filiados ao PSDB ou PPS até a data de 01/07/2005, ou seja, não se sabe se o valor descontado desses realmente filiados foram considerados para fins de apuração em do dano patrimonial.

Tenho que o acervo probatório apresentado em momento algum resta comprovada a efetiva perda patrimonial do Estado de Rondônia que pudesse configurar ressarcimento ao erário.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos da iniciais, pois prescritas as sanções previstas no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, bem como indevido o ressarcimento, posto que não resta comprovação de dano ou prejuízo efetivo ao erário.

Resolvo o feito na forma do art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Sem condenação do pagamento de honorários e custas processuais.

Sentença sem remessa necessária por aplicação do art. 17, § 19, inciso IV, da Lei nº 8.429/92.

Vindo recurso, intime-se a parte para apresentar contrarrazões, remetendo-se os autos ao e. TJ/RO.

P.R.I.

ESTE ATO SERVE DE MANDADO/CARTA/OFÍCIO.

, 18 de setembro de 2023



Edenir Sebastião A. da Rosa

Juiz(a) de Direito

