

21ª Câmara Cível

Apelação Cível no. 0436930-90.2013.8.19.0001

Apelante: CÉSAR EPITÁCIO MAIA

Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Relator: Desembargador Pedro Raguenet

Apelação Cível. Improbidade administrativa. Previsão constitucional. Não aplicação de 25% das receitas decorrentes de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento da Educação. Sentença de procedência. Sanção política e multa civil. Inconformismo do demandado.

Contas não rejeitadas pelo TCMRJ e aprovadas pela Câmara de Vereadores. Alegação de prejudicialidade em relação à demanda. Orientação derivada da Carta Política de 1988. Embora ostente o título de *tribunal*, resta assente na doutrina e jurisprudência que o TCMRJ não exerce qualquer função jurisdicional. Função meramente administrativa e que é reconhecida dentro destes limites e efeitos. Possibilidade de o Poder Judiciário apreciar alegações de desconformidade do sucedido com a ordem jurídica vigente. Precedentes.

FUNDEB. Fundo especial, de natureza contábil, de âmbito estadual, vinculado à educação via art. 212, CF/88. Repasse a Municípios. Verba “carimbada”, destinada a pagamento de pessoal docente (60%) vinculado à educação básica pública e despesas de Manutenção e Desenvolvimento Ensino – MDE (40%). Verbas que não podem ser inseridas na base de cálculo do porcentual dos 25% da receita destinado à rubrica de Educação.

FUNDEB (continuação). Modelo contábil oriundo da Secretaria do Tesouro Nacional. Não cumulatividade expressa destes ganhos com o porcentual de receitas outras do Município para efeitos da regra constitucional. Questão contábil apreciada pelo TCMRJ, assim como pela Ação Civil Pública nº 0239682-34.2004.8.19.0001, manejada pelo MPERJ em face do Município do RJ e que abordou a mesma questão, é dizer, apropriação indevida de “ganhos do FUNDEB”.

Parecer da Controladoria-Geral do Município, endossando a conduta do réu. Inviabilidade de acolhimento desta tese. Ausência de independência funcional daquela face condição de órgão subordinado diretamente ao Prefeito (art. 2º da Lei 2.068/1993).



TCMRJ. Parecer prévio contrário à aprovação de contas, resolvido, ao final, com a aplicação de quantidade de críticas ao desempenho funcional do então Prefeito e que, consoante a prova dos autos, restaram reveladas como não atendidas.

Aprovação de contas, pela Câmara de Vereadores que é entendida como decisão eminentemente política. Questões que não desconstituem a conclusão de reconhecimento de descumprimento de preceito constitucional e tampouco impedem a revisão do sucedido pelo Poder Judiciário.

Prova técnica e pericial. Alegação de imprestabilidade. Tese que se revela prejudicada, seja pela desconsideração da mesma como efetuada pela sentença, seja pela submissão anterior, desta matéria ao crivo da Corte de Superposição. Adequação ao decidido pelo E. STJ no REsp 1.713.034/RJ, aplicável em relação à Ação Civil Pública nº 0239682-34.2004.8.19.0001 antes mencionada.

Situação que, inclusive, fundamentou Questão de Ordem apreciada no curso deste julgamento, resultando o afastamento da necessidade de conversão do julgamento em diligencia para realização de nova perícia sobre o tema.

Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária dos anos de 2007 e 2008. Documentos lacunosos. Omissão de informações quando do devido preenchimento. Lançamento dos dados faltantes que revela a alocação, a menor, dos recursos públicos em investimentos em educação. MRJ. que não cumpriu o mínimo constitucional de aplicação de 25% das receitas decorrentes de impostos e transferências correlatas para Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE).

Dolo específico. Afirmação de ausência. Desnecessidade. Presença de dolo genérico que se amolda ao comando do art. 11, *caput* e I, da Lei nº 8.429/1992. Responsabilização do réu. Precedentes.

Sanções civis fixadas pelo Juízo *a quo*. Dosimetria. Inteligência do art. 22 do Dec. Lei 4.657/142, n/f da lei no. 13.655/2018. Revisão das condenações para adequação à prova dos autos, Provimento parcial do recurso. Honorários recursais.

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0436930-90.2013.8.19.0001, entre partes acima mencionadas, **acordam** os Desembargadores que compõem a 21a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, nos termos do art. 942 do CPC/2015, em por maioria, **dar provimento parcial** ao recurso.



## V O T O

*Relatório já apresentado.*

*Conheço do recurso, ante a presença dos requisitos de admissibilidade.*

Cuida-se de ação civil pública por improbidade administrativa movida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face de ex-Prefeito do Município do Rio de Janeiro, alegando que o mesmo teria deixado de dar cumprimento ao art. 212 da Constituição, que obriga os Municípios a investir, no mínimo, 25% da receita tributária decorrente de impostos e transferências correlatas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A mais, afirmou o *parquet* que o réu teria deixado de cumprir recomendações oriundas do Tribunal de Contas do Município, as quais visavam a corrigir irregularidades cometidas nos anos de 2007 e 2008, como se segue:

Descumprimento de quatro alertas emitidos nos autos do processo administrativo 40/001653/2007;

Descumprimento da Recomendação nº 39 sobre compensação de valores, que resultaria na aplicação adicional, em 2008, dos R\$ 20.143.594,29 (vinte milhões, cento e quarenta e três mil, quinhentos e noventa e quatro reais e vinte e nove centavos), que teriam deixado de ser aplicados no ano de 2007;

Descumprimento da Recomendação nº 40 sobre aplicação de R\$ 1.817.129,076 (um bilhão, oitocentos e dezessete milhões, cento e vinte e nove mil reais e setenta e seis centavos) em 2008; e

Cancelamento, em 2008, de R\$ 5.131.027,27 (cinco milhões, cento e trinta mil e vinte e sete reais e vinte e sete centavos), de restos a pagar do ano de 2007, o que reduziu o percentual aplicado aquele ano de 24,68% para 24,60%;

Restou destacado também, que a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento do Tribunal de Contas do Município opinou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do demandado, no ano de 2008, por conta de **oito** infrações às normas legais e constitucionais.

Daí que as contas do Réu acabaram aprovada, sim, porém com 6 ressalvas, 58 recomendações, 2 determinações e 7 alertas, cuja observância (ou não) ficou a cabo do sucessor do réu.

