



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA DA COMARCA DE BELFORD ROXO/RJ

Referência: Inquéritos Cíveis n.º 2018.017.03 (MPRJ n.º 2017.01258640)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito no CNPJ n.º 28.305.936/0001-40, por intermédio da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Duque de Caxias, apresentado pelo Promotor de Justiça *in fine* firmado, onde recebe intimações legais e pessoais, no uso de suas atribuições legais, fulcrado nos artigos 127 e 129, III, da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 1º e 5º da Lei n.º 7.347/85, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em face de:

- 1- ADENILDO BRAULINO DOS SANTOS**, também conhecido como Dennis Dauttman, brasileiro, nascido em 23/05/1964, portador da carteira de identidade n.º 68607795, inscrito no CPF sob o n.º 782.542.647-91, com endereço situado na Avenida José Mariano Passos, n.º 1.316, Centro, Belford Roxo/RJ, CEP 26.130-570 ou Rua Paraguai, n.º 269, parte, Vila Santa Rita, Belford Roxo/RJ, CEP 26.130-545;
- 2- MARCO AURÉLIO DE ALMEIDA GANDRA**, brasileiro, Vereador, nascido em 14/02/1977, portador da carteira de identidade n.º 106861123, inscrito no CPF sob o n.º 070.165.117-23, podendo ser encontrado na Câmara Municipal de Belford Roxo, com endereço localizado na Avenida José Mariano Passos, 1.214, Centro, Belford Roxo/RJ, CEP 26.130-570 ou na Rua Eduardo Souto, s/n.º, Lote 10, Quadra 30, São Francisco de Assis, Belford Roxo/RJ, CEP 26.125-270; pelos fatos e fundamentos que a seguir passa a aduzir.

I- DOS FATOS:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

No ano de 2016, último ano do seu mandato, o réu ADENILDO BRAULINO DOS SANTOS, na qualidade de chefe do Poder Executivo e, portanto, principal ordenador de despesas do Município de Belford Roxo, desrespeitou o limite máximo de repasse para o Poder Legislativo, agravando, com isso, o *deficit* financeiro municipal.

O réu MARCO AURÉLIO DE ALMEIDA GANDRA, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, concorreu para o dano causado na medida em que, ciente do limite máximo fixado pela Constituição da República para repasse do Poder Executivo e do seu dever de fiscalizar as contas municipais, não devolveu ao erário o excedente transferido, gastando-o, contribuindo para agravar o declínio financeiro municipal.

Tal limite, como será melhor elucidado, se baseia numa porcentagem sobre o somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizado no exercício anterior. Além disso, como dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, a cada bimestre, é obrigatória a publicação dos Relatórios de Execução da Receita e da Despesa do Município, não podendo os réus se escusarem do conhecimento da crise financeira.

Neste ponto, cabe enfatizar que as investigações tiveram início em razão do encaminhamento, pelo TCE-RJ, de cópias parciais do Processo TCE-RJ 205.856-5/2017, no qual a Corte de Contas emitiu PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Belford Roxo, ADENILDO BRAULINO DOS SANTOS, relativas ao exercício de 2016 (fls. 2-C/7 do IC).

Em tal julgamento, foram constatadas diversas irregularidades e impropriedades que se revestem de verdadeiras ilegalidades¹.

A Corte de Contas já vinha emitindo alertas nos exercícios anteriores (2013, 2014 e 2015) nas respectivas Prestações de Contas do Governo, informando ao Gestor

¹ Vale ressaltar que, para analisar as outras irregularidades ligadas às contas de gestão financeira e orçamentária, há outros inquéritos civis instaurados (2018.018.03 e 2018.019.03), pois podem ensejar prática de outros atos de improbidades administrativas específicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

que, persistindo a situação de reiterados *déficit* até o final do seu mandato, o Tribunal se pronunciaria pela emissão de parecer prévio contrário à provação das contas (DOC. 1 - fls. 1376 do processo TCE).

Entretanto, tais alertas não surtiram efeito no modo irresponsável de gerir do réu ADENILDO BRAULINO DOS SANTOS nem na falta de fiscalização adequada do réu MARCO AURÉLIO DE ALMEIDA GANDRA, como se vê da tabela abaixo que revela a evolução dos resultados negativos durante os anos de 2013/2016, com incremento do *deficit* no período de 2015/2016:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2012	2013	2014	2015	2016
-44.941.461,22	-33.156.049,22	-35.196.715,09	-52.157.941,25	-115.113.085,09

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16 e quadro anterior.

Como de conhecimento geral, existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos. A verificação do cumprimento desses limites é uma das funções do Tribunal de Contas, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável.

