



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - *1campinorte@mpgo.mp.br*

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE
CAMPINORTE/GO**

Ref.:IC 201600468240

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, por meio da Promotora de Justiça subscrevente, no uso de suas atribuições legais, vem, perante esse r. Juízo, com fundamento nos artigos 129, inciso III, da Constituição da República, art. 25, inciso IV, letra 'a', da Lei n.º 8.625/93, e 17, da Lei n.º 8.429/92, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em face de **FRANCISCO CORREA SOBRINHO**, ex-prefeito do Município de Campinorte, brasileiro, casado, inscrito no CPF sob o n.º 300.928.921-91, RG n.º 1442892 SSP GO, filho de Mariana Pereira de Moraes e Amaro Correia de Moraes com endereço na Rua Maria Dias, qd 05, lote 06, Benedito da Rocha, Campinorte/GO, pelos fatos e fundamentos adiante expostos:

I. SÍNTESE DA DEMANDA

A presente demanda se fundamenta em hipóteses de improbidade administrativa no contexto de violações à Constituição Federal e à Lei Complementar n.º 101/2000, cometidas pelo réu no período em que exerceu o mandato de prefeito do Município de Campinorte.



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

A rigor, são dois os supedâneos jurídicos que fornecem base para as improbidades administrativas deduzidas nesta sede, a saber, **violação à norma subjacente ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal e violação à norma subjacente ao art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

As imputações acima realizadas se fundamentam em análises técnicas do Tribunal de Contas dos municípios do Estado de Goiás, o qual, respeitando o contraditório, nos autos nº 06377/15, referentes à prestação de contas da administração financeira do Município de Campinorte no exercício de 2014, período em que o réu exercia o mandato de prefeito, demonstrou as ilegalidades acima mencionadas de modo técnico e detalhado.

Com efeito, a Corte de Contas, após acurada e detida análise dos documentos referentes ao ano de 2014, em sede de julgamento de recurso ordinário interposto pelo então gestor, encampou as razões externadas pelo Conselheiro-Relator e decidiu pela manutenção da seguinte irregularidade, transcrita *in verbis*:

IRREGULARIDADE N.º 1 (item 1.A do voto do relator) abertura de créditos adicionais, por Decreto do Chefe de Governo, no montante de R\$20.836.329, 60, acima dos limites fixados na LOA. Evidencia-se que, posteriormente, foram autorizados o montante de R\$6.953.458,61, conforme informações prestadas por meio eletrônico nas Contas de Gestão.

Tal circunstância, por si só, encerra justa causa ou suporte probatório suficiente para o manejo de Ação de Improbidade Administrativa de forma responsável e atenta aos ditames e imperativos de uma gestão pública escorreita, planejada e eficiente sob o ponto de vista da boa administração da coisa pública e da responsabilidade fiscal, temas de relevância crucial para o devido atendimento aos direitos fundamentais dos munícipes de Campinorte.

Ademais, o Parecer Técnico nº059/2020-1 encartado no Inquérito Civil que acompanha os presentes autos, oriundo do Centro de Apoio Operacional do Ministério Público de Goiás, informa que de acordo com a Lei Orçamentária anual nº493/2013, o limite para abertura de créditos suplementares era de 30% (trinta por cento) do total de despesa fixada na LOA, o que corresponde a R\$6.953.458,61 (seis milhões, novecentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e sessenta e um centavos). Porém verifica-se que a Lei 510/2014, datada de 25 de agosto de



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

2014, autorizou a abertura de créditos suplementares em 40% (quarenta por cento) do total de despesa fixada na LOA, o que corresponde a R\$9.271.278,14 (nove milhões, duzentos e setenta e um mil, duzentos e setenta e oito reais e quatorze centavos).

