

Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte

APELAÇÃO CÍVEL N° 2017.012091-9

Origem: Vara Única da Comarca de Monte Alegre/RN.

Apelante: FRANCISCO CANINDÉ FREIRE.

Advogado: Kleber Maciel de Souza (OAB/RN 3.430).

Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO.

RELATOR: DESEMBARGADOR AMÍLCAR MAIA.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIZAÇÃO PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. DEVER DE PRESTAR CONTAS. CARACTERIZAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO CAPITULADO NO ARTIGO 11, INCISO VI, DA LIA. GESTOR QUE PERMANECEU INERTE, MESMO TENDO SIDO NOTIFICADO PELO TCE/RN PARA APRESENTAR OS DOCUMENTOS FALTANTES, COMPROBATÓRIOS DAS DESPESAS DOS RECURSOS PÚBLICOS RECEBIDOS. DOLO EVIDENCIADO. VOLUNTARIEDADE E CONSCIÊNCIA NA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO EVIDENCIADOS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO.

ACÓRDÃO

Acordam os Desembargadores que integram a 3ª Câmara Cível deste Egrégio Tribunal de Justiça, à unanimidade de votos, em consonância com o opinamento ministerial, em conhecer e negar provimento à Apelação Cível, nos termos do voto do Relator.

RELATÓRIO:

Trata-se de Apelação Cível interposta por FRANCISCO

CANINDÉ FREIRE, em face da sentença proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Monte Alegre/RN, nos autos da Ação Civil Pública de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, registrada sob n.º 0100941-28.2013.8.20.0144, onde figura como Autor o MINISTÉRIO PÚBLICO, ora Apelado.

A mencionada sentença possui o seguinte teor (fls. 100/106, parte dispositiva):

"(...).

III – DISPOSITIVO

Por todo o exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO contido na inicial, para, com fundamento nos artigos 11, VI, e 12, III, da Lei n.º 8.429/92, CONDENAR o réu FRANCISCO CANINDÉ FREIRE pela prática de ato de improbidade administrativa, aplicando as seguintes sanções: a.1) suspensão dos direitos políticos por 04 (quatro) anos; a.2) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos; e a.3) condenação do demandado ao pagamento de multa no valor correspondente a 10 vezes o valor da última remuneração que percebeu no cargo de prefeito na gestão da época dos fatos.

As sanções incidirão a partir do trânsito em julgado, na forma do art. 20 da Lei n.º 8.429/92.

Condeno, ainda, o demandado ao pagamento das custas processuais.

Deixo de condenar o demandado ao pagamento de honorários advocatícios, por me filiar ao entendimento de que tal verba, por sua própria natureza, somente deve incidir quando a parte vencedora efetivamente se vale do patrocínio de advogado, o que não ocorre quando o autor é o Ministério Público (STJ, REsp 785489/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 06/06/2006, DJ 29/06/2006 p. 186 e REsp

859737/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 10/10/2006, DJ 26/10/2006 p. 265).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se (DJe).

Monte Alegre/RN, 26 de abril de 2017.

(...)."

Nas suas razões recursais (fls. 109/122), o Apelante aduziu, em resumo, que:

a) a inicial apresentada é inepta em razão de não ter preenchido os requisitos necessários insculpidos nos artigos 282, 283 e 295, parágrafo único, do CPC vigente à época;

b) há carência de ação em face da impossibilidade jurídica do pedido e por faltar interesse de agir, já que ao observar os autos do Inquérito Civil n.º 023/2011 (fls. 22/26) consta despacho da Diretora do DAM dando conta de que a Prefeitura de Lagoa Salgada/RN, com relação ao exercício de 2006 apresentou, nos termos da norma vigente à época, os relatórios cobrados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (RGF e RREO) e demais documentos bimestrais de execução orçamentaria;

c) a documentação colacionada na fase de inquérito revela que o Apelante enquanto Prefeito de Lagoa Salgada apresentou as contas do exercício de 2006, de forma que não cometeu qualquer ato de improbidade administrativa, não havendo também favorecimento pessoal ou particular;

d) se houve extrapolação do prazo para entrega da prestação de contas esta jamais se deu sob o intuito do Apelante locupletar-se;

e) o Apelado não demonstrou quais foram os prejuízos que o povo, a população ou a Prefeitura de Lagoa Salgada tiveram com tal fato, sendo este um ônus seu, a teor do que dispõe o artigo 333, do CPC, então vigente;

f) é homem humilde, honesto e não detém todos os conhecimentos técnicos para elaborar as prestações de contas, tanto que direcionava a quem de direito, o contador;

g) não houve qualquer prejuízo ao erário, nem tampouco omissão no dever de prestar contas, como quer fazer crer o Recorrido, que nada provou nesse sentido.

