

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA ___ VARA DE
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO RIO DE JANEIRO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito no CNPJ sob o nº 28.305.963.001-40, por meio do Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos arts. 127 e 129, II e III, da CRFB/88; nos arts. 1º, IV, 3º e 12 da Lei nº 7.347/85 c/c arts. 25, IV, “a” e “b”, da Lei nº 8.625/93 e com o art. 303 do Novo Código de Processo Civil, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA**

em face de

ROBERTO ROBADEY COSTA JUNIOR, brasileiro, Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, inscrito no CPF/MF sob o n. 844.331.087-15, residente na Rua Maestro Joaquim Naegele, n. 32, apt. 401, Cantagalo – RJ;

LUIZ FERNANDO DE SOUZA “PEZÃO”, brasileiro, ex-governador do Estado do Rio de Janeiro, inscrito no CPF/MF sob o n. 569.211.957-91, residente na Rua Capitão Manoel Torres, n. 159, Centro, Piraí – RJ, atualmente custodiado na Cadeia Pública José Frederico Marques, localizada na Rua Célio Nascimento, s/n, Benfica, Rio de Janeiro – RJ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Rua Pinheiro Machado s/nº, Laranjeiras, nesta cidade, CEP 22.238-900;

O PROCEDIMENTO E A ATUAÇÃO DO GAESF

Inicialmente, cabe delinear que a presente ação tem como substrato probatório o Inquérito Civil nº 10/2017, protocolado sob o nº MPRJ 2017.00576372, originariamente instaurado pela Suprocuradoria-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais após a representação da Presidência da Comissão de Defesa Civil da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), de que o então Governador teria contingenciado receitas financeiras do Fundo Especial do Corpo de Bombeiros (FUNESBOM), apesar de sua destinação ser legalmente vinculada.

Após, a Suprocuradoria-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do MPRJ solicitou o auxílio do GAESF que, em razão da manifestação prévia favorável da coordenação do grupo, restou deferida pelo Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça, em virtude da relevância institucional do fato analisado e da sua adequação ao âmbito de atribuições deste Grupo Especializado, nos termos da Resolução GPGJ nº 2.100/2017¹.

Nesta esteira, o ato de auxílio foi publicado no diário oficial estadual de 8.12.2017, transferindo a atribuição para atuar no presente feito, da Subprocuradoria-Geral, ao grupo de atuação especializada, então oficiante.

¹ Art. 2º – O GAESF tem por finalidade prestar auxílio aos órgãos de execução do Ministério Público incumbidos da prevenção e da repressão: (...)

II – aos ilícitos civis praticados em detrimento das ordens tributárias Estadual e Municipais, que atentem contra as normas regulamentares, legais e constitucionais referentes à previsão, instituição e arrecadação da receita tributária, em especial nos procedimentos que tenham por objeto:

- a) zelar pelo efetivo cumprimento das normas referentes à previsão, instituição e arrecadação da receita tributária, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000) e outras legislações congêneres;
- b) zelar pelo efetivo cumprimento das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000) e outras legislações congêneres referentes à renúncia de receita tributária;
- c) acompanhar as metas de arrecadação de tributos, as medidas de combate à sonegação fiscal, de cobrança da dívida ativa e dos créditos executáveis pela via administrativa, a fim de propor medidas para dar eficiência a essas políticas e fiscalizar a legalidade dos atos praticados nesta seara;
- d) acompanhar as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e outras normas congêneres que tenham referência com a receita tributária, a fim de zelar pelo cumprimento do resultado primário pretendido;
- e) promover a responsabilização dos agentes públicos por meio da ação de improbidade administrativa, pelo descumprimento das normas relativas à previsão, instituição, arrecadação e renúncia de receitas tributárias ou ainda em caso de quaisquer condutas que atentem contra a ordem tributária.

DOS FATOS:

A presente ação civil pública tem por base fática os reiterados contingenciamento e inexecução dos recursos orçamentários vinculados ao Fundo Especial do Corpo de Bombeiros (FUNESBOM) pelo seu gestor, bem como a restrição de disponibilidade de caixa, esta, realizada pelos gestores da CUTE – Conta Única do Tesouro do Estado. Situação, repita-se, trazida à baila mediante representação subscrita pelo então deputado estadual Flávio Nantes Bolsonaro à Procuradoria-Geral de Justiça, em 11.4.2017, que serviu de fundamento para deflagração do supramencionado procedimento investigatório.

A referida representação já noticiava originalmente a restrição, pelo Tesouro Estadual, do repasse da integralidade dos recursos financeiros vinculados ao FUNESBOM - fundo especial instituído pela Lei nº 622/1982. Essa lei, por sua vez, criou receitas próprias (vide art. 1º) e vinculou as despesas do FUNESBOM ao financiamento das ações elencadas no seu art. 2º.

Nessa representação há ainda informações sobre eventual déficit de R\$ 62 milhões no FUNESBOM, em face dos contínuos contingenciamentos sofridos, bem como apontamentos sobre os impactos negativos dos repasses a menor, especialmente no que tange ao financiamento do Hospital Central do Corpo de Bombeiros. Segundo informa, tais contingenciamentos estavam restringindo as manutenções periódicas e as aquisições de equipamentos indispensáveis à realização de exames essenciais².

Cabe destacar que, a partir da edição do Decreto Estadual nº 44.899/2014, a administração fazendária do Rio de Janeiro estipulou como necessária a transferência de recursos financeiros, vinculados a fundos estaduais, para a Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE). Assim sendo, todas as unidades gestoras (UGs) de recursos próprios passaram a transferir à CUTE os seus recursos. E com o FUNESBOM não foi diferente, o que fez com que seus responsáveis perdessem a autonomia que as respectivas leis instituidoras lhes davam. Na prática, eles passaram a ter que solicitar a “Disponibilização de Limite de Saque” para disporem de seus próprios recursos e realizarem seus pagamentos.

² Representação juntada às fls. 4-9 do inquérito civil MP RJ nº 201700576372.