Acresceu que o réu deixou de prestar suas contas no que toca à gestão dos recursos destinados à educação por meio do portal do Sistema de Orçamento Público da Educação (SIOPE).

Dito isso e em que pese o Ministério Público e os relatórios e pareceres produzidos pelos órgãos de controle apontarem que esse tipo de irregularidade vinha ocorrendo desde 2001, isto é, desde o início do primeiro mandato do réu, essa discussão foge do escopo da presente demanda, que se centra nos anos de 2007 e 2008, consoante o recorte temporal adotado nos autos do Inquérito Civil nº 113/08, que embasa a presente ação.

Apresentado o balizamento deste voto, se examina o tanto que foi apresentado em sede recursal, como se lê a partir de fls. 4.413 e ss.

**Dos efeitos do parecer do TCMRJ e da aprovação de contas por parte da Câmara dos Vereadores.**

Por questão de método, insta apontar que, ao contrário do que se pode pretender, não haverá que se falar da existência de qualquer *bill of indemnity* do réu à conta de não rejeição das suas contas pelo TCMRJ e, em momento posterior, aprovação das mesmas pelo legislativo municipal (Câmara de Vereadores).

Isso porque, a uma, o TCMRJ, não obstante o título de *tribunal*, não exerce qualquer função jurisdicional, senão e como de conhecimento geral, se revela como órgão auxiliar do Poder Legislativo, pelo viés de controle do funcionamento da Administração (em sentido lato.).

Com efeito, exercendo várias atividades em relação à verificação do funcionamento adequado da administração local e efetuando, no que interessa a este processo, recomendações, sugestões e emitindo pareceres, cuida-se de órgão auxiliar de controle, que fornece os elementos necessários para o melhor funcionamento da máquina burocrática municipal.

Nada impede, por outro lado, que parecer positivo em relação a contas de determinado Prefeito, recomendando a aprovação das mesmas venha a ser rechaçado pela Câmara dos Vereadores, ou vice-versa, haja vista a que, como já dito, referido TCMRJ nada julga, enquanto que o Colegiado municipal realiza um **exame político** das despesas do chefe do executivo local.

*A duas*, sabendo-se que o Poder Judiciário não irá “revisar” ou “julgar” posicionamentos do TCMRJ, quanto ao mérito dos mesmos, assim como não o fará em relação à aprovação de contas posterior, pelo legislativo local, nada impede que, à conta de ilegalidades ou atos ímparobos e determinado ordenador de despesas, venha o mesmo a responder judicialmente, como ocorre no presente caso.<sup>1</sup>.

Visto isso, se passa a apreciar o objeto da demanda, qual seja, o que é o fundo denominado de FUNDEB.

#### **Do FUNDEB, suas características e interação com o orçamento do Município.**

O assim denominado **FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação **Básica** e de Valorização dos Profissionais da Educação criado pela Emenda Constitucional nº 53, de **2006**, em substituição ao FUNDEF, visa prover recursos para a Educação Básica, isto é, para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (art. 21, I, da LDB e art. 60 do ADCT)<sup>2</sup>.

Restou determinado que cada Estado e o Distrito Federal criariam seus próprios fundos, repartindo os recursos arrecadados proporcionalmente ao número de alunos da educação básica presencial matriculados nas redes municipais, estaduais e distritais.

Como a discussão maior é a apropriação – correta ou incorreta – dos recursos deste fundo para compor a regra do art. 212 da CF/88, uma breve

<sup>1</sup> - A respeito do afirmado, confirmam-se precedentes STF, ARE 0372986-15 RS - Rel. Min Luiz Fux, in DJe 023 10.02.2016 e RE 729744 – MG, Rel. Min. Gilmar Mendes (repercussão geral), in DJe 186 de 23.08.2017.

<sup>2</sup> Art. 21. A educação escolar compõe-se de: I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

conferencia ao Manual de Utilização do mesmo, mostra que a apropriação do dito fundo, além de ser fracionada, já aponta sua não absorção pelo porcentual de 25% das receitas do Município para atividades de ensino básico e fundamental, como se reproduz:<sup>3</sup>

#### **4º - Mínimo total de recursos disponíveis para aplicação na educação**

Observe que o valor disponível, no Estado ou Município, para aplicação direta na educação não corresponde ao mínimo exigido na Constituição. Pode ser maior ou menor, dependendo do efeito (de acréscimo ou de decréscimo financeiro) decorrente do Fundeb em relação ao estado ou município. Consequentemente, o cálculo desse mínimo segue outro caminho, resultando do somatório dos seguintes componentes de receitas.

Nos Estados	Nos Municípios
O total de recursos creditados na conta específica do Fundeb, no decorrer do ano;	O total de recursos creditados na conta específica do Fundeb no decorrer do ano;
O percentual (entre 8,34% e 5%, conforme o ano), que ficou fora do Fundeb, calculado sobre: FPE; ICMS; IPIexp e LC 87/96 (inclusive Dívida Ativa, juros e multas);	O percentual (entre 8,34% e 5%, conforme o ano) que ficou fora do Fundeb, calculado sobre: FPM; ICMS; IPIexp e LC 87/96 (inclusive Dívida Ativa, juros e multas);
O percentual (entre 18,34% e 5%, conforme o ano), que ficou fora do Fundeb, calculado sobre o IPVA e ITCMD (inclusive Dívida Ativa, juros e multas);	O percentual (entre 18,34% e 5%, conforme o ano) que ficou fora do Fundeb, calculado sobre o IPVA e ITR (inclusive Dívida Ativa, juros e multas);
25% dos impostos e transferências estaduais que não entraram na formação do Fundeb.	25% dos impostos e transferências municipais que não entraram na formação do Fundeb.

De se notar, desde aqui, que no referido Manual já existe apresentada a separação entre as receitas deste Fundo (e outros), e o porcentual de 25% das receitas do Município para aplicação em Educação, o que sinaliza o objetivo do Poder Constituinte Derivado, ao criar o FUNDEB, de não criar um Fundo que *subsidiasse* a educação básica em determinados Municípios.

Desde aqui, então, resta clara a argumentação equivocada da parte recorrente ao pretender que a aplicação dos recursos do FUNDEB teria sido indispensável para que o Município alcançasse o percentual de 25% para manutenção e desenvolvimento da Educação Básica (PDF 004416), acrescendo-a às demais receitas.