Ao final, requereu o provimento do apelo, com a reforma da sentença atacada, acatando as preliminares processuais arguidas e extinguindo o feito sem resolução do mérito. Ultrapassadas tais questões, pugnou pelo julgamento improcedente do pedido formulado na inicial, invertendo-se os ônus sucumbenciais.

Contrarrazões às fls. 127/134, pelo desprovimento do recurso.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público, através da 13ª Procuradoria de Justiça, opinou pelo conhecimento e desprovimento da apelação cível (fls. 137/141).

A autuação do presente feito foi retificada, conforme despacho e certidão de fls. 143/144.

É o relatório.

VOTO:

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço da Apelação Cível.

O presente recurso objetiva a reforma da sentença de fls. 100/106, que julgou procedente o pedido contido na inicial, para, com fundamento nos artigos 11, VI, e 12, III, da Lei n.º 8.429/92, CONDENAR o réu FRANCISCO CANINDÉ FREIRE pela prática de ato de improbidade administrativa, aplicando as seguintes sanções: a.1) suspensão dos direitos políticos por 04 (quatro) anos; a.2) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos; e a.3) condenação do demandado ao pagamento de multa no valor correspondente a 10 vezes o valor da última remuneração que percebeu no cargo de prefeito na gestão da época dos fatos; além do pagamento das custas processuais.

I – PREJUDICIAIS DE INÉPCIA DA INICIAL E DE CARÊNCIA DE AÇÃO.

No seu apelo, o Recorrente formulou preliminares de INÉPCIA DA INICIAL e de CARÊNCIA DE AÇÃO, as quais serão apreciadas como questões prejudiciais ao mérito, tendo em vista não corresponderem a qualquer temática relativa a

admissibilidade recursal.

As alegações devem ser afastadas.

Na inicial, o *Parquet* alegou os seguintes fatos e fundamentos:

"(...).

Em 14 de abril de 2011, a Promotoria de Justiça de Monte Alegre instaurou o inquérito civil nº 023/2011, o qual tem por objeto apurar a ausência de prestação de contas referente ao exercício de 2006 pela Prefeitura Municipal de Lagoa Salgada/RN.

Segundo informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, o Poder Executivo do município de Lagoa Salgada, ante a omissão dolosa do gestor Francisco Canindé Freire, não prestou, nos prazos previstos na legislação, as contas anuais relativas ao primeiro bimestre de 2006, impondo-se a este o dever de ressarcir integralmente o valor de R\$ 345.389,30, nos termos do artigo 78, incisos I e IV, da Lei Complementar nº 121/94, além da multa no percentual de 20% do débito impugnado pela omissão de prestar contas, a teor do artigo 102, inciso I da LV nº 121/94.

Conforme a resolução nº 004/2006 do Tribunal de Contas, os municípios têm por obrigação encaminhar bimestral e semestralmente os anexos citados na resolução através do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada. Ocorre que o município de Lagoa Salgada não publicou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Então foram solicitadas à Prefeitura Municipal de Lagoa Salgada informações da documentação de comprovação das despesas e dos extratos bancários referentes ao exercício de 2006, tendo o demandado, prefeito municipal à época, permanecido inerte.

Assim, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, diante do dever legal do gestor em prestar contas e da ausência da prestação de contas anuais referente ao primeiro bimestre do exercício de 2006, pelo demandado Francisco Canindé Freire, declarou a irregularidade das contas da Prefeitura de Lagoa Salgada e condenou o ora demandado ao ressarcimento integral da despesa pública não submetidas à fiscalização do Tribunal de Contas, além da imposição de multa, conforme artigo 102, inciso I da LC nº 121/94.

(...).

Da maneira como agiu o Sr. Francisco Canindé Freire, na qualidade de Prefeito Municipal, praticou o ato de improbidade administrativa inculcado no art. 11, inciso VI da Lei 8.429/92, cujo conteúdo é o seguinte:

(...)

Verifica-se, portanto, que o então Prefeito Municipal de Monte Alegre tinha a obrigação de promover a prestação de contas dos recursos públicos referentes ao primeiro bimestre de 2006, o que de fato não ocorreu, conforme se constata nos autos do Processo nº 015413/2006 do Tribunal de Contas.

O agente público, ao deixar de observar as formalidades legais, deve responder pela sua conduta ilícita DOLOSA. O DOLO ESTÁ DEVIDAMENTE COMPROVADO, HAJA VISTA QUE O GESTOR PERMANECEU INERTE, APESAR DE TER SIDO DEVIDAMENTE NOTIFICADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS PARA EXIBIR OS DOCUMENTOS LEGITIMADORES DAS DESPESAS PÚBLICAS, CONFORME DESTACADO NO ACÓRDÃO DO TCE-RN.