Esse entendimento foi corroborado pela Secretaria de Estado de Fazenda quando da expedição do ofício-resposta SEFAZ/SGAB nº 846/2018, de 26.9.2018 (f. 173-176), através do qual o então Secretário de Estado de Fazenda, Sr. Luiz Cláudio Fernandes Lourenço Gomes aduziu que:

“... cumpre a cada Unidade Gestora (UG) realizar e gerir seus contratos e, por conseguinte, contabilizar, empenhar, liquidar e emitir Programações de Desembolso (PD's) de valores a eles relacionados.

Por meio do Decreto Estadual nº 44.899/2014, de 05 de agosto de 2014, é necessária a transferência de recursos financeiros para a Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE), utilizando a ferramenta de OB de Transferência. Especificamente, no caso das UGs com recursos próprios e transferidos à CUTE, como ocorre com o FUNESBOM, as UGs solicitam a disponibilização de Limite de Saque da CUTE para que elas possam honrar suas obrigações, por meio de execução das PDs, e, caso seja de interesse da UG, a descentralização de limite de saque, mediante emissão de Nota Patrimonial (NP). Ou seja, temos que, ao final de cada exercício, o somatório de todas OBs de Transferências é igual ao somatório de todos os pagamentos efetuados pela FUNESBOM, neste caso específico, adicionado ao somatório de todas as descentralizações de limite de saque efetuadas pelo FUNESBOM acrescido do somatório de todos os recursos na CUTE ainda não utilizados pelo FUNESBOM, cuja equação encontra-se abaixo.

$$\sum OB_Transferência = \sum Pagamentos FUNESBOM + \sum Descentralização Limite Saque + \sum Recursos Não Utilizados CUTE$$

***O Limite de Saque é a disponibilidade financeira online da UG existente na CUTE após transferência dos recursos.** Este mecanismo inspira-se na metodologia empregada pelo Governo Federal e que, uma vez tendo recursos em caixa, permite a saída desses recursos para pagamentos diversos por meio da execução das PDs por parte das UGs.*

Portanto, cabe a cada uma destas UGs a execução das PDs, ou seja, o pagamento propriamente dito das despesas contabilizadas

4

com fontes de recursos próprios, bem como a emissão e a contabilização de NPs.

Ainda que a destinação/utilização do recurso do FUNESBOM ocorra por Limite de Saque da CUTE, que é de titularidade da SEFAZ, cabe ao FUNESBOM informar o quanto e para quem efetuou pagamento e/ou realizou a descentralização de recursos.

No que tange à competência desta SUBFIN, no caso do FUNESBOM, libera-se única e simplesmente, o Limite de Saque solicitado pela UG. Todas as demais atividades são de responsabilidade do FUNESBOM.

(...) Ressalte-se que todos os pagamentos realizados nesta UG dependem de ratificação do FUNESBOM.

Portanto, resta claro ser possível apenas à UG contratante, enquanto gestora dos seus contratos, a apresentação de detalhes quanto à destinação dos valores pertencentes ao mesmo."

Desta feita, a partir da edição do Decreto nº 44.899/2014, com a transferência compulsória das receitas financeiras vinculadas aos fundos estaduais à CUTE, houve uma latente perda de autonomia dos gestores dos respectivos fundos, que passam a ter que solicitar Limite de Saque (ou seja, disponibilidade financeira) à SEFAZ, para cumprirem com as suas obrigações. O que dificulta o trâmite da gestão, durante a execução das suas respectivas despesas.

Por outro lado, ao impor esse limite à gestão financeira dos fundos, o Decreto Estadual acabou por acrescentar responsabilidades não previstas na lei ao ordenador de despesas central. A essa altura, pouco importava o que os gestores dos fundos definiam como prioridade, mas sim o quanto a SEFAZ liberava para financiar tais despesas prioritárias.

Analisando agora **as receitas realizadas pelo FUNESBOM entre 2014 e 2017**, verificamos que o mesmo é composto, principalmente³, por 5 (cinco) Fontes de

³ Conforme se extrai das informações acostadas às f. 77/78, 101/102, 120/121 e 139/140 do inquérito civil nº 10/2017, que instrui a presente demanda, além das Taxas de Incêndio, da Contribuição dos Servidores

Receitas. Sendo que, destas, **a taxa de prevenção e extinção de incêndio representa, em média, 77%** e as provenientes de **Contribuições dos Servidores para o Fundo de Saúde, outros 12,5%**.

Por isso, focamos inicialmente na execução dessas 2 fontes de receita para informar que:

- (i) em 2014, dos R\$ 276,960 milhões arrecadados, R\$ 182,056 milhões corresponderam aos valores da taxa de incêndio, sendo certo que as Contribuições dos Servidores para o Fundo de Saúde do CBMERJ totalizaram \$ 72, 331 milhões (incluindo folhas atrasadas);
- (ii) em 2015, as receitas do fundo totalizaram R\$ 230,076 milhões, dos quais R\$ 188,159 milhões são referentes à taxa de incêndio e as Contribuições dos Servidores para o Fundo de Saúde do CBMERJ perfizeram outros R\$ 29,375 milhões;
- (iii) em 2016, ingressaram no FUNESBOM R\$ 204,260 milhões, dos quais R\$ 170,410 milhões corresponderam ao aporte da arrecadação da taxa de incêndio e outros R\$ 24,312 milhões ingressaram através das Contribuições dos Servidores para o Fundo de Saúde do CBMERJ e;
- (iv) em 2017, as receitas do fundo totalizaram R\$ 236,049 milhões, dos quais R\$ 186,046 milhões são referentes à taxa de incêndio e R\$ 40,759 milhões foram provenientes das Contribuições dos Servidores para o Fundo de Saúde do CBMERJ.

Jogando luz agora na execução das despesas do FUNESBOM, por programa de trabalho (PT)⁴, fazendo a mesma análise ano a ano, verificamos que:

- (i) em 2014, os programas de trabalho orçamentários referentes ao “*reequipamento da CBMERJ*” só foi 39,25% executado; à “*implantação*

para o Fundo de Saúde da Corporação, de parcelas dos Emolumentos legalmente instituídos ao Corpo de Bombeiros, das receitas de transferência do SUS e da Contribuição Patronal Estatal ao Fundo de Saúde do CBMERJ, outras receitas aparecem aleatoriamente num exercício, mas não em outros. É o exemplo dos rendimentos de contas correntes, de contas convênio e de algumas transferências pontuais. Por isso, optamos por denominar as cinco primeiras de fontes de receitas principais do FUNESBOM.

