



MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

**APELAÇÃO CÍVEL. INSCRIÇÃO DE MUNICÍPIO NO CADIN. IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESCABIMENTO.**

- Não se mostra razoável que o Município deixe de receber recursos em virtude de sua inscrição no CADIN, hipótese em que a manutenção da inscrição termina por penalizar exclusivamente a população local, sobretudo diante da existência de outros meios para que o Estado efetue a cobrança.

- Ademais, de acordo com o art. 2º, II, da Lei Estadual nº 10.697/96, a ausência de prestação de contas torna a pendência passível de inscrição no CADIN, o que não ocorreu na hipótese, já que houve a prestação de contas pelo município, apesar de irregular.

**APELO PROVIDO.**

APELAÇÃO CÍVEL

VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA  
CÍVEL

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-  
30.2016.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

MUNICÍPIO DE DERRUBADAS

APELANTE

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

APELADO

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes da Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, **à unanimidade, em dar provimento ao recurso.**

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária, os eminentes Senhores **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH (PRESIDENTE) E DES.ª DENISE OLIVEIRA CEZAR.**

Porto Alegre, 28 de julho de 2016.

**DES.ª MARILENE BONZANINI,**  
Relatora.



MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

## RELATÓRIO

**DES.<sup>a</sup> MARILENE BONZANINI (RELATORA)**

Adoto o relatório da sentença:

*O MUNICÍPIO DE DERRUBADAS ingressa com ação ordinária contra o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL alegando que no ano de 2010 firmou 02 convênios com o Estado, cujo objeto consistia no repasse de recursos financeiros para construção de unidades habitacionais (Convênio de nº 2429/10 – 30 unidades no valor de R\$ 232.500,00 e Convênio de nº 16/16/10 – 05 unidade no valor de R\$ 80.000,00). Sustenta que os objetos dos convênios foram integralmente realizados e se encontram na fase de prestação de contas. Ocorre que, por questões alheias à vontade do Município de Derrubadas, foram constatadas pendências nas contas apresentadas, especialmente no que diz respeito aos documentos a serem apresentados pela empresa contratada. Menciona que após ter solicitado prorrogação de prazo para prestação de contas, foi indevidamente inscrito no CADIN, o que inviabiliza o Município de cadastrar-se em programas do Governo e receber verbas públicas. Afirma que a conduta do Estado se encontra eivada de ilegalidade, não encontrando amparo na legislação e no convênio firmado. Postula a concessão de tutela antecipada para que seja determinada a sua imediata exclusão do CADIN. No mérito, pleiteia a procedência da demanda para garantir sua exclusão do CADIN. Junta documentos.*

*Deferida a tutela antecipada em sede de agravo de instrumento, 126/128.*

*Citado, o Estado apresenta contestação, preliminarmente, alega ausência de documento essencial à propositura da demanda, pois falta procuração. Sustenta, ainda, a inadequação da via eleita, porquanto a suspensão de inscrição no CADIN depende de caução em juízo. No mérito, afirma que o Município autor reconhece que não prestou contas da forma devida, de forma que cabível a inscrição no CADIN pela violação da cláusula 10ª dos Convênios firmados entre as partes. Assevera a legalidade da manutenção do nome da autora no CADIN, sendo dever dos seus dirigentes a instauração de procedimento que vise a regularização da prestação de contas. Requer a total*



MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

*improcedência dos pedidos formulados pelo autor. Junta documentos.*

*Houve réplica.*

*Intimadas as partes sobre provas a produzir, ao Estado arguiu não possuir provas a produzir e parte autora não se manifestou.*

*O Ministério Público opinou pela procedência do pedido.*

Sobreveio decisão, julgando improcedente o pedido, cujo dispositivo restou lançado nos seguintes termos:

*ISSO POSTO, JULGO IMPROCEDENTE o pedido inicial, na forma da fundamentação acima, fulcro no art. 269, I, do CPC, e revogo a tutela antecipada anteriormente concedida.*

*Sucumbente, arcará a parte autora com as custas processuais e honorários advocatícios que fixo em R\$ 800,00, corrigidos até o efetivo pagamento, dispensado o pagamento em razão do deferimento da AJG.*

Apelou o Município. Nas razões, disse que ação é unicamente obstar que o apelado se abstenha de incluir o Município de derrubadas no Cadin. Saliou que em nenhum momento tentou se eximir da responsabilidade legal de prestação de contas acerca dos convênios. Informou que não pode permanecer em cadastro informativo como inadimplente, diante dos nefastos efeitos que acarreta. Referiu que o STF endossa a tese defendida, conforme restou decidido na AC 2973MC. Pediu provimento ao recurso.

Foram apresentadas contrarrazões.

Remetidos os autos a este Tribunal, vieram conclusos por vinculação.

