



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

ACÓRDÃO

Classe : **Apelação n.º 0003292-82.2005.8.05.0137**
Foro de Origem : Foro de comarca Jacobina
Órgão : Primeira Câmara Cível
Relator(a) : **Des^a. Maria da Graça Osório Pimentel Leal**
Apelante : Ministério Público do Estado da Bahia
Promotor : Rosa Patrícia Salgado Atanázio
Apelado : Adinael Freire da Silva
Advogado : Marcos Henrique Queiroz Cordeiro (OAB: 23377/BA)
Proc^a. Justiça : Itanhy Maceió Batista
]
Assunto : Improbidade Administrativa

RELATÓRIO

Cuida-se de *Recurso de Apelação Cível n.º 0003292-82.2005.805.0137* interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA** contra sentença que julgou improcedente a Ação Civil Pública.

Adoto o relatório da sentença de fls. 142/144, a qual o Juiz *a quo* julgou improcedentes os pedidos constantes da inicial, por entender que inexistente prova nos autos de que o Réu tenha apresentado recusa em alimentar o SIOPS dentro do prazo legal de forma deliberada a infringir princípio administrativo.

Indignado, o Ministério Público manejou o presente recurso às fls. 145/148 sustentando, em suma, merecer reforma a sentença objurgada, vez que o ex Prefeito do Município de Ouro-lândia, entre os exercícios de 2001 a 2004, deixou de transmitir as informações necessárias para alimentar o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde – SIOPS, quanto as receitas totais e despesas com ações e serviços públicos de saúde do citado Município, fazendo tão somente após instado pelo Ministério Público. Acrescenta, que o Município permaneceu como inadimplente perante o SIOPS, ficando impedido de celebrar convênios com o Governo Estadual e Federal, na área de saúde, causando diversos prejuízos. Pugna pelo provimento do apelo.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

O Apelado não apresentou contrarrazões, consoante certidão de fls. 150.

Preparados, os autos vieram à Superior Instância e, sendo distribuídos à Primeira Câmara Cível, coube-me, por sorteio, a função de relatora.

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça emitiu parecer às fls. 156/160, pugnando pelo provimento do apelo.

É o relatório, que ora submeto à apreciação do eminente Desembargador Revisor.

Salvador/BA, de de 2013.

DES.^a MARIA DA GRAÇA OSÓRIO PIMENTEL LEAL
RELATORA



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL Nº: 0003292-82.2005.805.0137 – JACOBINA

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

PROMOTOR: ROSA PATRÍCIA SALGADO ATANÁZIO

APELADO: ADINAELE FREIRE DA SILVA

ADVOGADO: MARCOS HENRIQUE QUEIROZ CORDEIRO

RELATOR: DES.^a MARIA DA GRAÇA OSÓRIO PIMENTEL LEAL

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. SENTENÇA IMPROCEDENTE. INCONFORMISMO DO AUTOR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, INCISO VI DA LEI 8.429/92. EX GESTOR QUE TINHA A OBRIGAÇÃO DE ALIMENTAR O SISTEMA DA SIOPS – SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM SAÚDE. MUNICÍPIO IMPOSSIBILITADO DE REALIZAR CONVÊNIO COM O GOVERNO ESTADUAL E FEDERAL. CONDIÇÃO DE INADIMPLENTE PERANTE A SIOPS. ABERTURA DE INQUÉRITO CIVIL PARA APURAÇÃO DA IRREGULARIDADE. NOTIFICAÇÃO DO APELADO. DETERMINAÇÃO PARA ALIMENTAR O REFERIDO SISTEMA. OBRIGAÇÃO REALIZADA PELO APELADO, APÓS QUASE DOIS ANOS DO FIM DA SUA GESTÃO. CUMPRIMENTO APÓS DETERMINAÇÃO PELO ORGÃO MINISTERIAL. DOLO GENÉRICO CONFIGURADO. CONDENAÇÃO. ART. 12, INCISO III DA LEI 8.429/92. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. MULTA CIVIL. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER INCENTIVOS FISCAIS. AUSÊNCIA DE PROVA DE DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº **0003292-82.2005.805.0137** da Comarca de Jacobina, em que é Apelante **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA** e Apelado **ADINAELE FREIRE DA SILVA**.