Nesse sentido, a CRFB prevê, em seu artigo 29-A, que o repasse à Câmara Municipal, em montante superior aos limites definidos no mesmo artigo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária, constituem crime de responsabilidade do Prefeito Municipal².

Seguindo os critérios do citado diploma legal, no exercício de 2016, o referido repasse não poderia ultrapassar o percentual de 5% sobre o somatório da Receita Tributária das transferências previstas no §5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da CRFB/88, efetivamente realizado no exercício anterior, observados o quantitativo

² Cópia dos presentes autos foram encaminhados à Promotoria de Justiça de Investigação Penal com atribuição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

populacional estimado pelo IBGE³, podendo-se extrair o valor exato desse limite do quadro abaixo:

LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	12.570.863,08
1112.04.00 - IRRF	15.277.069,61
1112.08.00 - ITBI	1.831.229,57
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	33.674.936,49
1120.00.00 - TAXAS	9.314.195,95
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	19.579.027,46
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
(1)	
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	120.053,61
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	2.394.478,41
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	4.584.341,26
SUBTOTAL (A)	99.346.195,44
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	52.707.771,10
1721.01.05 - ITR	1.228,86
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	385.420,44
1722.01.01 - ICMS	111.491.430,14
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	13.666.090,24
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00

³ O Município de Belford Roxo possuía, em 2015, 481.127 habitantes, segundos dados do IBGE. Inclusive tal quantitativo de população foi utilizado para cálculo de quotas do FPM para o exercício de 2016 – anexo IX da Decisão Normativa n. 148/2015 do Tribunal de Contas da União (DOC 1 – f. 1411 do processo TCE).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

1722.01.04 - IPI - Exportação	2.291.384,26
1722.01.13 - CIDE	136.770,04
SUBTOTAL (B)	180.680.095,08
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	280.026.290,52
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	5,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	14.001.314,53
(G) GASTOS COM INATIVOS (fls. 374/375)	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2016 (F + G)	14.001.314,53

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls.814/824 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 374/375.

Cabe apontar que, durante os anos de gestão dos demandados, a população municipal – base para a fixação do percentual limite graduado na CRFB/88 – não variou significativamente, sendo o mesmo limite que já vinha sendo determinado pelo TCE nos exercícios anteriores, tendo eles plena ciência do percentual de 5% a ser aplicado.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual e com o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, verifica-se que o total permitido para repasse ao Legislativo no exercício de 2016, montava em R\$ 14.001.314,53. Entretanto, esse valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da CRFB/88, sendo, de fato, de R\$ 15.199.993,70 (f. 46 e 53).

Cabe sopesar que o réu MARCO AURÉLIO DE ALMEIDA GANDRA, então chefe do Poder Legislativo, chegou a devolver ao Poder Executivo o valor de R\$ 12.232,50, quantia muito aquém (fls. 54-v e 55). Portanto, chega-se ao resultado de que houve repasse **acima do limite máximo fixado constitucionalmente no valor histórico de R\$ 1.186.446,67.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

R\$

Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao poder executivo (B)	Repasse apurado após devolução (C) = (A) - (B)
14.001.314,53	15.199.993,70	12.232,50	15.187.761,20

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – fls.1029, comprovante de devolução, fls. 1160/1162

Num cenário de sucesso financeiro, tal diferença poderia até mesmo ser irrisória. Entretanto, em 2016, o então Prefeito, ora réu, chegou a editar Decreto Municipal de “calamidade financeira” n. 4123/2016 (fls. 16/19). Assim, o desrespeito ao limite fixado constitucionalmente, já previamente conhecido pelos demandados, ocasionou e gerou maior agravamento do endividamento financeiro belforroxense, com consequente desequilíbrio da meta fiscal, demonstrando inequívoco atuar irresponsável e ímprobo.

Por fim, para evidenciar, ainda mais, o dolo dos réus, cabe trazer à baila o Relatório (fls. 23/30) produzido pelo Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas – LOPP (órgão interno do Ministério Público) onde se constata que houve superestimativa da receita para o ano de 2016, não observando os gestores os requisitos de elaboração de tais previsões determinados na LRF⁴.

Assim, ao estimarem a previsão de arrecadação para cima, mesmo sabedores de que no ano anterior (2015) já havia sido arrecadado menos do que o previsto, consequentemente, elevaram o patamar do valor do limite de repasse do Poder Executivo para a Câmara, que, portanto, deveria ter sido ainda menor do que os cerca de catorze milhões aceitáveis.