O Ministério Público opinou pelo conhecimento e desprovimento do apelo.

Assinalo que os procedimentos dispostos nos arts. 549, 551 e 552 do CPC e 931, 934 e 935 do NCPC foram observados, com a adoção do sistema informatizado de sessões por esta Corte.



MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

É o relatório.

## VOTOS

### DES.<sup>a</sup> MARILENE BONZANINI (RELATORA)

O recurso merece provimento, tendo em vista os fundamentos lançados quando do julgamento do AI 70061127742, e que ora transcrevo como razões de decidir, pois a situação em nada se alterou.

“Não se mostra razoável que o Município agravado deixe de receber recursos em virtude de sua inscrição no CADIN. Em tais circunstâncias, a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Justiça entende que a manutenção da inscrição termina por penalizar exclusivamente a população do Município, sobretudo diante da existência de outros meios para que o Estado efetue a cobrança.

Nesse ponto, reporto-me ao voto condutor do agravo de instrumento n. 70055675326, de lavra do Eminentíssimo Desembargador Francisco José Moesch, em que analisada semelhante controvérsia:

(...)

*Em que pese não tenha havido satisfatória prestação de contas, entendo que merece reforma a decisão agravada.*

*O princípio da legalidade pode ter a sua força relativizada pela necessidade da ponderação de outros princípios, igualmente relevantes para o funcionamento harmônico de um Estado de Direito.*

*Penso que, no presente caso, a solução da lide passa pela aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.*

*Como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, in Curso de Direito Administrativo, 14<sup>a</sup> ed., Editora Malheiros, p. 91 e seg:*

#### *“4º) Princípio da razoabilidade*

*35. Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas*



MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

*equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.”*

(...)

*“5º) Princípio da proporcionalidade*

*37. Este princípio enuncia a idéia – singela, aliás, conquanto freqüentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.”*

*Veja-se que a inscrição no CADIN impossibilita que o Município formalize convênios que, geralmente, têm por objeto a execução de programas de saúde e assistência social, acabando por prejudicar os próprios municípios.*

(...).

A decisão se encontra em consonância com os julgados desta

Corte:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. VERBA PARA INSTALAÇÃO E MELHORAMENTOS DE PRAÇAS ESPORTIVAS. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO NO CADIN. DESCABIMENTO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. O princípio da legalidade pode ter a sua força relativizada pela necessidade da ponderação de outros princípios,*



MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

*igualmente relevantes para o funcionamento harmônico de um Estado de Direito. Em que pese não tenha havido satisfatória prestação de contas, no caso, a solução da lide passa pela aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A inscrição no CADIN impossibilita que o Município formalize convênios que, geralmente, têm por objeto a execução de programas de saúde e assistência social, acabando por prejudicar os próprios munícipes. POR MAIORIA, AGRAVO PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70055675326, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 25/09/2013)*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. INSCRIÇÃO DA MUNICIPALIDADE NO CADIN. TUTELA ANTECIPADA. CASO DE CONCESSÃO. NÃO OBSTANTE, EM TESE, HAJA O INADIMPLEMENTO DO MUNICÍPIO QUANTO À OBRIGAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, NÃO SE MOSTRA RAZOÁVEL E PROPORCIONAL A MANUTENÇÃO DA SUA INCLUSÃO NO CADIN, SOB PENA DE ENGENDRAR INEQUÍVOCO DANO À POPULAÇÃO LOCAL. JULGAMENTO MONOCRÁTICO COM BASE NO ART. 557, § 1º-A DO CPC. POSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70056333107, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 10/09/2013)*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. SUSPENSÃO DA INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO NO CADIN/RS. POSSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. Cabível a suspensão da inscrição do Município no CADIN/RS quando concedida antecipação de tutela em demanda na qual é discutida a exigibilidade das pendências que ensejaram seu registro, sendo que a perda no repasse de recursos do Estado à Municipalidade acaba por penalizar exclusivamente a população. Aplicação do art. 273 do CPC. Precedentes do TJRS. MULTA DIÁRIA. FIXAÇÃO. DESCABIMENTO. A fixação de astreintes contra a Fazenda Pública acaba por atingir tão-somente o erário e, conseqüentemente, toda a*



MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

*sociedade, que suporta o ônus desta determinação, devendo ser afastada tal penalidade, haja vista que acaba onerando a própria coletividade. Precedentes do TJRS. PREQUESTIONAMENTO. A apresentação de questões para fins de prequestionamento não induz à resposta de todos os artigos referidos pela parte, mormente porque foram analisadas todas as questões que entendeu o julgador pertinentes para solucionar a controvérsia posta no recurso. Agravo de instrumento provido em parte liminarmente. (Agravo de Instrumento Nº 70043437482, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 17/06/2011)”*