ACORDAM os Desembargadores integrantes da Primeira Câmara Cível do



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

Tribunal de Justiça da Bahia, à unanimidade de votos, em **DAR PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO**, e assim o fazem pelas razões adiante expostas.

Cuida-se de *Recurso de Apelação Cível nº 0003292-82.2005.805.0137* interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA** contra sentença que julgou improcedente a Ação Civil Pública.

Adoto o relatório da sentença de fls. 142/144, a qual o Juiz *a quo* julgou improcedentes os pedidos constantes da inicial, por entender que inexistente prova nos autos de que o Réu tenha apresentado recusa em alimentar o SIOPS dentro do prazo legal de forma deliberada a infringir princípio administrativo.

Indignado, o Ministério Público manejou o presente recurso às fls. 145/148 sustentando, em suma, merecer reforma a sentença objurgada, vez que o ex Prefeito do Município de Orolândia, entre os exercícios de 2001 a 2004, deixou de transmitir as informações necessárias para alimentar o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde – SIOPS, quanto as receitas totais e despesas com ações e serviços públicos de saúde do citado Município, fazendo tão somente após instado pelo Ministério Público. Acrescenta, que o Município permaneceu como inadimplente perante o SIOPS, ficando impedido de celebrar convênios com o Governo Estadual e Federal, na área de saúde, causando diversos prejuízos. Pugna pelo provimento do apelo.

O Apelado não apresentou contrarrazões, consoante certidão de fls. 150.

Preparados, os autos vieram à Superior Instância e, sendo distribuídos à Primeira Câmara Cível, coube-me, por sorteio, a função de relatora.

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça emitiu parecer às fls. 156/160, pugnando pelo provimento do apelo.

É o relatório.

VOTO

Conheço do recurso por ser adequado, tempestivo e encontra-se devidamente processado.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

Assevera o Apelante que o Apelado, na qualidade de gestor do Município de Ourulândia entre os anos de 2001 a 2004, não procedeu a transmissão de informações ao SIOPS – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde, quanto às receitas totais e despesas com ações e serviços públicos de saúde do referido Município nos períodos de 2001, 1º semestre de 2002 e anos de 2003 e 2004, somente procedendo com tal obrigação após procedimento administrativo.

Após analisar detalhadamente o caderno processual, conclui-se que o recurso interposto merece parcial provimento, pelos seguintes fundamentos.

De fato, verifica-se que houve a instauração do inquérito civil pelo Órgão Ministerial, em 17 de agosto de 2005, fls. 07, a fim de apurar a irregularidade apontada.

Além disso, acostou o *Parquet* o ofício de fls. 13, emitido pelo Secretário de Administração e Finanças, através do qual o mesmo afirma que o Município encontra-se no rol dos inadimplentes perante o SIOPS e, como consequência encontra-se impedido de realizar convênios perante o Governo Estadual e Federal na área de saúde.

Como senão bastasse, o Município, através de seu representante legal formulou notícia crime de delito penal e administrativo praticado pelo ex gestor público, o Apelado, fls. 14/16, oportunidade em que alega que o Município recebeu notificação do Núcleo Estadual da Bahia – NBA – SIOPS, bem como da Promotoria, o comunicado de que encontrava-se inadimplente por não operar com a transmissão de informações sobre as receitas totais de despesas com ações e serviços públicos de saúde perante a SIOPS. Acrescenta mais adiante que o ex-gestor “[...] deu cabo a toda documentação que seria de sua responsabilidade referente aos exercícios financeiros de 2000 (dois mil); 2001 (dois mil e um); 2002 (dois mil e dois) 1º (primeiro) semestre; 2003 (dois mil e três) e 2004 (dois mil e quatro) 2º (segundo) semestre, informações que deveriam terem sido prestadas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde [...]”.

Ainda para corroborar com os fatos aduzidos na inicial, o Apelante acostou o comunicado emitido pela SIOPS – Núcleo Estadual da Bahia – NBA dirigida para a Prefeitura do Município em foco, fls. 18, através do qual exalta a importância de alimentar o banco de dados do Sistema da SIOPS, pois com o cumprimento de tal obrigação, se



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

estará contribuindo para a gestão da saúde do Município, “[...] pois gera, automaticamente, indicadores que auxiliam na tomada de decisão por parte do gestor local, como por exemplo o % de transferências do SUS/Despesas total de saúde, o % de recursos próprios aplicados em saúde (EC 29), despesa total em saúde por habitante, despesas próprias em saúde por habitante, transferências do SUS por habitante, entre outros”.