ANO	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADADA	INSUFICIÊNCIA DE ARRECAÇÃO	PERCENTUAL
-----	------------------	--------------------	----------------------------	------------

⁴ Art. 12 da LC 101/2000 – As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

2015	680.920.124	561.675.736	119.244.388	17,5%
2016	691.800.977	576.523.859	115.277.118	16,7%

Ref. Fls. 23 e 25 (relatório do LOPP)

Delimitado o limite da controvérsia e comprovada a afronta aos dispositivos legais aplicáveis, resta-nos clara a necessidade de se buscar um provimento jurisdicional exclusivamente voltado à salvaguarda da moralidade administrativa e da legalidade, baseado na lei 8429/92.

II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA DEMANDA:

II-A) Da violação dos limites inseridos no art. 29-A da *Carta Magna*:

Os fatos narrados na presente demanda ocorreram no ano de 2016, razão pela qual importa analisar o teor das disposições do art. 29-A, da CF/88 e seus incisos, à luz da redação que lhe foi conferida pelas EC 25/2000 e 59/2009. Vejamos:

CF/88

Art. 29-A. **O total da despesa do Poder Legislativo Municipal**, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderá ultrapassar os seguintes percentuais**, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; [\[Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\]](#)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; [\[Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\]](#)

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; [\[Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\]](#)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. [\[Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\]](#)

§ 2º Constitui **crime de responsabilidade do Prefeito Municipal**:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

O exame do texto constitucional, de clareza solar, com o teor dos autos do processo TCE/RJ 205.856-17, não deixa dúvidas quanto à violação, pelo demandado Sr. ADELNILDO BRAULINO DOS SANTOS, do limite imposto nas disposições do art. 29-A, inciso I, da CF/88, porquanto durante o exercício 2016 repassou para o custeio das despesas do Poder Legislativo Municipal o valor de R\$ 15.199.993,70, quando o limite máximo do repasse, correspondente a 5% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º, do art. 153 e nos arts. 158 e 159, todos da CF/88, efetivamente realizadas no exercício anterior, era de R\$ 14.001.314,53.

Além disso, o réu MARCO AURÉLIO DE ALMEIDA GANDRA também teve como total de despesa da Câmara Municipal porcentagem maior do que a permitida na medida em que somente devolveu R\$12.232,50 ao erário municipal como dinheiro público não gasto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

Com efeito, é dever cogente do Poder Executivo, observado o patamar da autorização legal contida na LOA, repassar ao Poder Legislativo, para custeio de suas despesas, valor nunca superior ao limite fixado no art. 29-A, inciso I, da CF/88, uma vez que, conforme se infere do exame do inciso I do §2º, do mesmo artigo constitucional, o repasse à maior configura crime de responsabilidade do Prefeito Municipal.

Ademais, registre-se que a alteração promovida pela EC 58/2009, restringindo sensivelmente os limites de despesas, dá a dimensão da seriedade e gravidade do problema submetido ao exame do Poder Judiciário, que se relaciona de forma indissociável à busca incessante do controle das contas públicas iniciada neste país no ano de 2000, tendo como marcos legislativos a promulgação da EC 25/2000 e da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

II-B) – Do dever de prestar contas e comprovar a correta destinação dos recursos públicos:

Dispõe o art. 84, caput e inciso XXIV, da CR/88, que *"compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior"*.

Determinam, ainda, as disposições dos art. 70, caput, e art 71, caput e inciso I, da CR/88, sobre a competência para exame e julgamento das contas de gestão do Presidente da República, que:

CR/88

"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

(...)

Art. 71. **O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual compete:

I - **apreciar as contas prestadas** anualmente pelo Presidente da República, **mediante parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;”

Por simetria, tal obrigação estende-se ao Governador do Estado (CE/RJ, artigo 145, inciso XIII) e aos Prefeitos Municipais (LOM Belford Roxo, artigo 87, inciso XI), os quais terão suas contas de gestão julgadas, respectivamente, pela Assembléia Legislativa (CE/RJ, art. 122) e Câmaras de Vereadores (CE/RJ, art. 124), sendo certo que em ambos os casos, à exceção do Município de Rio de Janeiro, o Poder Legislativo será auxiliado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (CE/RJ, art. 123, inciso I e art. 124, §1º). Vejamos:

CE/RJ

“Art. 145 - **Compete privativamente ao Governador do Estado:**

XIII - **prestar, anualmente**, à Assembléia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, **as contas** referentes ao exercício anterior;”

“Art. 122 - **A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado** e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pela Assembléia Legislativa**, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

“Art. 123 - O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido **com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado**, ao qual compete:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

I - **apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
(...)”

Lei Orgânica de Belford Roxo

Art. 87 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XI - Prestar contas, anualmente, à Câmara Municipal dentro de sessenta (60) dias após a abertura do ano legislativo, bem como à Corte de Contas competentes;

CE/RJ

“Art. 124 - **A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios**, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, **é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal** e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido **com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado**, que emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito.”