Extrai-se dos decretos suplementares juntados aos autos que o gestor à época realizou a abertura de créditos no montante de R\$20.753.183,94 (vinte milhões setecentos e cinquenta e três mil cento e oitenta e três reais e noventa e quatro centavos). Desta forma, restou comprovado que no ano de 2014 houve a abertura de créditos suplementares acima dos limites fixados na LOA no valor de R\$ 13.799.725, 42 (treze milhões, setecentos e noventa e nove mil setecentos e vinte e cinco reais e quarenta e dois centavos).

II. DA PERSPECTIVA ESSENCIAL DO ÔNUS DA DEMONSTRAÇÃO DE LEGALIDADE, EFICIÊNCIA E LISURA A QUE INCUMBE O GESTOR DA COISA PÚBLICA

Antes de adentrarmos na análise das causas de pedir próximas e remotas de modo mais detido, é **ABSOLUTAMENTE ESSENCIAL** firmar o princípio de que o ônus da demonstração de uma gestão pública legal, eficiente, planejada e constitucional é **SEMPRE** do gestor. O ordenamento jurídico é claro nesse sentido.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, o disposto no art. 59, inciso V, impõe esse dever ao gestor, bem como institui este cânone interpretativo:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

No Decreto-Lei nº 200/67, mais precisamente no disposto no art. 93, existe uma norma vigente **EXTREMAMENTE RELEVANTE** na interpretação da distribuição deste ônus e também,



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

no campo da improbidade administrativa, para caracterizar o dolo (genérico) das condutas ilícitas previstas na Lei de Improbidade:

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Também o art. 113 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) estipula que:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela

Não é outra a lição certa de Élide Graziane¹:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: “Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova”. (grifo nosso)

No Supremo Tribunal Federal, a matéria também já restou pacificada em favor do sistema de controle, na medida em que impõe ao gestor (sobretudo, ao ordenador de despesas) o ônus de provar que a despesa foi regular, o que se depreende do clássico precedente contido no julgamento do **Mandado de Segurança 20.335/DF: “Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.”** (STF, Pleno, MS 20.335/DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13.10.82, DJ 25.02.83, v.u., grifo nosso)

Em face de tais pressupostos decorrentes do art. 113 da Lei de Licitações e do art. 93 do Decreto-Lei nº. 200, de 1967, emergem com bastante clareza a relevância e a força dos efeitos que irradiam da emissão dos alertas automáticos pelos Tribunais de Contas, nos termos do art. 59 da LRF. (grifos nossos)¹

¹ Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/217/custeio-dos-direitos-fundamentais-e-protecao-ao-patrimonio-publico-e-a-probidade-administrativa-duas-propostas-de-integracao-entre-os-sistemas-judicial-e-de-contas-para-melhor-controlar-o-alcance-de-tais-fins>



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

É pacífica, sob tal influxo interpretativo, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, em consonância com o disposto no art. 93[23] do Decreto-Lei nº 200, de 1.967, considera que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova (vide acórdãos TCU 11/97 Plenário; 87/97 2ª Câmara; 234/95 2ª Câmara; 291/96 2ª Câmara; 380/95 2ª Câmara). Nessa mesma linha de sentido, vale citar elucidativo trecho do voto proferido pelo Min. Adylson Motta na Decisão nº 225/2000 da 2ª Câmara do TCU:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: “Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova”. (grifo nosso)

No Supremo Tribunal Federal, a matéria também já restou pacificada em favor do sistema de controle, na medida em que impõe ao gestor (sobretudo, ao ordenador de despesas) o ônus de provar que a despesa foi regular, o que se depreende do clássico precedente contido no julgamento do **Mandado de Segurança 20.335/DF: “Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.”** (STF, Pleno, MS 20.335/DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13.10.82, DJ 25.02.83, v.u., grifo nosso)

Em face de tais pressupostos decorrentes do art. 113 da Lei de Licitações e do art. 93 do Decreto-Lei nº. 200, de 1967, emergem com bastante clareza a relevância e a força dos efeitos que irradiam da emissão dos alertas automáticos pelos Tribunais de Contas, nos termos do art. 59 da LRF. (grifos nossos)

Portanto, todos os fatos deduzidos nesta inicial devem ser interpretados à luz da principiologia acima descrita.