Consta ainda nos autos, o documento de fls. 19, da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia, no qual encontra-se o Município de Ouro-lândia com pendências perante a SIOPS, correspondente ao ano de 2000, 2001, 2002 (1º semestre), 2003 e 2004 (1º semestre).

No termo de declaração, fls. 28, o Apelado compareceu perante o Ministério Público, após ser notificado para prestar declarações, ocasião em que o mesmo afirmou: “que foi gestor do município de Ouro-lândia no período compreendido entre 2001 a 2004; que neste período as informações que deveriam ser repassadas ao SIOPS ficou sob a responsabilidade do Secretário de Saúde, Sr. Gilmar Ribeiro dos Santos e que este teria delegado tal atribuição a um contador, o qual não repassou as informações ao SIOPS; que efetivamente foram prestadas as contas com todos os gastos efetuados com a saúde; que estas contas foram prestadas ao Tribunal de Contas dos Municípios; [...] que esteve no Núcleo Estadual de Apoio ao SIOPS em Salvador, onde foi informado acerca da inadimplência em sua gestão, lhe tendo sido conferido um prazo de 30 dias para regularizar a situação [...]”.

Logo, após percuciente análise dos presentes fólios, não restam dúvidas acerca do cometimento de ato de improbidade administrativa pelo ex gestor do Município de Ouro-lândia.

Embora, em 26 de setembro de 2005, ao responder ao ofício de fls. 30, o Apelado tenha aduzido que alimentou o sistema do SIOPS, correspondente ao período da sua gestão, nos exercícios de 2001 a 2004, bem como, mesmo após ter juntado os documentos de fls. 70/78, os quais possuem datas posteriores a abertura do inquérito civil, isto é, 23/10/2006 e 23/02/2007, tais fatos e argumentos não deslegitima o ato de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

improbidade cometido pelo Apelado, ao contrário, leva-nos a conclusão, de que o mesmo, de fato, somente cumpriu com a obrigação de alimentar o sistema da SIOPS após processo administrativo.

Ao oferecer a peça contestatória, o Apelado arguiu que não cometera ato de improbidade administrativa sobre os fatos abordados, vez que a obrigação de alimentar o sistema da SIOPS era do Secretário Municipal de Saúde e o contador da Prefeitura, considerando que ambos eram conhecedores e portadores de senhas específicas para tal fim. Acostou o documento de fls. 68, datado de 14/11/2006, o qual atesta a inexistência de pendências relativas à alimentação do SIOPS durante o período de 2001 a 2004.

Contudo, tais argumentos são insuficientes para afastar os fatos narrados na exordial, considerando que o Apelado não cumpriu com a obrigação de alimentar o sistema da SIOPS, obrigação de sua responsabilidade por ser o gestor municipal da época, causando, por consequência, prejuízos ao Município, quando este ficou impossibilitado de realizar convênios com o Governo Estadual e Federal.

Da leitura da sentença do Magistrado de piso, tem-se que o mesmo considerou que inexistiu dolo na conduta praticada pelo Apelado, não configurando, assim, improbidade administrativa, vez que o mesmo alimentou o sistema da SIOPS, porém, tardiamente.

Todavia, constata-se, claramente, nos autos que o Apelado somente cumpriu com a obrigação legal de alimentar o sistema da SIOPS, após abertura do inquérito civil, ou seja, quando o Ministério Público adotou as providências necessárias para investigar a dita irregularidade. Logo, a prestação tardia da obrigação que incumbia ao ex gestor não foi realizada voluntariamente, evidenciando, deste modo, que a sua conduta é dolosa.