Destaque-se que entendimento contrário não importaria redução do número de matrículas das escolas públicas, mas permitiria o incremento das

<sup>3</sup> - Manual do FUNDEB Governo Federal

mesmas, na medida em que as vagas para esse segmento seriam financiadas pelos 25% destinados à educação **acrescidos** da integralidade da rubrica dos “ganhos de FUNDEB”.

Prosseguindo, naquilo que diz respeito à questão da vinculação entre Receita e Gastos, de se concluir que toda a argumentação não jurídica e não constitucional não é relevante nessa sede, pois, se há equívocos na Constituição, devem os Prefeitos pressionar os legitimados constitucionais para que proponham as alterações normativas que entenderem cabíveis – afinal de contas, a carta política programática de 1988 se revela como verdadeira obra em construção, diante do fato inconteste de contar a mesma, na data da elaboração deste voto, com notáveis 102 emendas ao seu texto original.

Daí que, mesmo que renomado economista, como mencionado nestes autos, entenda que a vinculação obrigue os Municípios a “inventar formas de gastar dinheiro” no que toca à Educação Básica, fato é que os recursos disponíveis são limitados enquanto as necessidades são infinitas, ou até crescentes, no que toca à demanda por creches e escolas por parte da população mais carente.

Assim, e sem maiores considerações acerca de temas que estejam fora do âmbito deste recurso, a prova dos autos é no sentido de que, após contribuir com sua cota para o FUNDEB do Estado do Rio de Janeiro, o Município do Rio de Janeiro acabava recebendo, daquele fundo, quantia superior àquela que originalmente verterá.

Para melhor compreensão do tema, de se apreciar aquilo que o processo apresenta a título de relação entre contribuições e retiradas, nos anos de 2007 e 2008, segundo os respectivos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, exercícios de 2007 e 2008 como existentes em PDF 004302 e PDF 004304:

<b>Ano:</b>	<b>Contribuição:</b>	<b>Recebido:</b>	<b>Ganho de Fundeb:</b>
2007	R\$ 244.807.600,10	R\$ 832.422.096,63	R\$ 576.107.697,53
2008	R\$ 342.191.444,10	R\$ 1.029.421.298,22	R\$ 677.060.818,92

Chama-se a atenção para o quadro denominado de “Ganho de FUNDEB”, que representa somatório da diferença entre “Transferências de

Recursos do Fundeb" (linha 10.1) e as "Receitas Destinadas ao Fundeb" (linha 9), excluída a rubrica "Complementação da União ao Fundeb" (linha 10.2).

Esse valor excedente ("Ganho de Fundeb"), evidentemente vinculado à rubrica de Educação, deveria ser **acrescido** ao investimento de 25% da receita decorrente de impostos e transferências, que o Município deveria aplicar na Educação Básica, por comando constitucional, o que, consoante a sentença recorrida e a pretensão do MPERJ, não ocorreu.

Necessário então um olhar mais atento para estas verbas, notadamente o assim denominado "Ganho de FUNDEB", haja vista a dinâmica de movimentação destes valores.

#### **Do "Ganho de FUNDEB", e sua interação com o orçamento do Município.**

Já foi dito linhas acima que o valor excedente de receita (ganho de FUNDEB) deveria ter sido acrescido à parcela constitucional, o que não restou comprovado.

Em lugar disso, o réu contabilizava referido repasse como se receita ordinária fosse e aplicava parte do mesmo, diluído na arrecadação municipal, na Educação Básica <sup>4</sup>.

Isso fica evidenciado a partir das tabelas produzidas pela própria Controladoria Geral do Município e que foram acostadas pelo réu à apelação, em reforço à tese de defesa de que essa era a metodologia de cálculo aprovada pelo órgão de controle interno (PDF 004431/32):

---

<sup>4</sup> Bem verdade que, neste meio tempo, o Município moveu ação em face da União Federal na Justiça Federal, pretendendo que fosse declarado que o "Ganho de Fundeb" poderia integrar a base de cálculo do mínimo constitucional estabelecido no art. 212 da CF/88 (Ação 2009.51.01.018678/6).

**MDE - 2007**

RECEITA		DESPESA			
DISCRIMINAÇÃO	PREVISTA	ARRECADADA	DISCRIMINAÇÃO	AUTORIZADA	EMPENHADA
<b>1. IMPOSTOS PRÓPRIOS</b>			<b>1. SME / MULTIRIO</b>	<b>1.605.172</b>	<b>1.548.643</b>
IPTU	1.150.000	1.086.204	Pessoal Ativo	1.241.171	1.212.673
ISS	1.912.700	1.978.303	Custeio / Manutenção de Rede Física	314.756	297.205
ITBI	265.000	293.659	Equip. Escolar / Construção / Obras em Escolas	49.245	38.565
Divida Ativa de Impostos com Multa e Juros	218.250	199.834			
Multa e Juros de Mora de Impostos	94.070	85.344			
<b>2. TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO</b>	<b>1.457.525</b>	<b>1.407.677</b>	<b>2. SMAS / FUNLAR</b>	<b>12.124</b>	<b>10.892</b>
Cota-Parte do ICMS	1.300.000	1.267.544	Educação Infantil	12.124	10.892
Dedução da Rec. para Form. do FUNDEB (ICMS)	(195.000)	(211.173)			
Cota-Parte do IPVA	330.000	330.811			
Dedução da Rec. para Form. do FUNDEB (IPVA)	-	(7.861)			
Cota-Parte do IPI Exportação	26.500	34.024			
Dedução da Rec. para Form. do FUNDEB (IPI-EXP)	(3.975)	(5.668)			
<b>3. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO</b>	<b>372.478</b>	<b>368.529</b>	<b>3. SMEL</b>	<b>30.716</b>	<b>30.324</b>
Cota-Parte do FPM	110.000	112.505	Educação Esportiva	30.716	30.324
Dedução da Rec. para Form. do FUNDEB (FPM)	(16.500)	(18.545)	<b>Cancelamento de Restos a Pagar</b>		<b>(8.530)</b>
Cota-Parte do IRRF	270.000	266.486			
Cota-Parte do IPTR	300	141	<b>TOTAL DE APLICAÇÕES SEM INATIVOS (B)</b>	<b>1.648.012</b>	<b>1.581.329</b>
Dedução da Receita para Form. Do FUNDEB (ITR)	-	(8)			
Cota-Parte do Imposto s/ Operações com Ouro	170	183	<b>3. FUNPREVI C/ RECURSO TESOURO</b>	<b>404.995</b>	<b>330.632</b>
Desoneração do ICMS na Exportação - LC 87/96	10.000	9.319	Inativos da Educação	404.995	330.632
Dedução da Deson. do ICMS na Export. - LC 87/96	(1.500)	(1.552)			
<b>4. FUNDEB</b>	<b>736.952</b>	<b>832.458</b>			
Parcela do Município na Constituição do FUNDEB	216.975	244.807	<b>TOTAL DAS APLICAÇÕES COM INATIVOS (C)</b>	<b>2.053.007</b>	<b>1.911.961</b>
Valor Adicional Receb. pelo Município - FUNDEB	504.977	576.108			
Receita de Aplicação Financeira	15.000	11.507	Percentual de Aplicação = B/A	26,55%	25,29%
Outras Receitas FUNDEB	-	36	Percentual de Aplicação = C/A	33,08%	30,58%
<b>TOTAL DA RECEITA (A)</b>	<b>6.206.967</b>	<b>6.252.008</b>			

