



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

CONCLUSÃO

Aos 22 dias do mês de Agosto de 2014, faço estes autos conclusos a Juíza de Direito Simone de Melo. Eu, _____ Arrisson Dener de Souza Moro - Escrivã(o) Judicial, escrevi conclusos.

Vara: 1ª Vara Cível

Processo: 0002431-53.2012.8.22.0016

Classe: Ação Civil de Improbidade Administrativa

Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia

Requerido: Jacqueline Ferreira Góis; Ailude Ferreira da Silva; Silene Barreto Marques do Nascimento

SENTENÇA

Vistos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA promoveu ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de JACQUELINE FERREIRA GOIS, AILUDE FERREIRA DA SILVA e SILENE BARRETO MARQUES DO NASCIMENTO.

Consta que tramitou perante o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia processo que teve por objeto a fiscalização de atos e contratos referentes ao exercício de 2009/2010, sendo que ao término, o Pleno daquele Tribunal de Contas, reconheceu a existência de diversas irregularidades, como acumulação irregular de cargos públicos, nomeação de servidores em cargos comissionados para exercerem atividades destinadas a cargos de provimento efetivo, assinatura de folha de ponto sem a prestação do serviço.

Afirma que a primeira requerida Ailude manteve, simultaneamente, três vínculos com o Poder Público, um de cargo de vereadora, um cargo de professora (40 horas semanais), exercendo suas funções no CEEJA - José Alves de Almeida, e um cargo de supervisora escolar (20 horas semanais), exercendo suas funções na Secretaria Municipal de Educação - SEMECCEL, no ano de 2010.

Alega que a segunda requerida autorizou e efetuou o pagamento de remuneração de forma acumulada à Ailude.

Assim, o Ministério Público requer que a requerida Ailude seja exonerada do cargo que optar, e pugna, ainda, sejam as requeridas condenadas, solidariamente, pela prática de ato de improbidade administrativa. Com a inicial juntou documentos - fls. 18/370.

O pedido liminar foi deferido para determinar a indisponibilidade de bens das requeridas – fls. 371/376.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

Posteriormente o Ministério Público requereu a emenda a inicial, requerendo a inclusão de Silene Barreto Marques do Nascimento no polo passivo (fls. 381/382), sendo recebida a inicial e decretada a indisponibilidade parcial dos bens da requerida – fl. 383.

As requeridas foram devidamente notificadas (fl. 387), apresentaram defesa preliminar (fls. 393/417), e juntaram documentos – fls. 418/456.

A petição inicial foi recebida determinando a citação das requeridas - fl. 461/462.

Em manifestação, o Ministério Público impugnou a defesa preliminar apresentada pelas requeridas – fls. 469/472, momento em que apresentaram contestação, alegando ser ilegal a penhora de salário, bem como da inaplicabilidade da lei de improbidade administrativa em casos de acumulação irregular de cargos públicos, requerendo a anulação do ato jurídico de constrição de numerários e julgamento pela improcedência do pedido inicial – fls. 473/496.

O Ministério Público impugnou a contestação – fls. 497/503.

Foi oportunizada a especificação de provas às partes, sendo que o Ministério Público requereu o julgamento antecipado da lide, e as requeridas deixaram transcorrer o prazo sem manifestação – fls. 509v.

As partes apresentaram alegações finais, o Ministério Público requereu a condenação (fls. 513/521), e as requeridas alegaram, em síntese, que não houve dano ao erário e não restou configurado o ato ímprobo – fls. 522/531.

Relatei. DECIDO.

Trata-se de ação de improbidade administrativa, em que o autor visa a reparação do dano ao erário, em razão da prática de atos de improbidade administrativa praticados pelas requeridas, quando da acumulação de cargo e funções públicas exercidas ilegalmente.

Primeiramente compete esclarecer a ilegalidade apontada pelo parquet quando da propositura da ação, pois conforme estabelece a Constituição Federal em seu art. 37, inciso XVI, é “vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI”, esta



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

compatibilidade de horário se dá quando o servidor público exerce carga horária de até 60 horas semanais, o equivalente a 12 horas diária, sendo este também o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO – ACUMULAÇÃO DE CARGOS DE MAGISTÉRIO – INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS – DECRETO ESTADUAL – PROIBIÇÃO. 1. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha admitido o acúmulo de dois cargos de Professor, condicionou, no entanto, o exercício desse direito à exigência da compatibilidade de horários (art. 37, XVI), impondo-se reconhecer a legalidade de Decreto Estadual que proclamou a incompatibilidade de horários quando a carga horária acumulada for superior a 12 (doze) horas diárias ou 60 (sessenta) horas semanais. 2. Recurso desprovido (STJ – ROMS 4559/RN – 6ª T. – Rel. Min. Anselmo Santiago – v. u. – DJU 8.3.1999, p. 248)”.