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

III. DA LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*

O artigo 127, *caput*, da Constituição da República, dispõe ser o Ministério Público instituição permanente, de caráter essencial ao próprio exercício da função jurisdicional, tendo-lhe sido confiada a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Entre as muitas funções confiadas ao *Parquet* pela Lei Fundamental de 1988, destaca-se a promoção da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e o consequente combate à improbidade administrativa, entre outros interesses difusos e coletivos, conforme disposição do artigo 129, inciso III, da Constituição da República.

Na esteira do preceito constitucional, seguiram-se diversas regras infraconstitucionais, em especial a contida no artigo 17, *caput*, da Lei nº 8.429/92. Nesse mesmo sentido, convém trazer à colação, a título meramente exemplificativo, a ementa de acórdão do E. Superior Tribunal de Justiça, qual seja:

Ação Civil Pública. Atos de Improbidade Administrativa. Defesa do Patrimônio Público. Legitimação Ativa do Ministério Público. Constituição Federal, arts. 127 e 129, III. Lei n. 7.347/85 (arts. 1º, IV, 3º, II e 13). Lei 8.429/92 (art. 17). Lei n. 8.625/93 (arts. 25 e 26). 1. Dano ao erário municipal afeta o interesse coletivo, legitimando o Ministério Público para promover o inquérito civil e a Ação Civil Pública, objetivando a defesa do patrimônio público. A Constituição Federal (art. 129, III) ampliou a legitimação ativa do Ministério Público para propor Ação Civil Pública na defesa dos interesses coletivos. 2. Precedentes jurisprudenciais. Recurso não provido.

2

Destarte, incontroversa se mostra a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a presente ação civil pública, na forma do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, do artigo 25, inciso IV, alínea b, da Lei nº 8.625/93, do artigo 6º, inciso VII, da LC nº 75/93, dos artigos 1º, inciso IV, 5º e 8º, da Lei nº 7.347/85 e, notadamente, da Constituição da República, através de seus artigos 127 e 129, incisos II e III.

² REsp. n. 154.128-SC, 1ª T., Maioria, Rel. p/ o acórdão Min. Milton Luiz Pereira, J. 11/05/1998, DJ 18/12/1998.



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

No que concerne à fiscalização da observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e da gestão pública, cumpre asseverar que tal escopo se insere na defesa dos valores mencionados no artigo 127 da CR, notadamente no que tange à defesa da ordem jurídica e dos interesses coletivos.

No entanto, faz-se imperativo mencionar a própria Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000:

Art.59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder **e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase** no que se refere a: I- atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III – **medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23(...)**. (grifos nossos)

Art. 67. O **acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados** por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, **do Ministério Público** e de entidades técnicas representativas da sociedade (...). (grifos nossos)

Tais dispositivos são exemplos absolutamente claros da legitimidade do Ministério Público no que se refere ao acompanhamento e tomada de medidas extrajudiciais e judiciais no contexto da gestão fiscal dos entes públicos. Mais do que isso, evidencia que tal legitimidade do Ministério Público é autônoma e independente, ainda que conte com o auxílio, por vezes, de crucial relevância, dos demais órgãos fiscalizadores

IV. DA LEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM*

A legitimidade passiva *ad causam* nada mais é do que a pertinência para ocupar o polo passivo da demanda.

O artigo 1º, *caput*, da Lei nº 8.429/92, define como atos de improbidade, puníveis conforme as suas disposições, dentre outros, os praticados por “qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios (...)”.