Fonte: Contadoria Geral

Em R\$ mil

**MDE - 2008**

RECEITA		DESPESA			
DISCRIMINAÇÃO	PREVISTA	ARRECADADA	DISCRIMINAÇÃO	AUTORIZADA	EMPENHADA
<b>1. IMPOSTOS PRÓPRIOS</b>	<b>4.167.343</b>	<b>4.677.703</b>	<b>1. SME / MULTIRIO</b>	<b>2.004.318</b>	<b>1.891.176</b>
IPTU	1.182.000	1.193.627	Pessoal Ativo	1.592.890	1.486.853
IRRF	260.773	343.425	Custeio / Manutenção da Rede Física	307.510	302.956
ISS	2.090.791	2.451.769	Equipamento e Obras em Escolas e Creches	103.918	101.367
ITBI	300.900	344.240			
Divida Ativa de Impostos com Multa e Juros	230.559	254.531			
Multa e Juros de Mora de Impostos	102.320	90.111			
<b>2. TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO</b>	<b>1.491.247</b>	<b>1.501.893</b>	<b>2. SMAS / FUNLAR</b>	<b>1</b>	<b>-</b>
Cota-Parte do ICMS	1.415.000	1.404.446	Educação Infantil	1	-
Dedução da Rec. para Form. do FUNDEB (ICMS)	(259.370)	(257.435)			
Cota-Parte do IPVA	360.200	370.065			
Dedução da Rec. para Form. do FUNDEB (IPVA)	(48.014)	(49.330)			
Cota-Parte do IPI Exportação	28.690	41.810	<b>3. SMPD</b>	<b>11.373</b>	<b>10.425</b>
Dedução da Rec. para Form. do FUNDEB (IPI-EXP)	(5.259)	(7.663)	Educação Especial	11.373	10.425
<b>3. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO</b>	<b>106.202</b>	<b>130.208</b>	<b>Cancelamento de Restos a Pagar</b>		<b>(9.492)</b>
Cota-Parte do FPM	119.090	148.637	<b>TOTAL DAS APLICAÇÕES SEM INATIVOS (B)</b>	<b>2.046.893</b>	<b>1.920.768</b>
Dedução da Rec. para Form. do FUNDEB (FPM)	(21.829)	(26.091)			
Cota-Parte do IPTR	312	119	<b>3. FUNPREVI C/RECURSO TESOURO</b>	<b>555.181</b>	<b>554.860</b>
Dedução da Receta para Form. do FUNDEB (ITR)	(42)	(16)	Inativos da Educação	555.181	554.860
Cota-Parte do Imposto s/ Operações com Ouro	177	180			
Desoneração do ICMS na Exportação - LC 87/96	10.400	9.035	<b>TOTAL DAS APLICAÇÕES COM INATIVOS (C)</b>	<b>2.602.074</b>	<b>2.475.628</b>
Dedução da Deson. do ICMS na Export. - LC 87/96	(1.906)	(1.656)			
<b>4. FUNDEB</b>	<b>894.263</b>	<b>1.029.494</b>	Percentual de Aplicação = B/A	30,74%	26,17%
Parcela do Município na Constituição do FUNDEB	336.420	342.191	Percentual de Aplicação = C/A	39,08%	33,73%
Valor Adicional Receb. pelo Município - FUNDEB	544.128	677.061			
Receita de Aplicação Financeira	13.693	10.169			
Outras Receitas FUNDEB	22	73			
<b>TOTAL DA RECEITA (A)</b>	<b>6.659.055</b>	<b>7.339.298</b>			

Fonte: Prestação de Contas do Município do Rio de Janeiro (página 59)

Em R\$ Mil

Da rápida leitura que se faça desses documentos, se pode ver que o cálculo está errado tendo em vista que houve descumprimento do que foi determinado no art. 72 da Lei 9.394/96 c/c art. 165, §3º, da Constituição, que trata dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), pois, dos recursos investidos na educação, não foram debitados aqueles provenientes do FUNDEB<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Art. 72 da Lei 9.394/96. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Isso se diz com auxílio e remissão ao anterior processo no. 0239682-34.2004.8.19.0001, que versa sobre o mesmo tema e, repetindo, já tendo o mesmo sido submetido à Corte de Superposição.

Realmente, o RREO/2007 nos revela que a Receita de Impostos (linha 1) e a Receita de Transferências Constitucionais e Legais (linha 2) alcançou a quantia de R\$ 5.664.357.626 (cinco bilhões, seiscentos e sessenta e quatro milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e vinte e seis reais), identificado como **linha 3**, ou “Receita Bruta de Impostos” (sendo os centavos desconsiderados para fins contábeis).

Já em linha 16, temos os Impostos e Transferências Destinados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação - MDE, os quais correspondem a 25% da “Receita Bruta de Impostos” (dada em linha 3) e que, em termos de receita realizada, corresponderam a R\$ 1.416.089.407 (um bilhão, quatrocentos e dezesseis bilhões, oitenta e nove mil e quatrocentos e sete reais), no exercício de 2007.

Necessário aqui deixar bem claro que não pretende este voto realizar nenhuma perícia, senão se apropriar das informações postas à disposição de quem se disponha a compilar a prova dos autos.