Assim, o que for contrário a este entendimento e ao estabelecido na Constituição Federal é inconstitucional.

No presente caso, o parquet afirma que a requerida Ailude Ferreira da Silva exerceu um cargo de professora (40 horas semanais), no qual tomou posse em 19/10/1989, como Técnica Nível Superior; um cargo de supervisão escolar (20 horas semanais), em 14/02/2007; e, ainda, tomou posse no cargo de vereadora em 25/05/2009, com reuniões na Câmara Municipal às sextas-feiras, no horário de 19hs30min., com tríplice acumulação de cargos públicos.

Cumprido dizer que, em nenhum momento a constituição autorizou o acúmulo de três cargos, empregos e/ou funções remuneradas no poder público, ainda que exista compatibilidade de horários.

Tal é o entendimento adotado por MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO: "as exceções somente admitem dois cargos, empregos ou funções, inexistindo qualquer hipótese de tríplice acumulação, a não ser que uma das funções não seja remunerada". Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 532.

Portanto, o mandato eletivo de vereador só é acumulável com mais um cargo, emprego ou função, desde que haja compatibilidade de horários.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

A CF/1988 não permite o acúmulo do mandato eletivo de vereador com outros dois cargos, empregos ou funções, ainda que acumuláveis entre si e ainda que haja compatibilidade de horários, tendo em vista o postulado da hermenêutica segundo o qual as exceções são interpretadas restritivamente.

Também nesse sentido é a lição de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

"Vale lembrar, afinal, que as hipóteses de permissividade cingem-se exclusivamente a duas fontes remuneratórias, como é o caso de dois cargos, dois empregos ou um cargo e um emprego. Tais hipóteses são de direito estrito e não podem ser estendidas a situações não previstas. Desse modo, é inadmissível a acumulação remunerada de três ou mais cargos e empregos, ainda que todos sejam passíveis de dupla acumulação, ou mesmo que um deles provenha de aposentadoria. Na verdade, os casos de permissão espelham exceção ao sistema geral e além disso é de presumir-se que dificilmente o servidor poderia desempenhar eficientemente suas funções se fossem estas oriundas de três ou mais cargos, empregos ou funções". Manual de Direito Administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 526.

Por tudo isso, é possível concluir que em razão da impossibilidade jurídica de acúmulo tríplice de cargos, empregos ou funções públicas remuneradas, ainda que haja compatibilidade de horários, é vedado o exercício simultâneo de mandato eletivo de vereador por parte de servidor público que acumule lícitamente dois cargos públicos.

A documentação apresentada nos autos, comprova que a requerida Ailude exerceu os cargos públicos com carga horária de 40 horas semanais de professora, de 20 horas semanais de técnica pedagógica e de vereadora, de forma cumulativa, recebendo remuneração pelas três funções.

Assim, para cumprimento das 40 horas semanais do cargo de professora, Ailude precisaria trabalhar 08 horas por dia, ou seja pelo período da manhã e a tarde; para exercer o cargo de supervisora escolar, carga horária 20 semanais, precisaria trabalhar 04 horas por dia, todos os dias, a ser cumprido pelo período noturno. Diante disso, não tem como a requerida cumprir toda a carga horária de professora e supervisora, sem suprimir a carga horária das sessões da Câmara, uma vez que a requerida precisaria estar presente, a partir



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

das 19hs30min., todas às sextas-feiras.

Em sede de defesa a requerida afirma que não causou dano ao erário, uma vez que houve contraprestação do serviço, não restando configurada má-fé pelo agente público, bem como da não incidência da lei de improbidade ao caso concreto.

Não prosperam tais alegações, conforme se verifica na época a requerida pediu licença para tratar de interesses particulares do cargo de técnica pedagógica (20 horas), pelo período de 02 anos, logo no início de seu mandado em 09/04/2010, e, posteriormente, pediu a revogação da licença a partir de 01/07/2010 (fls. 155 e 158). Verifica-se pela conduta da servidora que houve má-fé, pela continuidade do recebimento pelo cargo de técnica pedagógica, professora e vereadora.