⁴ Da mesma forma, focamos a análise da execução somente das despesas orçamentária e financeiramente mais relevantes, bem como as que, pelas ações de governo orçamentariamente previstas, se vinculariam com o tema principal deste inquérito civil.

- da unidade da CBMERJ”, apenas 51,99% executado e; à “prevenção a incêndios e salvamentos”, só 57,74% executado;
- (ii) em 2015, novamente o programa de trabalho “prevenção a incêndios e salvamentos” foi apenas 30,45% executado; o P.T. relativo à “prevenção e desastres ambientais e climáticos”, à “aquisição de aparelho de ultrassonografia do CBMERJ”, à “prevenção ao câncer de pele nos GMAR CBMERJ” e aos “equipamentos para o Hospital do CBMERJ” foram **totalmente inexecutados** (com 0% de execução das respectivas despesas);
- (iii) em 2016, os seguintes programas de trabalho foram subexecutados: “despesas obrigatórias de caráter primário”, com 23,89%, “reequipamento do CBMERJ” com 27,32%, “implantação de unidade do CBMERJ”, com 5,01%, e os programas de trabalho relativos à “unidade do corpo de bombeiros”, “prevenção ao câncer de pele nos GMAR CBMERJ” e “equipamentos e manutenção Hospital CBMERJ” foram mais uma vez **integralmente inexecutados** (0% de execução de despesa) e;
- (iv) finalmente, em 2017, o PT referente às “despesas obrigatórias de caráter primário” foi apenas 31,97% executado; o referente ao “reequipamento do CBMERJ”, apenas 29.40% executado; o da “implantação de unidade do CBMERJ”, apenas 1,57% executado; o PT da “ampliação da frota do CBMERJ” foi 23,35% executado e o da “operacionalização do sistema de saúde interno do CBMERJ” foi 63,94% executado.

Outro enfoque que merece ser dado à execução orçamentária dos Programas de Trabalhos relativos à prestação de serviços de saúde do CBMERJ, quais sejam, o referente à “aquisição de aparelho de ultrassonografia do CBMERJ” (R\$ 42.857) e à aquisição de “equipamentos para o Hospital do CBMERJ” (R\$ 100.000). Tais valores, em comparação com o orçamento total do Fundo, são ínfimos, a despeito de as necessidades referentes à assistência à saúde da corporação serem latentes, urgentes e atuais.

Assim, por uma razão ou por outra (baixo percentual de execução ou baixo valor de previsão orçamentária), torna-se evidente a eleição das prioridades do gestor do FUNESBOM de não privilegiar as supramencionadas despesas na sua área de saúde.

Em resumo, sempre houve no FUNESBOM recursos mais do que suficientes para manter, aparelhar e até ampliar o serviço de atendimento e assistência à saúde da corporação. Como dito anteriormente, **só em 2014 ingressaram mais de R\$ 72 milhões em recursos relativos às Contribuições dos Servidores para o Fundo de Saúde do CBMERJ.** Nos anos subsequentes (**2015, 2016 e 2017**) **ingressaram outros R\$ 94 milhões** (somados).

No entanto, se observarmos as despesas realizadas na área de saúde no decorrer dos anos de 2014 a 2017, apesar de haver dotação orçamentaria suficiente na LOA e existirem recursos financeiros que garantissem a sua execução, os valores ficaram parados na CUTE – Conta Única do Tesouro Estadual. Enquanto o hospital e os demais equipamentos públicos de saúde do sistema interno do CBMERJ careciam de todo o tipo de suporte, seja estrutural – equipamentos, obras de manutenção etc. –, seja humano.

Em 2014, a LOA autorizou uma despesa de R\$ 53.642.116,00, no programa de trabalho orçamentário de “operacionalização do sistema interno de saúde do CBMERJ”. Esse orçamento foi reforçado em R\$ 35.765.266,60, dos quais, em seguida, foram retirados R\$ 23.181.064,26. O que, por si só, já demonstra um total descontrole e incongruência na aplicação de recursos orçamentários relativos a este tema. Destes, foram empenhados R\$ 60.621.514,747, restando um saldo orçamentário no final daquele exercício de R\$ 4.227.217,68. Ou seja, deixaram de ser aplicados na área da saúde, naquele ano, mais de R\$ 4.227.217,68. E, pasmem, não por falta de recursos financeiros.

Naquele mesmo ano, o FUNESBOM possuía **R\$ 109.291.474,30 (cento e nove milhões duzentos e noventa e um mil quatrocentos e setenta e quatro reais e trinta centavos) de saldo financeiro.** Ou seja, dinheiro em caixa, que poderia e deveria ser aplicado nas destinações específicas do referido fundo, dentre elas a área de assistência médica hospitalar do CBMERJ.

Nos anos seguintes, não foi diferente. **Em 2015**, por exemplo, foi prevista na LOA R\$ 47.272.660,00 para despesas com a “operacionalização do sistema interno de saúde”. Essa dotação orçamentária foi inicialmente reforçada em R\$ 86.837.422,70, mas depois foram retirados R\$ 44.603.164. O que mais uma vez demonstra o total descompasso e desorganização sobre a gerência e aplicação desses recursos orçamentários.

Desses R\$ 89.506.918,70 que restaram de dotação orçamentária referente ao PT acima referido em 2015, apenas R\$ 39.200.140,66 foram empenhados. Ou seja, apenas 43,7% desse programa de trabalho foi executado, **a despeito de ter sobrado no final de 2015 um saldo financeiro de R\$ 159.316.922, 37 (cento e cinquenta e nove milhões trezentos e dezesseis mil novecentos e vinte e dois reais e trinta e sete centavos) no FUNESBOM.**

Deixou-se de aplicar, no mínimo, R\$ 49.241.981,97 que já estavam autorizados, em programas de trabalho específicos já previstos e, com recursos financeiros mais que suficientes. Mesmo enquanto a assistência médica hospitalar do CBMERJ clamava por melhoria em seus serviços.