Da simples leitura das disposições constitucionais e legais transcritas acima decorre a conclusão de que **o dever de prestar contas** anuais da gestão/administração financeira de recursos públicos **é da pessoa física do Chefe do Poder Executivo**, que age em nome próprio, e não em nome do ente público, para o cumprimento de **uma obrigação legal e personalíssima**.

No entanto, além de um dever do agente público, deve-se reconhecer que a **prestação de contas e a escorreita fiscalização** quanto à correta administração e aplicação de recursos públicos **configura, ainda, um direito ou garantia fundamental dos cidadãos e da sociedade**, contra o mau uso do dinheiro público.

Neste sentido, merecem destaque as lições de Patrícia Brito e Souza,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

conforme segue:

“As contas retratam a atuação do responsável pelo patrimônio público e são materializadas por meio de documentos, demonstrativos contábeis, financeiros e econômicos, que se transmudam em procedimentos administrativos quando ingressam nos Tribunais de Contas.

O dever de prestar contas constitui um dos mais relevantes princípios constitucionais.

A prestação de contas é mecanismo de controle dos atos da Administração Pública **para garantir o direito subjetivo da sociedade**, que quer saber o quanto se arrecadou e o destino dos recursos, já que o patrimônio e as rendas do Estado pertencem ao povo e não a determinado governo.

Constitui-se, no dizer de Flávio Sátiro Fernandes, em **oportunidade que se concede ao povo de conhecer a destinação dada ao seu dinheiro e se esta destinação se pautou pelos ditames legais pertinentes. Descumpre preceito constitucional, comete ato de improbidade administrativa e crime funcional o agente que se omite ou as presta incorretamente.**” – grifos nossos (Patrícia Brito e Sousa, in “Inelegibilidade decorrente de contas públicas”, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2010, pág 35/36).

E como bem destacou a insígne autora, em sua obra de referência sobre o tema, o dever de prestar contas e, mais, de prestá-las corretamente, corresponde a um histórico direito subjetivo da sociedade, que remonta a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cujo art. 15 assim já dispunha:

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)

“Art. 15 – A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração.”

Forçoso é, então, reconhecer que, **dada a importância desse direito/dever, não se deve permitir seja apenas formalmente cumprido ou exercido**, exigindo-se dos gestores públicos a comprovação cabal da correta destinação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

de cada centavo dos recursos públicos deixados, por decisão adotada nas urnas, à sua administração.

Neste ponto, importa asseverar que cabe ao administrador público não apenas a alegação, mas a comprovação indiscutível, nos processos de prestação de contas, de que deu aos recursos públicos sob sua gestão a destinação legal devida.

E se, nada obstante isso, gozou da condescendência dos membros do Poder Legislativo local, não deve esperar o mesmo comportamento dos membros do Poder Judiciário.

II-C) - Da caracterização de ato de improbidade administrativa:

Como não se ignora, a **Lei nº. 8.429/92**, que dispõe sobre "as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências", foi editada para dar efetividade ao preceito do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, segundo o qual "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

Referido diploma legal, **marco no combate à corrupção em nosso País**, cuidou de tipificar, de forma exemplificativa, atos que ferem a probidade na condução dos negócios da administração, dividindo-os em três grandes grupos, a saber: a) os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10); e c) os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

- Violação ao artigo 10, *caput*, IX, da Lei 8.429/92:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

Na medida em que os réus empregaram verbas públicas a seu bel prazer, gerando um déficit milionário nos cofres públicos de um dos Municípios mais carentes de recurso de todo o Estado, ele desrespeitou expressamente o sistema de freios e contrapesos, instituído pela Constituição da República de 1988.

Destarte, a conduta narrada efetivamente causou danos ao erário, eis que as despesas realizadas são expressamente proibidas em lei, de sorte que aquela se subsume aos termos do disposto no artigo 10, *caput*, e inciso IX, da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

“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;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

Vislumbra-se que a *mens legis* do dispositivo ora em comento é impedir que o Administrador Público conduza os negócios do Estado de forma desregrada, realizando operações financeiras ilegais, ou ordenando a realização de despesas ao arrepio da lei, o que certamente causa prejuízos ao patrimônio público, devendo esta consequência ser interpretada em seu mais amplo sentido.

Neste sentido é o precioso escólio de *José dos Santos Carvalho Filho*, que aduz:

“(...) Anote-se, ainda, que o sentido de ‘patrimônio’ na expressão ‘perda patrimonial’ tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão ‘patrimônio público’. Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico-financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente passível de violações.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

O objeto da tutela reside na preservação do patrimônio público. Não somente é de proteger-se o erário em si, com suas dotações e recursos, como outros bens e valores jurídicos de que se compõe o patrimônio público. Esse é o intuito da lei no que toca a tal aspecto (...)” (in Manual de Direito Administrativo. 15ª Edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Iures, 2006. p. 877/878).