Nesse sentido, colaciona-se decisão do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. CONVÊNIO. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. LESÃO AO ERÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS A DESTEMPO. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. OFENSA. DOLO COMPROVADO.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

DOSIMETRIA. 1. Para a configuração do ato de improbidade de "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo" descrito no art. 11, VI, da Lei 8.429/92, faz-se necessária a comprovação da conduta omissiva dolosa do agente público. A malversação dos recursos do convênio, em decorrência de dispensa indevida de licitação, pelo qual o gestor já fora condenado, associada à apresentação tardia da respectiva prestação de contas, após quase dois anos do prazo legal e por força da instauração da ação civil pública, constituem dados suficientes para que fique caracterizada a má-fé do gestor. Para o restabelecimento da ordem jurídica, deve ser aplicada a multa civil prevista do art. 12, III, da LIA, no valor de cinco remunerações mensais percebidas pelo ex-prefeito à época do ato praticado. 2. Quanto ao pedido de condenação à pena de ressarcimento de dano por dispensa indevida de licitação (art. 10, inciso VIII), verifica-se que a Corte de origem não analisou a questão, o que acarreta a incidência da Súmula 211/STJ. Causa também perplexidade e insegurança jurídica a fixação de multa civil sobre valor de dano ao erário a ser estipulado em ação autônoma, máxime por entender razoáveis as demais sanções aplicadas pelo Tribunal a quo, que atendem ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe. 3. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte. (REsp 853.657/BA, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 09/10/2012). Grifos nosso

Urge ressaltar ainda que a Constituição Federal vigente, em seu art. 37, *caput*, elegeu o princípio da moralidade como uma das regras gerais norteadoras da administração pública brasileira, e para dar efetividade ao princípio ético, o seu § 4º consagra o princípio da probidade administrativa.

A doutrina majoritária entende que, o ato administrativo para ser considerado consentâneo com a moralidade jurídica deve estar de acordo com a lei e não ofender a moral pública, os princípios de justiça e equidade.

À respeito da moralidade, assim se posiciona MARIA SYLVIA ZANELLI DI PIETRO, in "Direito Administrativo", 8ª ed., Ed. Atlas, pág. 63, ensina que: "[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa[...]”

Isso porque a ideia de improbidade administrativa passa pelo descumprimento, por atos dos agentes públicos, dos preceitos constitucionais básicos que regem o setor público, resumindo-se em duas exigências fundamentais: legalidade e moralidade dos seus atos.

Os atos de improbidade administrativa têm sanções previstas na Constituição Federal e são de ordem política, administrativa e patrimonial (art. 37, § 4º), contudo é a Lei nº 8.429/1992 que sistematiza juridicamente a improbidade administrativa.

A mencionada Lei classifica e define três espécies de atos de improbidade: os que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); os que causam prejuízo ao erário (art. 10); e os que atentam contra os princípios da administração pública (art.11), que é o caso dos autos.

O art. 11 da supracitada lei dispõe que constitui improbidade atentatória contra os princípios reitores da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade ao interesse público. Saliente-se que o seu inciso VI prevê:

“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;”

Com isso, pode-se concluir que o Apelado/Réu cometeu ato de improbidade administrativa como ficou sobejamente demonstrado no mundo dos autos.

Portanto, merece reforma a sentença objurgada, para condenar o Apelado nas penas impostas ao ato de improbidade administrativa.

Para tanto, determina o parágrafo únicos do art. 12 da Lei 8.429/92 que na fixação da pena prevista para a hipótese do art. 11 da mesma lei, o julgador deverá levar em consideração a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente.

No caso ventilado, inexistente prova de dano ao erário público, vez que neste ponto, deixou o *Parquet* de comprovar, como também não seria hipótese de perda da função pública, considerando que o mesmo não é mais prefeito do Município.

Diante do exposto, pelas razões indicadas, **DOU PROVIMENTO PARCIAL AO APELO**, para reformar a sentença objurgada e condenar o Apelado na



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Primeira Câmara Cível
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -
Salvador/BA

suspensão dos seus direitos políticos pelo prazo de três anos; pagamento de multa civil no valor de 2 vezes o valor da remuneração percebida por ele, bem como 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, tudo em conformidade com a prova dos autos e com o art. 12, inciso III da Lei 8.429/92.

Sala das sessões, de de 2014.

PRESIDENTE

MARIA DA GRAÇA OSÓRIO PIMENTEL LEAL
RELATORA

REVISOR

PROCURADOR (A) DE JUSTIÇA