(...)."

Com base nessas premissas, requereu a condenação do requerido às penas previstas no art. 12, inciso III, da lei nº 8.429/92 (Item 4 do pedido, fl. 07).

Como se vê da leitura integral da peça exordial, vê-se que o representante ministerial indicou quais os fatos omissivos que seriam de responsabilidade do Demandado, bem como capitulou a conduta no artigo 11, inciso VI, da LIA, pugnando pela aplicação das penalidades previstas no artigo 12, inciso III, da mesma norma, os quais possuem o seguinte conteúdo:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

(...)

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).

(...)

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."

Assim, constata-se que a inicial atende aos requisitos constantes no artigo 282, do CPC/73 (vigente à época).

No que diz respeito à alegação de carência de ação, sustenta o

Apelante a impossibilidade jurídica do pedido e por faltar interesse de agir.

Para subsidiar a sua tese, sustenta que às fls. 22/26 do Inquérito Civil que embasa a presente ação civil pública, constaria um despacho da Diretora da DAM (TCE-RN), Jandira Borges de Oliveira, dando conta de que a Prefeitura de Lagoa Salgada, com relação ao exercício de 2006, apresentou, nos termos da norma vigente à época, os relatórios cobrados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (RGF e RREO) e demais documentos bimestrais de execução orçamentária, conforme comprova a guia de situação do órgão.

No entanto, a matéria sob enfoque diz respeito ao próprio mérito da demanda e nele deve ser enfrentado, não ensejando a alegada impossibilidade jurídica do pedido ou falta de interesse de agir.

Note-se que o pedido formulado na presente ação não é vedado pelo ordenamento jurídico e, além do mais, há interesse de agir do Ministério Público para propor a presente ação civil pública, principalmente, diante das conclusões constantes no acórdão proferido pelo TCE/RN.

Dessa forma, devem ser afastadas as prejudiciais de inépcia da inicial e de carência de ação.

MÉRITO:

No mérito propriamente dito, entendo que a sentença deve ser confirmada nesta Instância Recursal.

Os documentos que municiaram a propositura da presente Ação Civil Pública, constantes do Inquérito Civil nº 023/2011 deflagrado pela Promotoria de Justiça de Monte Alegre/RN, mostram-se robustos a corroborar a conclusão da magistrada sentenciante que reconheceu a prática de ato ímprobo, com fundamento no artigo 11, inciso VI, da LIA, aplicando as penalidades previstas no artigo 12, inciso III, da mencionada norma.

No mencionado conjunto probatório, consistente na cópia do Processo nº 15.413/2006, que tramitou na 1ª Câmara de Contas do TCE/RN, destinado a análise de documentação comprobatória da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Lagoa Salgada, referente ao 1º bimestre de 2006, consta o acórdão proferido pela Corte de Contas, o qual possui a seguinte Ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. DESATENDIMENTO À NOTIFICAÇÃO DO TCE. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. DEVOUÇÃO DOS VALORES DESPENDIDOS SEM COMPROVAÇÃO AO ERÁRIO. IMPUTAÇÃO DE MULTA. INDÍCIOS DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DE ILÍCITOS PENAIIS. DESPESAS IRREGULARES. DEVER DE REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. Caracterização de revelia, nas balizas do artigo 72, § 2º, da Lei Orgânica do Tribunal, em face do transcurso do prazo para apresentação de razões de defesa, mediante citação válida, sem a manifestação do gestor.

2. Notificação determinada pelo Tribunal e não cumprida pelo responsável, visando à exibição dos documentos legitimadores de despesas públicas. Omissão do dever pessoal de prestar contas. Dano ao patrimônio público, seja sob o prisma econômico-financeiro, seja sob sua feição de moralidade, consoante disposto no artigo 78, incisos I e IV, da Lei Complementar nº 121/94. Dever de devolução integral dos valores gastos e omitidos pela ausência de prestação de contas, importância esta que deve ser devidamente atualizada pelo Corpo Instrutivo. Conduta que também induz à imposição de multa no valor de 20% do débito imputado, nos termos do artigo 102, inciso I, do mesmo Diploma Legal.

3. Obrigação institucional de representar ao Ministério Público Estadual, em vista de indícios de possíveis atos de improbidade administrativa e ilícitos penais.

Da fundamentação constante no voto do Conselheiro Relator Carlos Thompson Costa Fernandes, destacam-se as seguintes razões:

"(...).

A omissão do agente político quanto ao envio da documentação comprobatória de despesas dos recursos públicos recebidos é, não menos que, uma afronta ao mister constitucional atribuído ao Tribunal de Contas, a função de controle externo.