Assim, em que pese a inexistência de comprovação do destino efetivamente atribuído ao gasto implementado, já que são demasiadamente genéricos, fato é que pelo simples emprego irregular da mencionada verba, o patrimônio público efetivamente restou violado, ante a comprovação de um déficit milionário e impeditivo de futuras aplicações em outras obras e ações governamentais de maior relevância social.

Por fim, resta esclarecer que o valor do dano ao erário é o excedente gasto indevidamente pela Câmara Municipal, a saber, o **valor histórico de R\$1.186.446,67, que devidamente atualizado, chega a R\$1.864.335,93 (um milhão, oitocentos e sessenta e quatro mil, trezentos e trinta e cinco reais e noventa e três centavos – DOC 2).**

- Violação ao artigo 11, *caput*, e seu inciso I, da Lei n. 8.429/92:

Sem embargo do exposto, não há qualquer dúvida que os atos praticados pelos demandados afrontaram diretamente os princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública, em especial a legalidade e a moralidade administrativa, na medida em que ordenou despesas milionárias extemporâneas e, portanto, inconsequentes, causando, ainda, prejuízos ao erário.

Conforme inúmeras vezes destacado pela doutrina e jurisprudência pátrias, a inaptidão, a desonestidade ou a desídia dos agentes públicos lamentavelmente assumem as mais variadas formas, uma vez que é absolutamente inigualável a criatividade humana.

Neste contexto, optou o legislador constitucional e infraconstitucional pela elaboração de normas capazes de se adequar a essa peculiaridade, sendo efetivamente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

esta a função dos princípios que informam o ordenamento jurídico, competindo, entretanto, a última palavra quanto à adequação do ato impugnado à tipologia legal ao Poder Judiciário, do exame do qual não se pode subtrair a análise de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito (art. 5º, XXXV, CR/88).

Assim, configura ato de improbidade a violação dos princípios que regem a atuação estatal, ainda que daí não resulte enriquecimento ilícito ou dano ao erário, dever jurídico que é visualizado no art. 37, caput, da CR/88, com redação determinada pela EC n. 19/1998, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

De sua vez os arts. 4º e 11, da Lei 8429/92, encontram-se assim redigidos:

“Art. 4º - Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.”

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

I- praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;”

Justifica-se a posição do legislador ao tipificar a violação aos princípios que regem a Administração Pública, erigindo-a a categoria de ato de improbidade administrativa (art. 11), na medida em que referidos princípios apresentam-se na condição de mandamentos normativos nucleares e superiores do sistema jurídico, os quais orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas. Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta a sua importância basilar ao asseverar que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

“violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. **A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.** É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura neles esforçada” (“Elementos de Direito Administrativo”; Editora Revista dos Tribunais).

Destaque-se, por oportuno, que é pacífico o entendimento de que o rol dos princípios constantes do art. 11 é meramente exemplificativo, uma vez que não é dado ao legislador infraconstitucional restringir ou suprimir aqueles previstos na Constituição.

Com efeito, é imperioso admitir que a moralidade incerta no art. 11, da Lei 8429/92, concentra em si mesma todos os valores extraídos dos princípios regentes da atividade estatal, permitindo-se concluir que a tipologia definida no dispositivo legal em comento a todos alcança, ainda que advenham de princípios implícitos no sistema jurídico.

Sobre o **princípio da legalidade** já se advertiu que “Devendo o Estado submeter-se à ordem jurídica, todos os atos do Poder Público devem buscar seu fundamento de validade em norma superior. Os **atos administrativos** devem ser praticados com estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema; **a atividade legislativa** somente produzirá comandos normativos válidos em havendo harmonia com a Constituição da República e **a atividade jurisdicional**, não obstante o livre convencimento do julgador, deve manter-se adstrita às normas constitucionais e infraconstitucionais, sendo defesa a prolação de decisões dissonantes do sistema jurídico.” (Emerson Garcia, et al. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 61/62)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

Decorre daí que o princípio da autonomia da vontade é inaplicável aos atos dos agentes públicos, cujos atos devem ser praticados tão somente no âmbito de “liberdade” que a lei lhe confere.

Assim, enquanto para o particular a lei garante a prerrogativa de praticar quaisquer atos, salvo expressa vedação legal, ao agente público, ao revés, impõe-se o dever de praticar o ato apenas em estando presentes os substratos que o legitimam, mantendo-se sua liberdade adstrita aos limites impostos pelo legislador (poder discricionário).