Na LOA de 2016 foram autorizadas despesas para o PT de “operacionalização do sistema interno de saúde”, no montante de R\$ 64.420.411,00. Ao longo do exercício, houve reforços orçamentários para este PT em R\$ 33.333.020,27, totalizando uma autorização orçamentária de R\$ 97.753.431,27. Só que o gestor do fundo empenhou apenas R\$ 26.637.876,23, **restando um saldo orçamentário de R\$ 70.815.315,79 (setenta milhões oitocentos e quinze mil trezentos e quinze reais e setenta e nove centavos). Ou seja, as despesas deste PT orçamentário foram 27.25% executadas, quando o saldo financeiro do FUENSBOM ao final de 2016 aumentou de novo, passando para R\$ 183.908.543,67 (cento e oitenta e três milhões novecentos e oito mil reais quinhentos e quarenta e três reais e sessenta e sete centavos).**

No exercício de 2017, a LOA autorizou despesas para o PT de “operacionalização do sistema interno de saúde”, no montante de R\$ 60.177.635,00. Ao longo deste exercício, foram realocados para outros programas de trabalhos orçamentários R\$ 21.696.857,12, restando, ao final do exercício, uma autorização de despesas de R\$ **38.480.777,88; valor que foi totalmente empenhado ao longo do ano.** No entanto, este valor representa apenas 63.94% do total das despesas originalmente autorizadas na LOA. Portanto, a despeito de ter sobrado no FUNESBOM um **saldo financeiro de R\$ 175.348.425,18 (cento e setenta e cinco milhões trezentos e quarenta e oito mil quatrocentos e vinte e cinco reais e dezoito centavos), em 2017,** o gestor optou por reduzir a dotação orçamentária que financiaria o serviço de saúde da corporação.

No exercício de 2018, o orçamento total do FUNESBOM foi de R\$ 281.560.788,00 (Duzentos e oitenta e um milhões, quinhentos e sessenta mil, setecentos e oitenta e oito reais), sendo certo que a LOA autorizou despesas para o PT de “Operacionalização do Sistema Interno de Saúde”, no montante de R\$ 78.316.151,00 (Setenta e oito milhões, trezentos e dezesseis mil, cento e cinquenta e um reais). Ao final do exercício, no entanto, a autorização de despesas foi de R\$ R\$ 34.119.510,54, valor que foi totalmente empenhado, mas que representam apenas 43,56% do total das despesas originalmente autorizadas na LOA. Após terem sido feitos gastos pelo gestor do FUNESBOM, ainda houve um saldo, ou seja, uma **disponibilidade financeira que ficou na conta “Bancos FUNESBOM”⁵ de R\$ 195.932.669,35 (cento e noventa e cinco milhões, novecentos e trinta e dois mil, seiscentos e sessenta e nove reais, trinta e cinco centavos), em 2018.**

Em resumo, dos mais de R\$ 281 milhões que foram autorizados para se gastar nos mais diversos programas de trabalho orçamentário atrelados ao FUNESBOM, quase nada foi efetivamente despendido. A ponto de sobrar, somente naquele ano, os mencionados R\$ 195 milhões. O que demonstra a mais absoluta falta de comprometimento do gestor do fundo com os compromissos de sua corporação.

Além desse saldo financeiro na conta “Bancos FUNESBOM” que, repita-se, foi resultado do somatório de recursos que ingressaram no FUNESBOM em 2018, mas que não foram utilizados, existiu ainda, no final do mesmo exercício, **outros R\$ 183.354.302,33 (cento e oitenta e três milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil trezentos e dois reais e trinta e três centavos), em poder da CUTE.** Esse valor é o somatório dos acúmulos financeiros dos exercícios anteriores, antes referidos, os quais estavam depositados na conta “218924002 - Recursos Bloqueados (a liberar) por Vinculação de Pagamento”, vinculados à UG 1661 - do FUNESBOM.

⁵ A conta “Bancos FUNESBOM” é o somatório das seguintes contas correntes: conta 237.6898.42-6 (recursos oriundos da Taxa de Incêndio); conta 237.6898.43-4 (recursos oriundos de Emolumentos); conta 237.6898.46-9 (recursos oriundos do Fundo de Saúde – Patronal); conta 237.6898.47-7 (recursos oriundos do Fundo de Saúde – Consignações).

Esses recursos bloqueados foram parcialmente transferidos, em novembro de 2018. Melhor explicando, por força do Decreto Estadual 46.495, datado de 14/11/2018, da lavra do então Governador do Estado, Luiz Fernando de Souza “Pezão”, foram transferidos R\$ 161.150.095,02 (cento e sessenta e um milhões, cento e cinquenta mil, noventa e cinco reais dois centavos), que estavam nesta conta bloqueada, para a UG 3702 - Encargos Gerais do Estado, a cargo da Secretaria de Estado de Fazenda.

Após essa retirada de recursos financeiros do FUNESBOM, que estavam na conta bloqueada da CUTE e sua transferência, ILEGAL, em 01/02/2019 para a UG 3702-Encargos Gerais do Estado, restam atualmente na CUTE R\$ 22.204.207,31 (vinte e dois milhões duzentos e quatro mil) referentes a saldos financeiros de exercícios anteriores a 2018 do FUNESBOM.

Em razão de todo o exposto, **em janeiro de 2019, existiam a disposição do FUNESBOM R\$ 218.136.876,66 (duzentos e dezoito milhões cento e trinta e seis mil oitocentos e setenta e seis reais e sessenta e seis centavos)** distribuídos da seguinte forma:

1. **R\$ 137.143.756,09 na conta 237.6898.42-6 (recursos oriundos da Taxa de Incêndio);**
2. R\$ 4.449.170,27 na conta 237.6898.43-4 (recursos oriundos de Emolumentos);
3. **R\$ 11.401.327,35 na conta 237.6898.46-9 (recursos oriundos do Fundo de Saúde – Patronal);**
4. **R\$ 42.938.415,64 na conta 237.6898.47-7 (recursos oriundos do Fundo de Saúde – Consignações),** referentes a receitas arrecadadas em 2018 e exercícios anteriores, que não foram executadas e;
5. R\$ 22.204.207,31 na conta CUTE 218924002 (recursos bloqueados - a liberar - por Vinculação de Pagamento), vinculados à UG 1661 - do FUNESBOM.