A seu turno, o artigo 2º da Lei nº 8.429/92 dispõe o seguinte:



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Neste momento processual, basta observar se a pessoa a quem se atribui a conduta é a pessoa demandada. O réu, que foi prefeito do Município de Campinorte no ano de 2014 se encontra submetido ao conceito legal de legitimado passivo na Lei de Improbidade Administrativa, não se podendo cogitar sua ilegitimidade.

V. DO DISPOSTO NO ART. 167, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A violação à norma subjacente ao dispositivo constitucional em comento foi a primeira das irregularidades apontadas pela E. Corte de Contas, que conclui, como exposto alhures, ter havido a abertura de crédito suplementar por decreto acima dos limites fixados na LOA. Eis o comando do mencionado dispositivo:

Art. 167. São vedados:

(...)

V- a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Verifica-se, portanto, que a abertura de créditos adicionais se encontra condicionada à observância de dois requisitos cumulativos: a existência de autorização legislativa e a indicação da fonte, demonstrando a existência dos recursos correspondentes à abertura dos créditos.

O primeiro requisito encontra justificativa na necessidade de assegurar o controle pelo Poder Legislativo da execução orçamentária pelo Poder Executivo. Isto porque a exigência de aprovação, por lei, da proposta orçamentária poderia ser esvaziada caso fosse permitido ao Poder Executivo abrir créditos adicionais sem qualquer tipo de controle pelo Legislativo, frustrando o controle orçamentário estabelecido em sede constitucional.



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

Por sua vez, o segundo requisito diz respeito à necessidade de demonstração da origem e da existência dos recursos necessários, a fim de justificar a abertura dos créditos adicionais.

Contudo, o que se observa é que o réu deixou de cumprir o primeiro requisito, na medida em que determinou a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 20.753.183,94 (vinte milhões setecentos e cinquenta e três mil cento e oitenta e três reais e noventa e quatro centavos), quando a LOA lhe autorizava a abertura de crédito adicional no valor máximo de R\$9.271.278,14 (nove milhões, duzentos e setenta e oito mil e quatorze centavos), o que representou a diferença de R\$13.799.725, 42 (treze milhões, setecentos e noventa e nove mil, setecentos e vinte e cinco reais e quarenta e dois centavos).

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:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

Resta evidente, ainda, que o ato ímprobo praticado pelo demandado violou também os princípios que norteiam a atuação administrativa, notadamente os da legalidade, da moralidade e da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

VI. DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E DO DISPOSTO NO ART. 1º, §1º, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O dispositivo em questão traduz, em essência, aquilo que se espera de um gestor. Tal dispositivo constitui, assim por dizer, a viga mestra das contas públicas, mas não só. Finanças saudáveis também são indispensáveis para o atendimento eficiente dos direitos fundamentais. Vejamos a dicção de tão importante dispositivo:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Como acentua Marcus Abraham:

O planejamento contemplado pela LRF decorre da própria Constituição Federal de 1988, que instituiu as três leis orçamentárias criadas para funcionarem de forma harmônica e integrada (art. 165): o Plano Plurianual (PPA), destinado a estabelecer as ações de médio prazo, com prazo de vigência de quatro anos; o Orçamento Anual (LOA), para fixar os gastos do exercício financeiro; e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que funciona como instrumento de ligação entre aquelas duas leis, sistematizando e conferindo consistência à programação e execução orçamentária. (...) A transparência que é instrumentalizada pela LRF destina-se a promover o acesso e a participação da sociedade em todos os fatores relacionados com a arrecadação financeira e a realização das despesas públicas, havendo uma seção própria na lei com este objetivo. (...) O equilíbrio das contas públicas é considerado a “regra de ouro” da Lei de Responsabilidade Fiscal e representa uma relação balanceada entre os meios e fins para que o Estado possa dispor de recursos necessários e suficientes à realização da sua atividade, não caracterizando uma equação matemática rígida. (...) O estabelecimento de metas de resultado entre receitas e despesas representa a concretização do planejamento orçamentário e realiza a aproximação entre a programação e a execução, que sempre restou desassociada da realidade em tempos anteriores à LRF, garantindo-se, ao final, a efetividade das peças orçamentárias, instrumentalizando-se a partir do anexo de metas fiscais (art. 4º, parágrafo 1º), onde são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