Só que, assim o fazendo, a leitura do RREO/2007, mostra que **o Município deixou a maior parte daquelas linhas em branco**, embora o total de verbas provenientes do FUNDEB fosse conhecido, como se tem em PDF 004303.<sup>6</sup>

DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL	VALOR
24- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB = (11)	-
25- DESPESAS CUSTEADAS COM A COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB NO EXERCÍCIO	-
26- RESTOS A PAGAR INSCR NO EXERC S/ DISPONIB. FINANC. DE RECS DE IMPS VINC. AO ENSINO <sup>6</sup>	-
27- DESPS VINC'S AO SUPERÁVIT FINANC. DO ACRÉSCIMO E DA COMPLEM. DO FUNDEB DO EXERCÍCIO ANTERIOR	-
28- CANC., NO EXERCÍCIO, DE RP A PAGAR INSCR C/ DISPONIB. FINANC. DE RECS DE IMPS VINC. AO ENSINO = (37g)	7.058.790
29- RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DO FUNDEB ATÉ O BIMESTRE = (38,3)	-
30- TOTAL DAS DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (24 + 25 + 26 + 27 + 28 + 29)	7.058.790

Art. 165 da Constituição. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) § 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

<sup>6</sup> A única exceção vem a ser linha 28, referente a restos a pagar no exercício de 2007, mas que foram cancelados.

Realmente, como se vê de linhas 24, a mesma é idêntica à linha 11, e corresponde, portanto, ao “Resultado Líquido das Transferências do Fundeb”, que totalizava R\$ 576.107.697,53 (quinhentos e setenta e seis milhões, cento e sete mil e seiscentos e noventa e sete reais e cinquenta e três centavos), e que não só poderia, *como deveria* ter sido preenchida pela Municipalidade.

De se acrescentar que, quanto às linhas 25, 26 e 27, não foram prestadas informações no corpo do próprio RREO/2007, valendo notar que referidos fatos não passaram despercebidos pela douta sentença que, ao sentir deste Relator, desceu a exame minucioso da questão, como se passa a transcrever:

**Do “Ganho de FUNDEB”, e sua interação com o orçamento do Município (continuação).**

**Da abordagem efetuada pela sentença**

**Da glosa à perícia realizada nestes autos**

Com escusas pela repetição, evidente que a mera identificação dos Impostos e Transferências Destinados à rubrica Manutenção e Desenvolvimento da Educação - MDE não se mostra suficiente à solução do problema, fazendo-se necessário apurar **quanto**, daqueles recursos, a parte realmente aplicou naquela.

Insta consignar que o presente feito contou, *ex abundantia*, com informações técnicas e periciais sendo de força se constatar que a prova pericial realizada **nestes autos** restou comprometida, dado que colocou-se a mesma em desconformidade com dados objetivos, tanto aqui constantes quanto já apurados anteriormente, quando do julgamento da Ação Civil Pública nº 0239682-34.2004.8.19.0001.

Não foi por qualquer outro motivo que na sessão realizada na data de 06.08.2019, esta Colenda Câmara decidiu aprovar *questão de ordem*, a fim de determinar o prosseguimento do feito sem necessidade de nova produção de prova pericial, seguindo, para tanto, o entendimento adotado pelo E. STJ quando do julgamento do REsp 1.713.034/RJ, relativo ao processo acima indicado, quando aquela Corte de Superposição decidiu que:

“Este raciocínio do apelante [Município], na verdade, como se verá, permite ao MRJ aplicar menos de 25% de sua receita própria de impostos na Educação, mediante a utilização de ganhos do FUNDEF/FUNDEB para completa-lo, em manifesto descumprimento ao comando constitucional e em desconformidade com o objetivo dos Fundos em referência.” (acréscimo do Relator)

Vistos estes tópicos, se acrescenta aquilo que o TCMRJ apontou em relação às contas do Executivo, no sentido de **que o sistema de apuração de custos e receitas da UF não permite considerar as receitas do FUNDEB como parcela do previsto no art. 212 da CF/88** e se passa a reproduzir aquilo que, a respeito do assunto, veio a ser dito pela origem:

“(omissis)

Note-se que o TCM/RJ em seu parecer prévio do ano de 2007 encontrou percentual bem próximo, qual seja de 16,62% ao deduzir as despesas do FUNDEB custeadas pelo ganho, receitas patrimoniais e outras fontes da diferença da despesa realizada pelo Fundo pela participação na sua constituição, salientando às fls. 366 e 367 que:

“O modelo da Secretaria do Tesouro não permite considerar o Ganho e receitas patrimoniais do FUNDEB no campo das Receitas pertencentes à Base de Cálculo para avaliação do cumprimento do disposto na Constituição (Campo 3 do subitem 1.1.3), no entanto, o Município do Rio de Janeiro manteve as despesas custeadas por esse Ganho e pelas receitas patrimoniais na apuração, resultando em um percentual de 27,27%, de aplicação em MDE, que contém despesas realizadas com receitas que não foram consideradas na base de cálculo. Constatase de pronto, que se trata de um percentual distorcido.

“A correção da distorção do percentual apresentado no demonstrativo, que ocorre em função do Município considerar as despesas custeadas pelo ganho do FUNDEB na base de cálculo, sem considerar as respectivas receitas que as custearam, requer a escolha de uma das duas hipóteses a seguir:

“(omissis) “

Por questão de coerência, não obstante críticas à perícia, de força se reconhecer que o laudo pericial informou que no ano de 2007 o porcentual de investimento de 25% de MDE não fora atingido, enquanto que no ano seguinte, 2008, o mesmo fora inclusive ultrapassado, como se lê fls. 4.017.

Surgem aqui duas questões que devem ser levadas em consideração, em que a primeira é que as previsões constitucionais de aplicação do que, corriqueiramente, se denominam de “verbas carimbadas” ou de aplicação obrigação são referentes a cada exercício fiscal desempenhado pelo administrador.

Por se tratar de administração pública, não se pode pretender que se façam quaisquer compensações entre “lucros” e “prejuízos”, para se chegar à “média final”. Norma constitucional cogente que é, deve a mesma ser aplicada em sua integralidade.