Ao longo de 2019, além do valor acima mencionado, **ingressaram no FUNESBOM, até o dia 04 de junho de 2019, outros R\$ 214.874.588,52 (duzentos e quatorze milhões oitocentos e setenta e quatro mil quinhentos e oitenta e oito reais e vinte e cinquenta e dois centavos)** através das Receitas Arrecadadas.

Deste valor, R\$ 71.965.280,26 (setenta e um milhões novecentos e sessenta e cinco mil, duzentos e oitenta reais, vinte e seis centavos) foram transferidos à CUTE para serem gastos com despesas do FUNESBOM, dos quais já foram efetivamente gastos (até 04 de junho de 2019) R\$ 70.241.888,08 (setenta milhões duzentos e quarenta e um mil oitocentos e oitenta e oito reais e oito centavos). Havendo, portanto, R\$ 1.723.392,18, em recursos disponíveis ao FUNESBOM na CUTE.

Relembrando, **ingressaram no FUNESBOM, somente em 2019, R\$ 214.874.588,52. Dos quais foram gastos R\$ 70.241.888,08, sobrando assim, 144.632.700,44**, no somatório das contas FUNESBOM, até o dia 04/06/2019.

Em resumo, somando-se os R\$ 195.932.669,35, de disponibilidades financeiras na conta “Bancos FUNESBOM”, oriundas de receitas financeiras acumuladas nos exercícios anteriores, com R\$ 144.632.700,44, de receitas arrecadas em 2019 e ainda não gastas (e/ou transferidas à CUTE para gastar), **há R\$ 340.565.369,79 (trezentos e quarenta milhões quinhentos e sessenta e cinco mil trezentos e sessenta e nove reais e setenta e nove centavos) disponíveis ao gestor do FUNESBOM. Além disso, há ainda outros R\$ 22.204.207,31, em recursos do FUNESBOM depositados na conta bloqueada da CUTE, Valor que ultrapassa todo o orçamento previsto na LOA de 2019 para esse mesmo fundo (R\$ 318 milhões).**

Relembremos que nos anos de 2016 e 2017 o Estado entrou em calamidade financeira e ingressou no plano de recuperação fiscal, justamente em razão da insuficiência de caixa para arcar com todas as despesas assumidas. Ou seja, vivenciávamos, como ainda vivenciamos, um período de severas frustrações de receitas que obrigam aos gestores a fazerem contingenciamentos drásticos no financiamento de diversas ações e serviços públicos essenciais. Enquanto isso, o FUNESBOM acumulou sobras financeiras vultuosas ao longo deste mesmo período, sem destiná-las para as finalidades previstas em lei, a despeito de evidenciadas as necessidades de manutenção e reinvestimento em diversas ações e programas de trabalhos orçamentários vitais ao funcionamento da Corporação. Tudo isso a demonstrar quão desequilibrada e temerária foi, e continua sendo, a sua gestão orçamentária/financeira.

Não há razão para prosseguir arrecadando de toda a população fluminense e, mais especificamente, daqueles que fazem parte dos quadros do CBMERJ, recursos provenientes de taxas e contribuições, enquanto houver sobras orçamentárias e financeiras no FUNESBOM.

Nem se olvide falar que, tais recursos poderiam ser melhor aproveitados, destinados para outras utilidades públicas, etc., porque os recursos do FUNESBOM foram exclusivamente destinados às finalidades de manutenção da corporação. Nem os R\$ 161.150.095,02 transferidos da conta CUTE do FUNESBOM para os encargos gerais do Estado, sob a responsabilidade da SEFAZ, podem ser utilizados em finalidades diversas das previstas na Lei Estadual nº 622/1982.

Relembrando também que a parca execução orçamentária⁶, consubstanciada nos contingenciamentos, transferências externas e saldos orçamentários no final do exercício, especialmente dos programas de trabalhos relacionados à assistência à saúde da corporação também demonstram o pouco caso da gestão do fundo em solucionar esse grave problema.

Enquanto isso, a unidade de saúde do CBMERJ sofria com a precariedade das instalações e da prestação dos serviços de assistência médica hospitalar.

A não aplicação dos recursos financeiros do FUNESBOM, diante do quadro precário do sistema de saúde interno do CBMERJ configura não só violação aos princípios da eficiência e legalidade que regem a Administração Pública, nos quais todo gestor deve se pautar, mas viola de forma gritante a própria finalidade do referido fundo.

Portanto, resta claro pelos detalhamentos orçamentários e financeiros, que o FUNESBOM sempre teve sobra financeira. Ou seja, recursos que deveriam ser aplicados na destinação para a qual o referido fundo foi criado. Mas como os programas de trabalho orçamentários não foram executados, os recursos não chegaram às finalidades para as quais foram angariados.

⁶ Os saldos orçamentários do FUNESBOM no exercício de 2015, por exemplo, chegou a R\$ 49.241.981,97 e; em 2016, a R\$ R\$ 70.815.315,79.

Como já citado anteriormente, o supramencionado quadro foi parcialmente relatado na representação feita pelo então deputado estadual Flávio Nantes Bolsonaro à Procuradoria Geral de Justiça, em 11.4.2017, que relatava os efeitos dos contínuos contingenciamentos sofridos pelo FUNESBOM, apontando para os impactos negativos dos repasses orçamentários a menor para o financiamento do Hospital Central do Corpo de Bombeiros o qual, em virtude disso, se viu obrigado a restringir as manutenções periódicas e as aquisições de novos equipamentos para realização de exames essenciais.

Tais fatos também foram veiculados na grande mídia, conforme compilado de notícias da época, a seguir:



7

“Fora as suspensões de cirurgias e exames, bombeiros estão indignados porque o Estado desconta mensalmente ao menos 10% do salário deles para pagar o custeio dos serviços de saúde. O valor que é arrecadado vai para o Fundo de Saúde dos militares e, então, é repassado pela Secretaria de Estado de Fazenda para a corporação, que fica responsável pela gestão dos recursos. (...)”A nossa maior preocupação é em relação ao Fundo de Saúde. Se cada bombeiro colabora com 10% e 1% por dependente, é um valor que não pertence ao Estado, e nem ao Corpo de Bombeiros, mas sim ao militar, e deve

⁷ <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/cirurgias-eletivas-em-hospitais-do-corpo-de-bombeiros-do-rj-estao-suspensas.ghtml>

ser utilizado exclusivamente nisso [na saúde]", explica o presidente da Associação de Bombeiros Militares do RJ, Mesac Eflain."