E o autor prossegue, no que tange ao equilíbrio fiscal:

Por muito tempo, predominou na Administração Pública brasileira a despreocupação com os gastos públicos, sistematicamente realizados desconsiderando as limitações das receitas públicas, que geravam constantemente déficits fiscais excessivos e muitas vezes incontroláveis. As consequências nefastas de tal cultura se materializam nos elevados níveis de endividamento, na inflação constante e crescente e no engessamento das administrações que muitas vezes passavam a maior parte da sua gestão saneando financeiramente o ente.³

³ 6 In: Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp.23-24.



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

Nesse sentido, deveria o gestor, ora réu, ter elaborado seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que conduzissem ao equilíbrio financeiro apregoado pela LRF, o que, evidentemente, não ocorreu.

Assim agindo, violou o réu os princípios da legalidade, ao não observar o dever jurídico que lhe era imposto pelo art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da moralidade, ao contrariar as expectativas legitimamente depositadas pela população local naquele a quem foi confiada a chefia do Poder Executivo Municipal e, sobretudo, da eficiência, ao demonstrar absoluto desprezo pela consecução dos resultados desejáveis.

VII -DO DANO MORAL COLETIVO. CONDENAÇÃO QUE SE IMPÕE E NÃO SE CONFUNDE COM A MULTA PREVISTA NO ART. 12 DA LEI Nº 8.429/92

Faz-se necessário expor as razões que justificam a condenação do réu à compensação pelos danos morais coletivos. Para tanto, cumpre demonstrar, nas linhas que se seguem, (i) a conceituação do instituto, (ii) a provocação, pelas condutas trazidas à baila, do dever jurídico de indenizar – nexos de causalidade – e (iii) em que medida não há qualquer confusão ou bis in idem entre a figura jurídica ora tratada e a multa prevista no art. 12 da Lei nº 8.666/93.

Inicialmente, é oportuno lembrar que já há algum tempo vem sendo aceita, em nosso ordenamento jurídico, a ideia de dano moral coletivo, amparando-se no microssistema coletivo e na própria definição do instituto.

A propósito, cumpre invocar mais uma vez a doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

No campo dos interesses difusos, a indenizabilidade do dano moral se vê expressamente admitida pelo art. 1º da Lei da Ação Civil Pública, com a redação dada pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 (...). Antes mesmo da referida alteração legislativa, a matéria já encontrava expressa previsão no art. 6º, VI, do CDC. Evidentemente ‘se o indivíduo pode ser vítima de dano moral, não há por que não possa sê-lo a coletividade. Assim, pode-se afirmar que o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção de fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial¹⁰. (grifos nossos) ⁴

Não se desconhece a posição no sentido da negativa da indenizabilidade dos danos morais difusos por uma suposta incompatibilidade do dano moral com a ideia de transindividualidade e do padrão de indivisibilidade da ofensa e da reparação da lesão.

Conforme sustenta GAJARDONI⁵, porém, essa posição peca por apresentar uma visão completamente individualista (civilista) do fenômeno. Além de reincidir no erro de considerar estritamente individuais os direitos e interesses individuais homogêneos – admitindo indenização por danos morais, apenas, quando haja ofensa a eles -, relacionar a ocorrência dos danos morais, unicamente, aos direitos da personalidade, fazia sentido na origem da discussão da indenizabilidade das ofensas à moral. Mas não tem mais o mínimo sentido em pleno século XXI, especialmente se o tema é debatido no âmbito da tutela dos interesses metaindividuais.

A hipótese dos autos deixa clara a extensão da violação praticada, pelo réu, da moralidade pública. Assim, além da **punição** pelos seus atos, na forma do art. 12 da Lei nº 8.429/92, é imprescindível que se busque uma **compensação** pelos danos ocasionados.