A segunda questão, abordada pela sentença, diz respeito à validade do posicionamento do TCMRJ que, verdadeiramente, optou por “modular” os efeitos de computo das verbas de FUNDEB ( e incidentalmente, do FundeF), como se fora regra de transição.

Sobre este tema, não se tecerá quaisquer outros comentários haja vista não ser o foco da demanda em debate, assim como não está em debate o tanto que aquele órgão entendeu sobre o tema neste aspecto específico.

O que interessa notar é que a douta sentenciante, após remeter a opção do TCMRJ de aplicação de tabela de redução da inclusão de verbas do FundeF e di FundeB, por exercícios anuais, para outra seara, concluiu, com todas as letras, que (fls. 4.327),

“(omissis)

Observa-se, portanto, que em qualquer ótica, seja do MP, seja do TCM/RJ, seja do expert do Juízo, ao se retirar o ganho do FUNDEB das contas, chega-se à inequívoca conclusão de que o réu não cumpriu o disposto no artigo 212 da CRFB.

A alegação de compensação de um ano para o outro deve ser igualmente afastada. Embora o TCM/RJ aceite a possibilidade de compensação, a Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 212, caput, determina categoricamente:

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, NUNCA MENOS DE dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios VINTE E CINCO POR CENTO, NO MÍNIMO, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (destaquei em letras maiúsculas).

Considerando que as contas são prestadas anualmente, entendo não ser possível realizar compensação.

(omissis) “

De se abordar este tema, à conta da pretensão alternativa recursal de restrição da conduta de improbidade apenas ao exercício de 2008, não se comunicando ao ano de 2007.

### **Da pretendida compensação dos recursos de FUNDEB**

Recapitulando, a sentença entendeu que os percentuais vertidos pelo Município na verba de Educação foram de 15,96% para o exercício de 2007 e de 17,27% para o exercício de 2008, muito inferiores aos 25% que configuram o **mínimo** constitucional.

Também restaram ultrapassados, por prejudicados, os pedidos de declaração de nulidade do laudo e de produção de nova prova pericial, tendo em vista que os cálculos necessários à elucidação da controvérsia são aqueles indicados no próprio RREO, e que permitem não só verificar que o Município omitiu informações ao efetuar o preenchimento do mesmo, como demonstram que o mínimo constitucional de investimentos na Educação não foi atingido.

Embora prejudicada a perícia, bem como constando expressamente pedido de nulidade da mesma pelo recurso, não se pode deixar de ler que a apelação não se furta a pretender se utilizar parcialmente da mesma, ao fundamento de *verbis*, fls. 4452,

“ (...) que o singelo descumprimento do percentual constitucional, no ano de 2007, se afigura a uma insignificante parcela do que foi efetivamente injetado, pelo Poder Público, na educação municipal. (...) “

Há aqui evidente contradição recursal, pois que deve o recorrente optar por uma de duas teses, é dizer **ou** a perícia é totalmente imprestável **ou** a mesma não o é – o que não se pode admitir é pretender que a peça técnica ora se preste para suporte de uma tese, ora não se preste em relação a outro momento argumentativo.

Daí que se repete, como lançado linhas atrás, que não haverá a possibilidade de se acolher a tese de compensação entre o suposto superávit de 2008 e o déficit do ano de 2007, como requerido pelo apelante (Pasta 004436), ainda que postulado com base em parecer técnico subscrito pelo assistente técnico do réu (PDF 004419).

Isso se diz pela dicção do art. 212 da CF/88 que determina expressamente que as aplicações de verba orçamentária para fins de educação se darão de exercício financeiro em exercício financeiro, (“anualmente”) restando desta sorte inviável se falar em compensação entre exercícios financeiros distintos.

Visto isto, aborda-se agora a tese recursal acerca de divergência entre os pareceres dos Órgãos de Controle Interno e de Controle Externo, isto é, entre a Controladoria Geral do Município e o Tribunal de Contas do Município.

**Divergências dos órgãos de controle da administração.**

**Pretensão de validação do posicionamento da Controladoria Geral do Município**

Em sua defesa, afirma o demandado ter seguido a orientação da Controladoria Geral do Município, a qual, segundo alegado, teria sido adotada antes mesmo do início da sua gestão, dizendo, que jamais teria sido consultado a respeito da metodologia de cálculo dos investimentos em Educação Básica (PDF 004429).

Alega, também, que suas contas jamais foram desaprovadas pelo TCM, mas, sim, que as mesmas foram aprovadas com ressalvas, o que, em sentido outro, sinaliza no sentido de que o réu, enquanto Prefeito, teve ou deveria ter tomado conhecimento do teor daquelas e, pelo viés do probo gestor, adotado as medidas administrativas para adequação desta situação.

Como isso não ocorreu, a sentença recorrida atacou este ponto como se lê de fls. 4321, consoante, uma vez mais, se reproduz:

“(omissis)

Sabe-se que a Controladoria Geral do Município, criada em dezembro de 1993 pela Lei nº 2.068 e alterada pelas Leis nº 4.015 e Lei nº 4.814, exerce controle interno das entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas visando à efetividade da Gestão Municipal. Trata-se de uma espécie de auditoria que não se sobrepõe, entretanto, à fiscalização externa feita pelo Tribunal de Contas do Município. Este é órgão autônomo com competência estabelecida pela Constituição da República, em seus artigos 71 c/c 75, dentre outras funções: determinar o estrito cumprimento da lei; sustar, caso não atendida a determinação, o ato impugnado; aplicar as sanções previstas em lei incluindo exigir o ressarcimento ao erário do prejuízo causado e aplicar multa de até 100% do valor do dano; realizar fiscalizações em quaisquer unidades administrativas dos três Poderes; representar aos Poderes e ao Ministério Público sobre ilegalidades de que tenham conhecimento e que extrapolem suas competências; julgar as contas dos administradores de recursos públicos ou de qualquer pessoa que cause prejuízo ao cofres públicos (com exceção do Chefe do Poder Executivo no que se refere às contas de governo, essas julgadas pelo Legislativo após Parecer Prévio das Cortes de Contas) e julgar as contas de gestão dos Chefes do Executivo que atuem realizando atos dessa natureza.

E com efeito assim se verifica ocorrer, pois que as esferas de atribuições são inteiramente diversas entre si – uma, a CGM efetuando realmente, “auditoria” interna da administração, enquanto que na outra, se encontra o TCMRJ fiscalizando, externamente, o funcionamento e as contas dos administradores públicos (aí se incluindo o réu).