A entrada do Hospital Central do Corpo de Bombeiros, no Rio Comprido: relatos de problema no atendimento Foto: Custódio Coimbra

Márcio Menasce
06/09/2016 - 04:30 / Atualizado em 06/09/2016 - 08:37



01/09/2016 08h08 - Atualizado em 01/09/2016 08h08

Bombeiros do RJ reclamam da falta de assistência médica em hospital

Eles dizem que faltam especialistas no Hospital dos Bombeiros. Dificuldade para marcar consultas também é uma das reclamações.

8

⁸ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/09/bombeiros-do-rj-reclamam-da-falta-de-assistencia-medica-em-hospital.html>

Comissão de Saúde aponta redução de recursos no Hospital dos Bombeiros

Segundo parlamentares, desde janeiro 2016 a unidade deixou de receber R\$ 62 milhões. Eles levarão ao caso ao Ministério Público.

Por Carlos Brito, G1 Rio

06/04/2017 16h47 - Atualizado há um ano



9

Contudo, tanto a representação, quanto as notícias veiculadas na mídia atribuem o supramencionado quadro de penúria na assistência de saúde do CBMERJ unicamente à crise financeira vivenciada pelo Estado no período. Argumento que não se sustenta, ante à análise até então realizada.

Destaque-se ainda as escolhas trágicas do gestor do fundo, ao não pedir limite de empenhamento de programas de trabalho referentes à aquisição e manutenção de equipamentos para o Hospital do CBMERJ, tendo disponibilidade de caixa para tal. Em especial, em relação às despesas de pequena monta, que nada comprometeriam o fluxo orçamentário e financeiro do referido Fundo Estadual.

A isso se soma a temerária perda de autonomia do gestor do FUNESBOM, editada pelo Decreto Estadual nº 44.899/2014, que determinou que os recursos afetados legalmente ao fundo, pela Lei nº 622/1982, deveriam ser transferidos à CUTE. O que, repita-se, sujeitou o gestor do Fundo à solicitação de Liberação de Limite de Saque à Secretaria de Estado de Fazenda, comprometendo ainda mais a transparência e a eficiência do financiamento de políticas públicas essenciais à corporação que o patrocina e, por via de consequência, à toda população fluminense.

⁹ <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/comissao-de-saude-aponta-reducao-de-recursos-no-hospital-dos-bombeiros.ghtml>

Por isso, além de solicitar a este nobre juízo que (1) o Estado adote ações no sentido de viabilizar a autonomia financeira do gestor do FUNESBOM e; (2) impeça que o Estado continue angariando receitas ao FUNESBOM, penalizando, assim, desnecessariamente a população fluminense com aportes de recursos que estão servindo unicamente para serem acumulados ao longo dos anos; o Ministério Público requer também nessa ação que (3) todos os gestores que contribuíram com essa falta de planejamento e de execução orçamentária e financeira sejam responsabilizados, nestes, incluídos aqueles que (3.1) acumularam receitas desnecessariamente, (3.2) não efetuaram as despesas necessárias à manutenção e aos investimentos do CBMERJ, bem como aqueles que (3.3) desviaram recursos deste fundo para finalidades diversas das previstas em lei.

DOS FUNDAMENTOS:

1) Da ilegalidade da retenção dos recursos vinculados ao Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros (FUNESBOM) pela Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE) a partir da edição do Decreto nº 44.899/2014:

Antes de passarmos aos fundamentos que apontam propriamente para a ilegalidade na retenção dos recursos do FUNESBOM, consideramos oportuno tecer breves considerações sobre: (i) as características do FUNESBOM (ii) as principais receitas que o compõem.

a. Breves considerações sobre o FUNESBOM: natureza, peculiaridades e regime jurídico:

O ordenamento jurídico admite que valores totais ou parciais de determinadas receitas públicas sejam destinados a fundos específicos, com a finalidade de se realizar certas atividades estatais de interesse público, cujos recursos são direcionados a grupos, ações ou domínios especiais previamente determinados. O que caracteriza esses fundos, segundo a doutrina e a jurisprudência, é a organização financeira referente à afetação de certas receitas a determinadas despesas públicas previstas em lei.

Segundo a melhor doutrina¹⁰, a classificação dos fundos financeiros pode ser feita por diversas óticas. Quanto à *fonte* de criação, os fundos podem ser: *constitucionais*, se previstos e instituídos diretamente pela Constituição, como é o caso dos fundos de participação dos Estados e Municípios; *legais*, se criados por lei, como exige o inciso IX do art. 167 da CRFB/1988. Quanto ao *objeto*, os fundos podem ser: *de participação*, como nos casos dos fundos de participação dos Estados e Municípios; *de atividade*, como nos casos dos fundos especiais para a realização de atividades sociais ou para o desenvolvimento de determinadas regiões. Já quanto à *afetação* da receita, os fundos podem ser: *gerais*, se não possuírem uma vinculação prévia de aplicação dos seus recursos, servindo apenas como fonte de receita adicional para o ente arrecadador; *especiais*, se houver previsão de aplicação dos seus recursos em determinados fins específicos estabelecidos em lei.

O FUNESBOM, à luz dessa classificação, pode ser considerado como um fundo financeiro *legal, de atividade e especial*.

Nesse diapasão, lembramos que a Carta Magna (cf. inciso II do §9º do art. 165), veio a estabelecer que as condições para a instituição e o funcionamento de Fundos seriam ditadas por lei complementar, sendo certo que a Lei nº 4.320/1964, que tratou anteriormente dos Fundos, foi recepcionada com esta natureza reclamada pela Constituição Federal. Acrescente-se que no inciso IX do art. 167 da CRFB/1988 vedou a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa.

E, nesse passo, o FUNESBOM amolda-se aos ditames da Lei nº 4.320/1964, assim como às exigências de índole constitucional, vez que conta com prévia e regular autorização legislativa – uma vez que o FUNESBOM está previsto na Lei Estadual nº 622/1982.