Nos casos em que há incompatibilidade de horários (que obviamente leva à conclusão de que os serviços não foram efetivamente prestados nos três órgãos concomitantemente), não resta dúvida quanto à aplicação da LIA. É o que se verifica no seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MÉDICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS.

I - A acumulação lícita de cargos exige que se atenda ao requisito da compatibilidade de horários, a teor do art. 119 da Lei 8.112/90.

II - As sanções do art. 12, da Lei 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria.

III - Não é devida a devolução dos valores percebidos a título de salários quando verificado que o trabalho foi efetivamente prestado, ainda que as nomeações tenham sido irregulares, visto que seria o mesmo que admitir enriquecimento sem causa da União.

IV - Apelação provida em parte. Sentença reformada.

(AC 2003.41.00.005421-8/RO, Rel. Desembargador Federal Cândido Ribeiro. Terceira Turma. TRF1. Publicado em 21 de setembro de 2007).



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

Dessa forma, a má-fé do servidor que ocupa simultaneamente três cargos públicos em que há incompatibilidade de horários é nitidamente perceptível, uma vez que há prejuízo para uma das entidades para quem o servidor presta serviços. Não se trata, portanto, de mera irregularidade. Assim, não há como deixar de se aplicar, as sanções previstas na LIA.

A incompatibilidade ocorre no momento em que a requerida deveria estar exercendo o cargo de supervisora escolar, no período noturno, mas se encontrava nas sessões da Câmara Municipal, nas sextas-feiras às 19hs30min.

Assim, resta claro que a Ailude tentava por todos os meios burlar sua carga horária.

Diante de todas as provas carreadas aos autos conclui-se que a conduta da requerida Ailude Ferreira da Silva se enquadra no ato de improbidade, informado na inicial, posto que para o exercício concomitante de dois ou três cargos, é necessário cumprir com eficiência, sob pena de que venha a ser comprometido o desempenho qualitativo do servidor, mesmo que alcance o quantitativo.

Assim, as provas carreadas aos autos demonstram que a requerida cometeu ato ímprobo, ao faltar com o princípio da eficiência e ao acumular três cargos públicos de 40 (quarenta) horas semanais, pelo período da manhã e a tarde, de 20 (vinte) horas semanais, pelo período da noite, e ainda exercer o cargo de vereadora do Município, com sessões ordinárias realizadas todas as sextas-feiras, às 19hs30min..

É de se ressaltar que o fundamento da proibição é impedir que o acúmulo de funções públicas faça com que o servidor não execute qualquer delas com a necessária eficiência. Além disso, porém, pode-se observar que o Constituinte quis também impedir a cumulação de ganhos em detrimento da boa execução das tarefas públicas.

Quanto a improbidade administrativa, de acordo com o que dispõe o art. 10 da Lei 8.429/92, "*constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei*".



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

A mesma lei também dispõe, acerca da violação dos princípios que regem a administração Pública, art. 11, *caput*, a Lei n. 8.429/92, tratando distintamente as condutas ímprobas dos agentes públicos, de acordo com o nível de gravidade dos atos, pois divide seus tipos em três categorias: 1ª – dos atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); 2ª- dos atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); e 3ª- dos atos que atentam contra os princípios da administração (art. 11).

Para a caracterização dessa espécie de improbidade, dispensa-se o prejuízo material, na medida em que censurado é o prejuízo moral. Esse entendimento é corroborado pela exegese do inciso III do art. 12 da referida lei, que dispõe: "*na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver...*". Por conseguinte, é possível a existência de dano a probidade administrativa não passível de ser recomposto patrimonialmente, pois ausente o dano direto ao erário.

Ao depois, os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, CF), se violados, compõem a tipicidade de todo e qualquer ato de improbidade administrativa.

Portanto, para a caracterização do ato de improbidade, basta a lesão aos princípios constitucionais da administração pública, abrangendo neste caso a lesão aos cofres públicos como descumprimento ao princípio da legalidade e moralidade.

A figura também não exige dolo específico ou direto. Basta que o agente tenha consciência de que está descumprindo um princípio da administração pública e mesmo assim, continue agindo ou se omitindo.