Quanto ao **princípio da moralidade** sabe-se que, em sua gênese, buscou justificar a sindicabilidade do móvel do agente público ou dos objetivos a serem alcançados pelo ato estatal, de modo a determinar que permaneça adstrito não só ao princípio da legalidade, mas também a observância de uma “ética administrativa” estabelecida entre o seu atuar e a consecução do interesse público.

Assim, **uma vez que legalidade e moralidade são princípios que se complementam e integram, sempre que um ato estatal esteja em desacordo com o primeiro, importará em violação em segundo.** A recíproca, entretanto, não é verdadeira, na medida em que é possível que um ato estatal esteja em conformidade com a lei, mas em dissonância com a moralidade administrativa, esta informada pelos valores da justiça, dignidade, honestidade, lealdade, boa-fé e busca do bem comum.

Nessa linha, resta imperioso reconhecer que para o desempenho da atividade estatal retratada nos autos, o demandado deixou de observar de forma categórica os **deveres de legalidade e moralidade** aos quais estava indissociavelmente vinculado.

Por tudo isso, devem ser aplicadas aos réus as sanções previstas no art. 12, incisos II e III, da Lei 8.429/92, visto que foi o responsável pela inobservância aos preceitos inseridos na Constituição da República, na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na Lei 7990/89 e na Lei de Improbidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

III- DA DOSIMETRIA:

Está sendo imputada aos réus a prática de atos de improbidade administrativa correspondentes ao art. 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. Assim, os mesmos fazem jus às sanções do art. 12, II e III, *in verbis*:

*Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser **aplicadas isolada ou cumulativamente**, de acordo com a gravidade do fato:*

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Cumpre, pois, partir do inciso II (mais abrangente) para a fixação da sanção pelo correlato ato de improbidade administrativa. Com base nisso, pede-se que aos demandados sejam aplicadas as penas de **ressarcimento integral do dano**, no montante descrito em capítulo próprio, supra, **suspensão dos direitos políticos por oito anos**, **pagamento de multa civil no equivalente ao dobro do dano ao erário** e **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos**.

IV - DA PROVIDÊNCIA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

A fim de dar efetividade à prestação jurisdicional perquirida por meio desta demanda, cumpre requerer ao Juízo seja decretada a indisponibilidade de bens de propriedade dos demandados em valor suficiente à recomposição do dano ao erário e ao pagamento de danos morais coletivos e multas para todos os demandados.

Trata-se de providência cautelar, requerida incidentalmente no bojo da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa. Logo, a teor dos artigos 297, 300 e 303, todos do Código de Processo Civil, a demonstração da verossimilhança das alegações e do perigo de dano irreversível ou de difícil recuperação são requisitos para a concessão da medida. Em verdade, a letra da lei simplesmente exige a presença dos tradicionais requisitos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Tratando-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, cumpre assinalar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece o *periculum in mora* como sendo presumido. Vide, nesse sentido, acórdão proferido em recurso repetitivo, cujo teor foi publicado no Boletim Informativo de Jurisprudência de nº 547:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLEND A PRIMEIRA SEÇÃO.

- 1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992).*
- 2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário.*
- 3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

*Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o **periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição**, segundo a qual 'os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92. Assim, **a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes tráfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido**".*

4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013.

5. Portanto, **a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos.

7. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ. (STJ, REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014, grifamos)

Da mesma forma, no que toca ao *fumus boni iuris*, cumpre observar que os fatos estão demonstrados em tintas fortes, indiscutíveis. Logo, a demonstração do ocorrido é caracterizadora da “fumaça do bom direito” exigida para a decretação de providências cautelares.

Outrossim, é pertinente rememorar que a presente indisponibilidade pode, e deve, alcançar o valor que se pretende obter a título de compensação pelos danos morais coletivos provocados, haja vista o risco de frustração do pleito – invocando, aqui, a presunção quanto ao *periculum in mora* já reconhecida pelo STJ.