A afetação de receitas especificadas, como dito, vai além das previsões legislativas estaduais, pois a citada Lei nº 4.320/1964 define:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de

¹⁰ Vide, dentre outros, Heleno Taveira Torres, Regis Fernandes de Oliveira e Marcus Abraham.

determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Por assim ser, em consonância com a já citada Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – recepcionada, segundo a doutrina e a jurisprudência, como Lei Complementar, nos moldes do artigo 165, §9º, II da CRFB/1988 -, a qual “*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*”.

A Lei 4.320 ainda revela plano de aplicação próprio para os fundos especiais, consoante se depreende de seu inciso I, parágrafo 2º, art.2º:

“Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. (...)”

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

A referida norma federal prevê não só a possibilidade de serem instituídos fundos especiais, como também define que compete aos próprios gestores dos respectivos fundos a função de fiscalizar e controlar o fluxo orçamentário e financeiro dos mesmos:

“Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”

Logo, afigura-se bastante claro que: (i) os fundos públicos, como o FUNESBOM, são instituídos para a captação de recursos para atender determinados interesses específicos, interesses esses que são o próprio fundamento jurídico e legal para a criação do respectivo fundo; (ii) e, por serem afetados às finalidades para as quais foram instituídos, só podem ser empregados para fomentar tais atividades; e (iii), portanto, por uma interpretação lógico-sistemática, o fundo especial excepciona o princípio da unidade de tesouraria previsto no art. 56 da Lei 4.320, comportando plano de aplicação próprio (parágrafo 2º, art.2º), assim como normas particulares de aplicação (art.71), as quais revelam uma autonomia organizacional que reúne as esferas financeira, administrativa e normativa.

Saliente-se, ainda, que conforme disposto no art.73, apenas e tão-somente a lei instituidora do fundo especial é que poderia alterar a destinação do saldo positivo apurado em balanço do fundo, destinação esta que é a transferência deste saldo como crédito ao exercício subsequente. Deste modo, o referido Decreto não poderia, também, sustentar a transferência desses valores para a CUTE.

Para uma melhor compreensão do fluxo orçamentário e financeiro de tais recursos (vg. à luz dos arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 622/1982 e art. 3º do Decreto 11.299/1988, que regulamenta a Lei estadual nº 622/1982), colacionamos a seguinte tabela/esquema:

Recursos constituintes do FUNESBOM (Art. 2º da Lei estadual nº 622/1982):

- recursos constantes do Orçamento Geral do Estado, especificamente destinados ao Fundo;
- os recursos provenientes de parcelas de impostos, taxas, multas e serviços federais, estaduais ou municipais que, por força de dispositivo legal, ou em decorrência de convênio, cabem ao CBERJ;
- os recursos atualmente atribuídos ao CBERJ no art. 48, incisos I a IV, da Lei Nº 279, de 26.11.79;
<u>- os recursos provenientes da Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio, regulamentada pelo Decreto Nº 3856, de 29.12.80;</u>
- os recursos provenientes de utilização de ginásio e quadra de esportes, de apresentação da Banda de Música, de inscrição em concurso, de palestras, cursos e estágios, bem como de reteste e recarga de extintores realizados pelo CBERJ;
- os recursos provenientes de perícia, da análise de projetos de segurança contra incêndio e pânico e de vistorias técnicas realizadas pelo CBERJ;

- os recursos provenientes do registro de piscinas e parques aquáticos, de vistoria para liberação de piscinas e parques aquáticos, da inscrição para formação de socorrista, para prova de suficiência de socorrista e para suficiência especial e licença para prática de esportes de praia;
- as multas aplicadas pelo CBERJ referentes às infrações previstas no Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico (COSCIP), aprovado pelo Decreto Nº 897, de 21.09.76;
- auxílios, subvenções e contribuições de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, desde que destinados ao desenvolvimento de atividades de defesa civil, e de prevenção e extinção de incêndios e salvamentos;
- eventuais recursos que lhe forem expressamente atribuídos ou oriundos de serviços prestados.

Quanto à **destinação** dos referidos recursos (Art. 1º da Lei estadual nº 622/1982):

- reequipamento material;
- realizações ou serviços, inclusive programas de ensino, de assistência médico-hospitalar e de assistência social, do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro;
- investimentos em equipamentos e projetos de prevenção e combate de incêndios nas cidades e reservas ecológicas, incluindo as áreas da mata atlântica;
- manutenção dos órgãos e serviços da Secretaria de Estado de Defesa Civil, voltados prioritariamente para as atividades de capacitação e atualização de recursos humanos, desenvolvimento de programas de valorização e motivação profissional;
- pagamento de despesas de pessoal referentes a gratificações;
- assegurado exclusivamente para a manutenção, reequipamento e o custeio da Secretaria de Estado de Defesa Civil e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro o percentual de 70% (setenta por cento) do montante dos recursos financeiros constituintes da receita do FUNESBOM. (Nova redação dada pelo Art. 1º da Lei Nº 5.996/11)

Quanto à **gestão** (Art. 3º do Decreto 11.299/1988, que regulamenta a Lei estadual nº 622/1982):

- O FUNESBOM será Administrado por um Conselho de Administração (CONSAD);
- presidido pelo Comandante-Geral, como Gestor do Fundo;
- e composto ainda pelo Chefe do Estado-Maior Geral e pelos Diretores-Gerais de Finanças e de Apoio Logístico do CBMERJ.

No tocante aos recursos vinculados ao FUNESBOM, convém tecer breves considerações sobre a Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio- popularmente chamada de taxa de incêndio- que, conforme explicitado na análise dos fluxos do fundo, corresponde a maior parte de sua receita.

A referida taxa é arrecadada pelo Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro (CBERJ ou CBMERJ), nos termos do determinado pelo Decreto n.º 23.695, de 06 de novembro de 1997, *in verbis*:

“Art. 1.º Fica delegada ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro - CBMERJ - a competência para arrecadar os recursos advindos da Taxa de Serviços Estaduais relativa à Prevenção e Extinção de Incêndios, referida no item 18 do inciso II da tabela a que se refere o art. 106 do Código Tributário Estadual, instituído pelo Decreto-lei n.º 5, de 15.03.74.”