Por evidente que em não se tratando de órgãos de igual competência e hierarquia, o disposto por aquele de atividade externa (o TCMRJ) possui prevalência sobre os pareceres emitidos pela CGM, pareceres esses que, como já dito linhas atrás, não se adequaram ao tema aqui versado.

Rejeitada esta tese, de se apreciar a tese recursal do réu no sentido de que a caracterização da improbidade administrativa demanda o dolo específico de lesar a Administração Pública, o qual, no caso concreto, não teria sido caracterizado.

#### **Improbidade administrativa – Conduta do agente – Dolo específico.**

Diante da quantidade de informações contábeis, insta recapitular o que a prova demonstrou quanto às receitas do Município, assim entendidas arrecadação de impostos e transferências legais, nos exercícios legais, que os percentuais de aplicação obrigatória em Educação não haviam sido atingidos nos exercícios fiscais de 2007 e 2008, como se reproduz:

R R E O	Arrecadação	Percentuais aplicados	Valores pendentes
2 0 0 7	R\$ 5.664.357.626,0 0	15,96% (PDF 004326)	R\$ 512.057.929,39
2 0 0 8	R\$ 6.651.995.428,7 7	17,27% (PDF 004326)	R\$ 514.199.246,64

Inconteste que o réu tinha plena ciência destes fatos, pois que regularmente alertado pelo Tribunal de Contas do Município acerca da incorreção de inserção das verbas provenientes do FUNDEB na base de cálculo do mínimo constitucional destinado à MDE.

Já foi dito linhas atrás – e destacado que se cuidava de questão alheia a este processo – que houve conduta, ao mínimo, peculiar do TCMRJ, acerca deste tópico; remetida a valoração desta situação ao MPERJ entendeu o mesmo o envio da questão para demanda diversa, razão pela qual restou dito pronunciamento afastado deste julgado.<sup>7</sup>

Contudo, no que tange à conduta do então Prefeito fato é que **optou** o mesmo por manter procedimento que se revelou como incorreto, não obstante ter sua defesa sustentado ter o mesmo seguido orientação da Controladoria Geral do Município.

Com as vêrias de estilo, dito argumento não socorre o réu, haja vista a que, a uma, referido órgão (CGM) é subordinada diretamente ao Prefeito, na forma do art. 2º da Lei 2.068/1993, e a duas, como consta da apelação, o recorrente tem formação profissional como economista, sendo político de larga experiência, (Prefeito do Município do Rio de Janeiro de 1993 a 1996 e de 2001 a 2004, vindo a ser reeleito, e a exercer novo mandato entre 2005 e 2008).

A conjugação desses elementos significa, senso contrário, opção pelo réu de não atendimento às Recomendações do Órgão de Controle Externo, que vem a ser o TCMRJ, o que implica em reconhecimento de estar caracterizado o dolo genérico de descumprir o comando constitucional.

Se reputa como não necessária a presença do dolo específico para a caracterização do ato improbo, o que se insere na linha do *caput* do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que trata da ofensa aos princípios que regem a Administração Pública, consoante posicionamento do E. STJ, de que basta a presença do **dolo, ao menos genérico**, na hipótese do artigo 11, para a caracterização da improbidade administrativa. Confira-se:

---

<sup>7</sup> - Vide o que consta de fls. 4327 - “(...) o Plenário 18 aprovou a desconsideração gradativa do ganho da base de cálculo dos exercícios posteriores, da seguinte forma: o 2007 - 0%; o 2008 - 25%; o 2009 - 50%; o 2010 -75%; o 2011 em diante - 100%.” A questão da desconsideração gradativa é, segundo o Ministério Público, objeto de demanda própria, razão pela qual deixo de apreciá-la neste feito.(...) “

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE. AGRAVO INTERNO. APLICAÇÃO DO ENUNCIADO N. 568/STJ. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO PARA AS PARTES. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO ACÓRDÃO OBJETO DO RECURSO ESPECIAL. INEXISTÊNCIA. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. ÓBICES AO CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

(...) VIII - Insurge-se o recorrente contra a não tipificação das condutas do ex-prefeito do Município de Mantena-MG, como atos de improbidade administrativa causadoras de violação dos princípios da administração pública. Sustenta-se violação do art. 11, *caput* e inciso II, da Lei n. 8.429/92. (...)

XVII - Assim, o fundamento jurídico adotado pelo Tribunal de origem - de que se pretende a responsabilização objetiva do gestor público - revela-se equivocado, porquanto o ex-prefeito agiu em notória desconformidade com os princípios da administração pública e, assim, violou o art. 11, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/1992.

XVIII - **Oportuno salientar que a comprovação da intenção específica de violar princípios administrativos não é exigida para fins de caracterização da atuação em desconformidade com o art. 11 da Lei n. 8.429/92, bastando a demonstração do dolo genérico.** Nesse sentido: REsp n. 1.690.566/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/11/2017, DJe 19/12/2017.

XIX - Por consequência, resulta caracterizada a prática de improbidade administrativa violadora dos princípios da administração pública, nos termos do art. 11, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/92. Nesse mesmo sentido, o parecer do *Parquet* federal.

XX - Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp 1342737/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/04/2019, DJe 03/05/2019) (**grifo nosso**)

Rejeita-se esta tese e se passa ao último tópico da apelação, qual seja, onerosidade excessiva da condenação.

#### Da condenação do réu.

A condenação foi tríplice: perda do cargo público; suspensão de direitos políticos por 5 anos e multa civil no valor de R\$ 900.000,00, o que desafiou pedido de revisão ao fundamento de onerosidade excessiva daquela.

Examinando a questão pelo contexto social e político em que os fatos se passam, consoante ditado pela lei de introdução às normas do direito brasileiro, Dec. Lei 4.657/1942 n/f da lei no. 13.655/2018, tanto em seu art. 5º.<sup>8</sup>, quanto em seu art. 22<sup>9</sup>, dúvidas não existem que, do ponto de vista formal, o gestor público então Prefeito, adotou conduta que, estritamente falando, estaria em desacordo com as previsões constitucionais.

Certo que, repetindo o anteriormente dito, referidas normas “engessam” a atividade administrativa, no sentido de limitar sobremaneira a discricionariedade de atuação da Administração na disposição de seus recursos para atendimento às necessidades dos administrados.