A gestão do Demandado foi reconhecidamente desastrosa para o Município de Campinorte. Cumpre, pois, mais uma vez, trazer ao cenário os esclarecimentos doutrinários que demonstram, por uma mera subsunção de fatos, estar caracterizado o dano moral coletivo:

Temos como indubitosa, deste modo, não só em razão dos sólidos fundamentos jurisprudenciais e doutrinários acima referidos, como também, e sobretudo, em razão da expressa previsão legal, a possibilidade de formulação de pedido indenizatório de tal natureza, sozinho ou cumulado ao ressarcimento de danos materiais, se existentes, conclusão que se vê confirmada se considerarmos que o conceito de 'patrimônio público' não se confunde com o de 'erário'. Também pela própria Lei de Improbidade, cujo art. 12, ao aludir ao 'ressarcimento integral do dano', não distingue entre dano material e moral.⁶

⁴ 10 GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Ob cit., pp. 843-844.

⁵ (Coord.) ZANETI, Hermes. Processo Coletivo. Juspodivm, 2016. Coleção Repercussões do Novo CPC, v.8. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca. O processo coletivo refém do individualismo, p. 153.

⁶ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Ob cit., p. 844



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

A Ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha, considera extremamente importante a observância deste princípio (da moralidade) para que seja realizada justiça:

(...) a moralidade administrativa não é uma questão que interessa prioritariamente ao administrador público: **mais que a este, interessa ela prioritariamente ao cidadão, a toda a sociedade.** A ruptura ou afronta a este princípio, que transpareça em qualquer comportamento público, **agrider o sentimento de Justiça de um povo e coloca sob o brasão da desconfiança** não apenas o ato praticado pelo agente, e que configure um comportamento imoral, mas a Administração Pública e o próprio Estado, que se vê questionado em sua própria justificativa. (grifos nossos) ⁷

Registre-se, por oportuno, que o art. 6º, VI, da Lei nº 8.078/90, aplicável à luz do microsistema de tutela coletiva, impõe a efetiva reparação dos danos.

Feita essa observação, é de se transcrever ainda a continuidade das preciosas lições iniciadas acima:

Isto significa que, em todas as hipóteses, a improbidade administrativa ensejará um dano moral ao ente público lesado? Qual o critério a ser adotado quanto à identificação de tal dano? Cremos que em duas vertentes pode a matéria ser encarada.

A primeira, sob o prisma da denominada honra objetiva, relativamente àquelas condutas que, recebendo o timbre da improbidade, abalam a credibilidade ostentada pela pessoa jurídica de direito público junto a possíveis investidores, acarretando-lhe prejuízos patrimoniais (...).

Ainda sob o enfoque da honra objetiva, tem-se aquelas condutas que, causando, ou não, dano ao erário (arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade), contribuem fundamente para o descrédito das instituições públicas, do Estado junto à sociedade, esmaecendo o vínculo de confiança que deve existir entre ela e os exercentes do poder político, degenerando-o entre os indivíduos, sobretudo entre os menos favorecidos economicamente, o nefando sentimento de impunidade e de injustiça social. Aviltando, enfim, o próprio sentimento de cidadania. Detectada tal característica do atuar ímprobo, vale dizer, a sua elevada repercussão negativa no meio social – para o que concorrerá não só a magnitude da lesão mas também a própria relevância política do agente ímprobo e o grau de confiança nele depositada pelo povo – deve-se reconhecer o dano moral difuso.

Numa segunda perspectiva, a da denominada honra subjetiva, a análise do dano moral, de sua ocorrência, deve ser deslocada para o plano da coletividade, isto em razão da óbvia impossibilidade de a pessoa jurídica de direito público suportar ‘dores físicas ou morais’. O foco,

⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p.191.