Acresço, ademais, que a não apresentação de prestação de contas é uma das causas que autorizam a inscrição no Cadastro Informativo – CADIN/RS. De criação prevista pela Lei Estadual nº 10.697/96, o cadastro é utilizado para inscrição dos que incorrem nas pendências previstas no art. 2º:

*Art. 2º - São consideradas pendências passíveis de inclusão no CADIN/RS:*

*I - as obrigações pecuniárias vencidas e não pagas;*

*II - a ausência de prestação de contas, exigível em razão de disposição legal ou cláusula de convênio, acordo ou contrato; e*

*III - a não comprovação do cumprimento de dispositivo constitucional ou legal, quando a lei ou cláusula do convênio, acordo ou contrato exigir essa comprovação.*

*Parágrafo 1º - VETADO.*

*Parágrafo 2º - VETADO.*

No caso, contudo, observa-se que houve a entrega da prestação de contas (fl. 11/12), de modo que eventual irregularidade na data de apresentação não se encontra dentre as hipóteses previstas no art. 2º da Lei Estadual nº 10.697/96, o que já garante a presença do requisito da prova inequívoca da verossimilhança do alegado na inicial.

É a orientação desta Corte:



MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

*APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. CONVÊNIOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INSCRIÇÃO DE MUNICÍPIO JUNTO AO CADIN. DESCABIMENTO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. VERBA HONORÁRIA MANTIDA. De acordo com o art. 2º, II, da Lei Estadual nº 10.697/96, a ausência de prestação de contas torna a pendência passível de inscrição no CADIN. Hipótese em que houve a Prestação de Contas pelo Município, não tendo, porém, estas sido acolhidas. Impossibilidade de inscrição no CADIN. Verba honorária mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70065564445, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em 23/09/2015)*

*APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MUNICÍPIO DE LAGOA BONITA DO SUL. PENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS COM O ESTADO DECORRENTES DE CONVÊNIOS. INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO NO CADIN. DESCABIMENTO. ATO QUE NA REALIDADE PUNE A POPULAÇÃO, TENDO EM CONTA AS DIVERSAS REPERCUSSÕES POLÍTICAS NEGATIVAS AO MUNICÍPIO. PRECEDENTES. SENTENÇA BEM ELABORADA E FUNDAMENTADA. CONFIRMAÇÃO. APELAÇÃO DESPROVIDA E SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO POR SEUS PRÓPRIOS E JURÍDICOS FUNDAMENTOS. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70058058942, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 27/05/2015)*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO NO CADIN. PENDÊNCIAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. SUSPENSÃO DA RESTRIÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. Presentes os requisitos do art. 273 do CPC, na medida em que o Município acostou aos autos um extenso rol de documentos relacionados às obras que tinha em seu poder, sendo crível que esses são os dados de que dispõe. Ademais, não há notícia de que a obrigação*





MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

*assumida perante o Estado tenha sido descumprida, havendo apenas irregularidades na prestação de contas. 2. Ademais, é fato que a inclusão do Município no CADIN inviabilizaria atividades de interesse público local, acarretando ainda mais prejuízos aos Municípios. 3. Outrossim, o deferimento da liminar não esgota o objeto da demanda, pois se trata de provimento plenamente reversível caso ao final seja constatada a legalidade da restrição. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70063849491, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 06/05/2015)*

Apenas para que dúvidas não parem, consigno que, se irregularidade houve, na prestação de contas, esta questão deverá ser resolvida em relação à responsabilidade do administrador, cabendo, inclusive, a imputação de penalidades caso caracterizada a conduta irregular/ilegal.

Transcrevo, porque pertinente, trecho do voto do eminente Desembargador Irineu Mariani, na ocasião do julgamento da Apelação Cível nº 70058058942:

(...)

*Sendo o caso, deve o Estado buscar em juízo outra forma de obter o que pretende (prestação de contas) e, inclusive, demandar contra o Administrador faltoso por eventual improbidade administrativa.*

(...)

Assim, tendo em vista que não restou caracterizada a hipótese prevista no art. 2º, II, da Lei Estadual nº 10.697/96, dou provimento ao recurso de apelação. Inverto os ônus sucumbenciais; isento o apelado do pagamento de custas, exceto as despesas processuais.

É como voto.



MB

Nº 70070003488 (Nº CNJ: 0210542-30.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

**DES.<sup>a</sup> DENISE OLIVEIRA CEZAR** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH (PRESIDENTE)** - De acordo com o(a)  
Relator(a).

**DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH** - Presidente - Apelação Cível nº  
70070003488, Comarca de Porto Alegre: "DERAM PROVIMENTO AO  
APELO."

Julgador(a) de 1º Grau: ROSANA BROGLIO GARBIN