Recebem também severas críticas de parte dos administradores públicos, mas, até o presente momento, encontram-se em vigor, o que faz com que, extrapolando-se toda e qualquer discussão sobre acerto ou erro desta opção legislativa, são normas que não podem ser desconsideradas ou objetos de interpretações que impliquem em seu descumprimento.

Prosseguindo, se fez distinção entre ilegalidade e improbidade no presente caso, em que a primeira não foi reconhecida mas a segunda se revela como presente, dado que se reconhece ausência de provas de haver, na conduta do réu, dolo específico voltado para malversação ou desvio de recursos públicos para fins espúrios ou criminosos, na modalidade de enriquecimento pessoal.

Quanto à **perda de cargo público**, o réu não informou exercer qualquer cargo público no presente momento, qualificando-se como de profissão economista (cf. petição inicial e procuraçāo em fls. 3567).

No entanto, é o mesmo Vereador, em 10a legislatura, pelo partido DEM, com mandato iniciado aos 01.01.2017 até a presente data, consoante informação do site da Câmara Municipal do RJ.

---

<sup>8</sup> Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

<sup>9</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.



 Câmara Municipal do  
Rio de Janeiro, 09 de Dezembro de 2019

Buscar Faça sua Pesquisa  Mapa do Site | Glossário   login   \* esqueceu senha \* Preciso de ajuda

[» Voltar Vereadores Atuais](#)  
[» Perfil](#)  
**[» Mandatos](#)**  
[» Proposições](#)  
[» Leis de sua autoria](#)  
[» Discursos e Votações](#)  
[» Participação nas Comissões](#)  
[» Participação nas Frentes](#)  
[» Pareceres](#)  
[» Debates Públicos](#)

## Mandatos na CMRJ - Ver. Cesar Maia

Legislatura	Partido(s)
10ª	DEM 01/01/2017 - até - Presente data
9ª	DEM 01/01/2013 - até - 31/12/2016

Desta sorte, à conta do explicitado nos autos, estando o mesmo em exercício de cargo político, sem qualquer informação de ocupação legal de cargo público, resta ultrapassada esta condenação.

No entanto, a situação, no que tange à **suspensão dos direitos políticos** do réu se modifica.

Isso porque entendeu o juízo de origem fixar a condenação em período de 5 (cinco) anos, sendo certo que o mínimo legal, por se tratar de caso de improbidade administrativa, se estabelece em 3 (três) anos.

Por evidente que para pessoa afeita a cargos políticos, como é o réu, esta é a sanção mais grave e que merece ponderação, pois não se encontra fundamento maior para a fixação como efetuada pela origem

Com escusas pelo truismo, como consequência desta condenação fica o apenado impedido de votar e ser votado, de participar em iniciativas populares, de ajuizar ações populares e de ser filiado a partido político, bem como impossibilitado em investidura em cargo público e/ou, se for o caso, na perda de cargo público cuja pressuposto seja o exercício dos direitos políticos.

Com efeito, não se vislumbra a presença de elementos capazes de endossar a condenação pelo período fixado na sentença, sendo certo que considerando os elementos constantes dos autos, se reduz dita condenação para o mínimo legal, qual seja, 03 (três) anos, a contar do trânsito em julgado da presente.

Passa-se agora a valorar a **multa civil**.



No dizer da doutrina esta seria a sanção menos gravosa sendo certo que, nos casos previstos pelo art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa - violação aos princípios da administração pública - deve a mesma ser fixada em até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo réu.<sup>10</sup>

Pena acessória e complementar que é, por não se tratar de ofensa a patrimônio público, não haverá que se aplicar o comando do art. 7º da lei no. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que, segundo a doutrina, também se aplicariam à lei de improbidade administrativa.

Daí que em busca de critério de fixação desta multa, se socorre do disposto pelos §§ 2º e 3º do art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 n/f da lei no. 13.655/2018<sup>11</sup> e se confere as informações apresentadas acerca da carreira pública do réu, como em fls. 4460 e ss.

Examinando os autos, se verifica que o MPERJ, em contrarrazões à apelação, fls. 4479 e ss., nada contestou acerca do currículo do réu como administrador e político, razão pela qual se presume a validade das assertivas efetuadas pelo recorrente.

Considerando os termos da sentença para a fixação dessa sanção, restou lançado valor equivalente a 50 vezes a remuneração mensal de Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, o que equivale à metade do valor máximo previsto em lei e que, ao sentir deste Relator, se revela algo exacerbado, haja vista a que, nestes autos, não se tem notícia da prática de quaisquer outras condutas de improbidade administrativa por parte do réu.

---

<sup>10</sup> - Apud DIPP, Gilson e CARNEIRO, Rafael Araripe, in “ A dosimetria das sanções por improbidade administrativa “, in [https://www.caçãocivilpublica.com.br/novas-sancões-por-improbidade-administrativa-100-vezes-a-remuneração-mensal-de-prefeito](https://www.caçãocivilpublica.com.br/novas-sancoes-por-improbidade-administrativa-100-vezes-a-remuneracao-mensal-de-prefeito) nº 0239682-34.2004.8.19.0001, acesso aos 09.112.2019

<sup>11</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (...) § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º- A sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.



Por esse motivo se entende pela redução da referida condenação, sendo certo que, diante da falta de valores mínimos (para fixação de uma pena-base), se entende estabelecer a condenação ao **equivalente a 12 (doze) vencimentos do cargo de Prefeito, à época da conclusão dos fatos (ano de 2008)**, consoante se apurar em liquidação de sentença; juros de mora e correção monetária consoante ditado pelo STF nos termos do RE 870.947/SE.

### Conclusão

Consequentemente, sou pelo **provimento parcial** do recurso, confirmando a sentença recorrida tal como lançada no que toca à improbidade administrativa perpetrada pelo réu, mas efetuando adequação das sanções impostas ao mesmo nos termos acima.

Pelo provimento em menor parte do apelo, não serão fixados honorários recursais em prol do réu, mantendo-se a verba honorária fixada na origem; por ausente a dupla sucumbência.

Após o trânsito em julgado do presente, oficie-se aos órgãos competentes, para anotação das sanções impostas.

É como **VOTO**.

Rio de Janeiro, 4 de agosto de 2020.

Pedro Raguenet  
Desembargador Relator