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

aqui, será voltado à detecção de estados de comoção deflagrados no meio social pelo atuar ímprobo (dano moral coletivo), devendo-se, para tanto, identificar a natureza do bem lesado e a dimensão do prejuízo suportado pela coletividade¹⁴. (grifos nossos) ⁸

Em arremate, é necessário destacar que a condenação em questão não possui qualquer semelhança com a multa prevista no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, porque esta medida é uma sanção, não ostentando caráter indenizatório, mas sim uma índole exclusivamente punitiva.

Portanto, a **cumulação do dano moral coletivo** com a multa do art. 12 não só é possível, **mas também é recomendável**, uma vez que, assim, torna-se possível ao mesmo tempo **punir** o agente ímprobo e fazê-lo **compensar** os danos morais provocados.

Para tal fim, considerando (i) a gravidade e extensão dos danos causados, bem como (ii) os reflexos dos atos de improbidade no atendimento aos direitos da população e à boa imagem da cidade, pede o Ministério Público seja fixado a título de dano moral coletivo ou difuso a quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil de reais).

VIII. DOS PEDIDOS

Posto isto, cumpre requerer a V. Exa.:

a. Seja o réu notificado para apresentar defesa prévia, pugnando desde já que, na forma do Enunciado nº 12 da Enfam¹⁷, conste do ato advertência de que não será expedido mandado de citação posteriormente⁹;

b. Seja a presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa recebida, procedendo-se à citação na forma do Enunciado nº 12 da Enfam, facultando-se ao ente federativo figurar no polo ativo da lide;

⁸ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Ob cit., pp. 844-845.

⁹ Na ação civil por improbidade administrativa, notificado o réu e apresentadas as manifestações preliminares, com a relação processual triangularizada e a realização concreta do contraditório constitucionalmente assegurado, recebida a petição inicial pelo cumprimento dos requisitos previstos na lei, descabe a expedição de novo mandado de citação, sendo suficiente a intimação na pessoa do advogado constituído, para fins de contestação. Recomenda-se que a advertência de que não será realizada nova citação conste do mandado da notificação inicial.



PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CAMPINORTE

Avenida Central, Qd. 43, Setor Residencial das Mansões - Prédio do Fórum - Sala da Promotoria
CEP 76.419-970 - Tel/fax: (62) 3347-3956 - 1campinorte@mpgo.mp.br

c. Seja o Município de Campinorte citado na forma do art. 17, §3º da Lei nº 8.429/92, na pessoa do seu representante legal (art. 75, III, CPC), para que exerça a opção pela adequada posição jurídica na demanda;

d. Seja a pretensão exercida por meio da presente Ação Civil Pública julgada procedente, para:

d.1. condenar o réu, de forma cumulativa, às penas do III, do art. 12 da Lei nº 8.429/92, nos termos expostos em cada tópico pertinente;

d.2. condenar o réu a pagar indenização pelos danos morais coletivos provocados, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou em montante a ser fixado por este MM. Juízo, levando-se em conta o cargo do demandado, a dimensão de suas ações, os efeitos das práticas e o bem jurídico vilipendiado, revertendo-se, equanimemente, em favor de todos os fundos municipais de direitos (saúde, meio ambiente, infância e juventude etc.), na forma do art.13 da Lei nº 7.347/85;

e. Seja o réu condenado em custas e honorários sucumbenciais.

O Ministério Público protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos no ordenamento jurídico, notadamente documental.

Em atenção ao que consta no art. 319, VII, do CPC/15, cumpre informar que, devido à indisponibilidade do direito tutelado, o *Parquet* se manifesta contrariamente à realização de audiência de conciliação ou mediação.

Dá-se à causa do valor de **R\$ 100.00,00 (cem mil reais)**.

Campinorte, 27 de setembro de 2021.

- assinado eletronicamente –
ANA LUISA MONTEIRO SOUSA
Promotora de Justiça