Assim, comprovado o prejuízo ao erário e violação aos princípios que regem a administração em razão de acumulação de cargo público, deve prosperar o pedido inicial, na forma do 10 e 11 da Lei 8.429/92.

Portanto, reconheço a prática de ato de improbidade praticado por Ailude Ferreira Gois, em razão de ofensa a dispositivo de lei e aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência descrito no art. 11 e art. 10, I e XI da Lei 8.429/92, na forma já expressa.

Com relação as requeridas Jacqueline (Prefeita na época) e Silene (Secretária



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

de Educação na época), o fato de anuir assinando as folhas de ponto da servidora e realizando o pagamento dos proventos, viola frontalmente os princípios que regem a Administração Pública, e por isso configuram ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

Segundo o Ministério Público, os réus violaram o art. 37 da Constituição Federal, o qual dispõe que:

"A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:(...) IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público";

O princípio da impessoalidade relaciona-se diretamente com a finalidade pública, na medida em que é o interesse público que deve nortear a Administração Pública, que não poderá beneficiar e nem prejudicar terceiros.

Ao contrário do que ocorre com o particular, em que lhe é permitido fazer tudo o que a lei não veda, para o Administrador Público o princípio da legalidade tem outra conotação, ou seja, somente lhe é permitido fazer aquilo que a lei expressamente prevê. Ofende o referido princípio a conduta do agente administrativo que deixa de fazer algo quando a lei expressamente o prevê, e quando Administrador Público externa conduta ao arrepio da lei, por exemplo, contratando irregularmente servidores públicos, agindo assim, fora da esfera determinada pelo legislador.

No caso, houve violação aos princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade, bem como da imparcialidade, conforme previsto no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, e restou evidenciado o dolo dos agentes, conforme antes explanado (assinatura das folhas de ponto e pagamento por parte do Poder Executivo).

Acerca do tema, colaciono os seguintes julgados:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CONHECIMENTO DA REMESSA



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

OFICIAL. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO IMPOSTA À FAZENDA PÚBLICA. MÉRITO. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS CARACTERIZADA. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. OFENSA À LEGALIDADE E MORALIDADE. CONFIGURAÇÃO. Má-fé PATENTE. CORRETA TIPIFICAÇÃO DOS FATOS À NORMA (ARTIGO 10, INCISO I DA LEI N.º 8.429/92). RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS E MULTA CIVIL DE UMA VEZ ESTE VALOR. SANÇÕES CORRETAMENTE FIXADAS. OBSERVÂNCIA DA PROPORCIONALIDADE E DA CULPABILIDADE. AFASTAMENTO DA CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ENUNCIADO N.º 02 DAS QUARTA E QUINTA CÂMARAS CÍVEIS DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REEXAME NECESSÁRIO NÃO CONHECIDO. APELO PROVIDO EM PARTE

Para a individualização das penalidades decorrentes da conduta ímproba, devem ser observados os critérios da proporcionalidade e suficiência, bem como a necessidade e conveniência da reprovação da conduta. Imprescindível ainda, observar o disposto no parágrafo único do artigo 12, da Lei 8.429/92, que estabelece que "Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente."

Acerca das penas a serem aplicadas, o art. 12, II e III, da referida lei estabelece que:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

(...)

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos,



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

No caso, o prejuízo ao erário foi apurado pelo Tribunal de Contas no valor de R\$ 5.314,02 (cinco mil, trezentos e quatorze reais e dois centavos), conforme cálculos apresentados - fl. 357.

Assim, no que diz respeito as sanções a serem impostas, em observância ao princípio da proporcionalidade, impõe-se a 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 05 (cinco) anos, para JACQUELINE FERREIRA GOIS, AILUDE FERREIRA DA SILVA E SILENE BARRETO MARQUES DO NASCIMENTO, bem como o pagamento de multa civil, consistente em 10 salários mínimos, com atualização monetária e juros moratórios mensais de 1% a partir da



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Costa Marques

Av. Chianca, 1061, Centro, 76.937-000
e-mail: cmr1civel@tjro.jus.br

Fl. _____

Cad. _____

Aos ____ dias do mês de Outubro de 2014. Eu, _____ Arrisson Dener de Souza Moro - Escrivã(o) Judicial, recebi estes autos.

REGISTRO NO LIVRO DIGITAL

Certifico e dou fé que a sentença retro, mediante lançamento automático, foi registrada no livro eletrônico sob o número **419/2014**.