É este, aliás, o entendimento que predomina neste Egrégio Tribunal de Justiça. Confira-se:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMBARGOS DE TERCEIROS. **DECISÃO QUE DECRETOU A INDISPONIBILIDADE DE BEM**. REQUERIMENTO DE SUBSTITUIÇÃO DA CONSTRIÇÃO EM DINHEIRO POR BEM IMÓVEL. INDEFERIMENTO DO PEDIDO LIMINAR, MANTENDO-SE A INDISPONIBILIDADE DO IMÓVEL OBJETO DA DEMANDA. VALOR INSUFICIENTE A REPARAÇÃO DO DANO CAUSADO AO ERÁRIO. **A indisponibilidade de bens decretada nos autos da ação de improbidade busca garantir futura execução para ressarcimento do dano moral e patrimonial coletivo causado por eventual condenação pela prática de atos que tenham causado lesão ao erário, na forma do art. 7º, 10 e 12 da Lei nº 8.429/92**. Recurso negado, na forma do art. 557 do CPC. (TJRJ, 12ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento nº 0066724-59.2015.8.19.0000, Rel. Des. Cherubin Helcias Schwartz Júnior, julgado em 26/11/2015, grifamos)*

Deve a indisponibilidade abranger ainda montante suficiente para cobrir a multa que se espera seja aplicada, n/f art. 12, III, da Lei de Improbidade. E é exatamente esta a orientação que ecoa nas decisões mais recentes proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra acórdão do Tribunal de Justiça local, publicado na vigência do Código de Processo Civil de 1973, assim ementado (e-STJ, fl. 144): AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Improbidade administrativa - Liminar para indisponibilidade dos bens - Possibilidade ante o disposto no art. 37, § 4º, da CF e 7º, par. único, da Lei 8.429/92 - Decisão que amplia a indisponibilidade para abranger a multa civil - Descabimento - Indisponibilidade que deve restringir ao prejuízo causado ao erário - Precedentes destas Câmara e Corte – Recurso parcialmente provido

O recorrente aponta violação dos arts. 7º, caput, 12, II, da Lei n. 8.429/92, porquanto a indisponibilidade dos bens deve ser interpretada de forma ampla, não se restringindo ao dano em si, mas também a todos os valores que tiverem de certa forma vinculados aos termos da condenação. Ademais, a indisponibilidade recai sobre tantos bens dos patrimônio do recorrido quantos forem necessários para o integral ressarcimento do dano causado. Parecer do Ministério Público pelo provimento do recurso (e-STJ, fls. 195/199).

É o relatório.

Quanto à indisponibilidade dos bens, o Tribunal de origem entendeu que (e-STJ, fl. 147): E, no caso em apreço, estão bem demonstrados os indícios da participação do agravante na rede complexa de atos coordenados para a lesão ao erário público, conforme apontam os documentos de fls. 100/131. Todavia, não é possível ampliar a indisponibilidade para abranger a multa civil. Como já decidido nesta Câmara, "... o quanto da indisponibilidade deve corresponder ao valor líquido do dano supostamente decorrente do ato de improbidade descrito na inicial.

Contudo, a decisão combatida encontra-se em divergência com a orientação firmada por esta Corte Superior, que, ao interpretar o art. 7º da Lei n. 8.429/92, tem decidido que, por ser medida de caráter assecuratório, a decretação de indisponibilidade de bens, ainda que adquiridos anteriormente à prática do suposto ato de improbidade, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o potencial valor de multa civil. Nessa linha:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 7º DA LEI 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BENS. VALOR DO DANO AO ERÁRIO, ACRESCIDO DO VALOR DE POSSÍVEL MULTA CIVIL. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno, interposto em 29/07/2016, contra decisão monocrática, publicada em 28/06/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

II. Na origem, trata-se de Agravo de Instrumento, interposto pelo Ministério Público estadual, em face de decisão que, em sede de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta em desfavor do ora agravante e outros, indeferiu o pedido de ampliação da indisponibilidade dos bens, para alcançar também o valor correspondente à multa civil.

III. Com efeito, "**o Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar o art. 7º da Lei nº 8.429/92, tem decidido que, por ser medida de caráter assecuratório, a decretação de indisponibilidade de bens, ainda que adquiridos anteriormente à prática do suposto ato de improbidade, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o potencial valor de multa civil**" (STJ, AgRg no REsp 1.260.737/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 25/11/2014). No mesmo sentido: STJ, MC 24.205/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/04/2016; REsp 1.313.093/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/09/2013; STJ, AgRg no Resp 1.299.936/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/04/2013.

IV. O acórdão de 2º Grau - em conformidade com a jurisprudência dominante desta Corte - deu provimento ao Agravo de Instrumento do Parquet estadual, para ampliar a decretação da indisponibilidade de bens dos réus, a fim de alcançar o valor de eventual multa civil. Incidência da Súmula 83/STJ, in verbis: "não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida." V. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp 913.481/MT, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 28/9/2016) - grifos acrescentados

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, V, do CPC/2015, c/c o art. 255, § 4º, III, do RISTJ, **dou provimento ao recurso especial para reconhecer a extensão do valor da medida constritiva do patrimônio, incluindo-se no montante, a possível aplicação de multa civil**, nos termos da fundamentação supra.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 20 de fevereiro de 2017.