Entretanto, não fica de mãos atadas esta Corte, vez que cediça é a obrigação que tem qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, de prestar contas. Tal encargo, sob a ótica constitucional, tem o escopo de avaliar se o dinheiro público foi bem ou mal empregado. (...).

Deste modo é que, com fulcro no que rezam os princípios democrático e republicano, a obrigação de prestar contas tem natureza pessoal, do que decorre a responsabilização também pessoal do gestor em face do resultado da apreciação formal e material das contas apresentadas.

Em verdade, mais do que a confiabilidade dos elementos que compõem as contas em si, a doutrina e a jurisprudência exigem a prova da correta aplicação dos recursos públicos, prova essa que fica absolutamente comprometida ante a omissão do gestor em prestá-las. (...).

(...).

Tal contexto revela, sobretudo, o desrespeito ao labor de controle externo continuamente desenvolvido por este Colegiado, e, não bastante, um verdadeiro descaso no que se refere às bases da moralidade e da impessoalidade que devem estar presentes em quaisquer atos praticados pela Administração, de modo que se mostra de inteira justiça entender-se que da omissão em prestar contas, vale dizer, da omissão em fornecer os documentos públicos necessários à progressão da fiscalização desse Tribunal, decorre a existência de um verdadeiro dano presumido ao patrimônio público, tanto em sua dimensão material, quanto em seu aspecto atinente à

moralidade.

Deveras, o gestor que não apresenta as contas em face das quais tinha obrigação constitucional e legal de fazê-lo não ataca mera e simplesmente o ordenamento jurídico-legal, mas também a moralidade do ente público, o qual resta sujeito às consequências resultantes da inoperância e da inobservância da lei pelos próprios administradores, consequências estas que não se limitam simplesmente às balizas da legalidade, atingindo elas, na realidade, a própria esfera da legitimidade.

(...).

Com efeito, a conduta em análise fere, em tese, os bens jurídicos tutelados pelos artigos 10, caput, e 11, caput e inciso VI da Lei nº 8.429/92, que impõem sanções não só em virtude da perpetração de atos que causem lesão ao erário, mas também em razão de ato de improbidade administrativa praticado por agente público que, por burla aos deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, atentou contra os princípios fundamentais da Administração Pública.

(...)"

Como se vê, em que pese a apresentação de alguns relatórios relativos ao exercício financeiro do ano de 2006 – o que justifica o contido no documento de fls. 21/22 (despacho elaborado pela Diretora de Assuntos Municipais -DAM do TCE/RN), deixou o demandado de enviar a documentação comprobatória das despesas dos recursos públicos recebidos, mesmo tendo sido notificado para tal mister no âmbito do processo administrativo que tramitou na Corte de Contas.

Tal omissão, ao meu sentir, caracteriza a prática de ato de improbidade, capitulado no artigo 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade,

legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

(grifos acrescidos)

No que tange ao dolo na conduta do Gestor Público, entendo que restou o mesmo devidamente evidenciado, na medida em que, apesar de notificado para apresentar os documentos faltantes, preferiu permanecer inerte – não apresentando qualquer manifestação.

Nessa seara, não há qualquer reparo a ser feito na fundamentação apresentada pela magistrada sentenciante, que apreciou corretamente a voluntariedade e consciência da conduta do demandado:

"No caso dos autos, o autor deixou de observar as formalidades legais e incorreu em omissão dolosa, tendo em vista ter sido notificado para apresentar os documentos faltantes, sem que houvesse manifestação. Tal postura comprova a violação voluntária e consciente das suas obrigações legais."

Por fim, no que concerne à dosimetria das sanções aplicadas, tal aspecto não enseja maiores discussões, porquanto além de não ter havido qualquer irresignação por parte do Apelante, verifica-se ter aplicado a magistrada reprimenda compatível com o ato de improbidade administrativa praticado, seja quanto ao prazo das punições de suspensão dos direitos políticos 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, ou no que tange à aplicação da multa, a qual, considerando o montante do limite previsto pelo art. 12, da Lei n.º 8.429/92, no valor de até 10 (dez) vezes a remuneração percebida pelo Prefeito, encontra-se dentro dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, já que para a conduta imputada ao réu prevê o artigo em comento multa de até 100 (cem) vezes o aludido valor.

Por todo o exposto, em consonância com o parecer ministerial, o meu voto é pelo conhecimento e desprovimento do apelo, mantendo íntegra a sentença

recorrida.

É como voto.

Natal, 05 de fevereiro de 2019

Desembargador **AMÍLCAR MAIA**

Presidente/Relator

Procuradora **CARLA CAMPOS AMICO**

6ª Procuradoria de Justiça