MINISTRO OG FERNANDES

Relator (RESP 1629750)

Partindo dessas premissas, cumpre apontar que a indisponibilidade de bens deverá ter como limites os montantes abaixo consignados:

Dano ao erário

Multa

Total



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

R\$ 1.864.335,93 ⁵	R\$ 3.728.671,86	R\$5.593.007,79
-------------------------------	------------------	------------------------

Assim, presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, com fundamento nos artigos 7º e 16, § 2º, da Lei n. 8.429/92 combinados com o art. 12 da Lei n. 7.347/85, impõe-se a concessão de liminar para decretar a indisponibilidade de seus bens, **alcançando-se o montante acima destacado, com a inscrição da indisponibilidade nos sistemas BacenJud e RenaJud e a expedição de ofícios para a Delegacia da Receita Federal, Banco Central, Detran, Corregedoria de Justiça do TJ/RJ, Cartórios de Registro de Imóveis do Estado e Capitania dos Portos, comunicando-lhes, dessa forma, a referida indisponibilidade e perquirindo-lhes acerca da existência de registros de bens em nome dos réus.**

V - DOS PEDIDOS:

Postula o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

- Seja esta ação autuada e distribuída a uma das varas cíveis desta comarca;
- Seja deferida, *inaudita altera pars*, a indisponibilidade cautelar de bens em desfavor dos Demandados, nos montantes e na forma indicados no capítulo próprio, *supra*;
- Sejam **notificados** os Requeridos para, nos termos do artigo 17, § 7º da Lei de Improbidade Administrativa, oferecerem defesa prévia por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias;
- Seja **o Município de Belford Roxo intimado**, por seus representantes legais, nos termos do art. 17, § 3.º, da Lei n.º 8.429/92, para integrar a

⁵ Valor atualizado do excedente repassado e gasto pela Câmara Municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

lide, se desejar;

- e) Em seguida, seja **recebida a inicial**, com a consequente **citação** dos réus para, querendo, contestar a presente ação, que deverá seguir o rito ordinário, no prazo legal e sob pena de revelia e confissão;
- f) Seja requisitada ao TCE/RJ **cópia integral dos processos** TCE n. 205.856-5/17, inclusive devendo conter todos os documentos, planilhas e extratos SIGFIS e fundamentaram a análise do Corpo Técnico Instrutivo, inclusive cópias de mídias a ele anexadas;
- g) Sejam os réus condenados ao pagamento de honorários de sucumbência ao Fundo Especial do Ministério Público, arbitrados em 20% sobre o valor da causa, nos termos da Lei Estadual nº 2.819 de 07.11.97, regulamentada pela Resolução GPGJ nº 801 de 19.03.1998;
- h) Sejam os réus condenados nas penas do artigo 12, II e III da Lei nº 8.429/92, observadas as considerações acerca da dosimetria feitas no capítulo próprio desta exordial, a:
 - h.1) REPARAÇÃO solidária e integral do DANO AO ERÁRIO, a ser devidamente atualizado, sendo certo que o valor deve ser revertido em favor da entidade pública lesada,, conforme disposição do artigo 18 da Lei n. 8.429/92;
 - h.2) PERDA de todo e qualquer cargo, mandato, função, emprego ou atividade que a requerida porventura estiver exercendo, ao tempo da condenação, em quaisquer das entidades elencadas no art. 1º da Lei de Improbidade, seja por eleição, nomeação, contratação ou outra forma de investidura ou vínculo;
 - h.3) SUSPENSÃO de seus direitos políticos pelo prazo de 8 (oito) anos, a depender do(s) dispositivo(s) aplicado(s) na condenação;
 - h.4) PAGAMENTO de multa civil, consistente no dobro do valor do dano causado, devidamente corrigido e atualizado;
 - h.5) PROIBIÇÃO de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de até 5 (cinco) anos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias

Belford Roxo | Duque de Caxias | S.J. de Meriti

O Ministério Público protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos no ordenamento jurídico, em especial quanto à testemunhal, à documental suplementar e ao depoimento pessoal dos demandados.

Em atenção ao que consta no art. 319, VII, do Código de Processo Civil, cumpre informar que, devido à indisponibilidade do direito tutelado, o *Parquet* se manifesta contrariamente à realização de audiências de conciliação ou mediação.

Dá-se à causa o valor de **R\$ R\$5.593.007,79 (cinco milhões, quinhentos e noventa e três mil e sete reais e setenta e nove centavos)**⁶.

Duque de Caxias, 28 fevereiro de 2019.

Juliana Amorim Cavalleiro

Promotora de Justiça

Matricula 2.863

⁶ Valor atualizado do excedente repassado e gasto pela Câmara Municipal somado ao valor da multa civil.