O fato gerador da taxa é o serviço de prevenção e extinção de incêndios, prestados ou colocados à disposição de unidades imobiliárias de utilização residencial ou não residencial, ocupadas ou não, nos termos do artigo 1º do Decreto n.º 3.856/80, *in verbis*:

“Art. 1º - Constituem fato gerador da taxa os serviços de prevenção e extinção de incêndio, prestados ou colocados à disposição de unidades imobiliárias de utilização residencial ou não-residencial, ocupadas ou não.

Parágrafo único - Considera-se unidade imobiliária qualquer espécie de construção de utilização residencial ou destinada ao exercício de atividade comercial, produtora, industrial e prestadora de serviço.”

A Constituição Federal, por força do disposto no inciso II do art. 145, dispõe que os entes da Federação podem instituir taxas *“em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”*.

Convém também destacar que a taxa de prevenção e extinção de incêndio do Estado do Rio de Janeiro foi autorizada pelo art. 194, II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e pelo art. 77 do Código Tributário Nacional.

Assim sendo, convém reconhecer que as taxas são os tributos vinculados por excelência, com destinação específica e não resgatáveis. Desta feita, para caracterizar a especificidade e a divisibilidade, a taxa deve se vincular ao próprio serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, em razão do poder de polícia.

Portanto, o repasse integral dos valores arrecadados a título de “taxa de incêndio” para o FUNESBOM, visando ao financiamento da política pública afeta ao referido fundo, é requisito de legalidade para que se justifique a cobrança da mencionada espécie tributária.

Nesse sentido, ensina a doutrina de Paulo de Barros Carvalho¹¹ que a composição lógica que definirá o regime tributário das taxas, determinando os critérios e limites para sua instituição legal e cobrança administrativa:

“previsão conotativa de atividade do Estado diretamente relacionada ao contribuinte, o qual apenas pagará o valor exigido pelo Poder Público quando deste receber ou tiver à disposição alguma prestação de serviço público específico e divisível, utilizado, efetiva, ou potencialmente, ou, ainda, nos casos de exercício do poder de polícia, esclarecendo ser imprescindível lei anterior prevendo determinada atividade estatal como condição suficiente e necessária à cobrança do tributo”.

Na mesma direção, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a cobrança da taxa de prevenção e extinção de incêndio revela-se legítima, condicionada ao atendimento dos requisitos de divisibilidade e especificidade, *in verbis*:

¹¹ CARVALHO, PAULO DE BARROS. Direito tributário: linguagem e método, 6ª Edição, São Paulo: Noeses, 2015. P. 806 e 807

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TAXA DE INCÊNDIO. LEI ESTADUAL Nº 14.938/03. LEGALIDADE.

A Suprema Corte concluiu pela constitucionalidade da Taxa de Incêndio, por tratar-se de "serviço público e divisível, cujos beneficiários são suscetíveis de referência individual" (RE 206.777-6/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão). 2. **Uma vez preenchidos os requisitos de divisibilidade e especificidade, é legítima a cobrança da taxa de incêndio instituída pela Lei nº 14.938/03.** 3. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.” (RMS 24382 / MG - Ministro CASTRO MEIRA - SEGUNDA TURMA – j. em 04/03/2008. ”(grifos nossos)

Diante do arcabouço jurídico supramencionado, cabe assinalar a ilegalidade da não utilização da integralidade de recursos do FUNESBOM, eis que constituídos prioritariamente¹² com recursos provenientes de um esforço coletivo, visando ao incremento desta política pública essencial.

Conforme Guilherme Bueno de Camargo:

“A gestão financeira do Estado deve conciliar eficiência econômica e o exercício da democracia. De fato, vários estudos apontam para a relevância dos instrumentos de governança para o desenvolvimento social e econômico... é preciso que exista uma estrutura normativa adequada para o exercício dos institutos democráticos, bem como é indispensável que os mesmos sejam aplicados com efetividade... **o Estado, para a realização de seus objetivos, retira compulsoriamente da sociedade uma parcela de sua riqueza. Esses recursos, originados do esforço de toda a coletividade, devem ser geridos de**

¹² Conforme salientado anteriormente, os recursos provenientes com a arrecadação da taxa de incêndio correspondem a cerca de 77% do total das receitas do FUNESBOM. Assim, a inexecução orçamentária e/ou financeira do referido fundo, anos a fio, compromete a aplicação dos recursos provenientes da referida taxa.

modo a produzir o melhor resultado possível para o interesse público... No que tange ao monitoramento do planejamento orçamentário e sua execução, é fundamental que a atividade de controle interno também funcione sob a perspectiva da governança republicana. Para tal, a norma constitucional que direciona o gestor público está prevista no artigo 74 e seu inciso I. Já entre os dispositivos infraconstitucionais sobre o tema, destaca-se o artigo 75 da lei 4320/1964.¹³

Conforme destacado nas lições acima, é fundamental ao gestor orçamentário e financeiro que aja com eficiência ao emitir atos não só de despesa, como também de receita. É indispensável que os atos de gestão orçamentária/financeira sejam praticados de acordo com as finalidades públicas para os quais foram criados, obrigando o gestor a revê-los a cada vez que os mesmos se desvirtuam. No dizer do legislador:

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

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

¹³ Governança Republicana e Orçamento: As finanças públicas a serviço da sociedade. Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. Editora Revista dos Tribunais. Coord. José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. 2011- páginas 770/774

Mais especificamente sobre o tema aqui tratado convém agora destacar o artigo 75, III, da Lei 4320/1964 segundo ao qual:

“O controle da execução orçamentária compreenderá:

(...)

III - **o cumprimento do programa de trabalho** expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.”

Tudo isso nos demonstra que o FUNESBOM, ao prever e efetivamente arrecadar mais receitas do que as necessárias, também fere o princípio basilar do equilíbrio da gestão orçamentária. Uma vez que, de nada basta acumular receitas, sem prever despesas que lhes façam frente. E não qualquer despesa; mas aquelas essenciais ao financiamento de ações e serviços socialmente relevantes, prestados pela corporação.

Assim, da mesma forma que autorizar despesas sem previsão de receitas suficientes a financiá-las gera desequilíbrio financeiro-orçamentário, a instituição de receitas sem a previsão de despesas torna a gestão financeira-orçamentária desequilibrada, ilegítima e ineficaz.

Nas lições de Milene Cunha¹⁴:

“... a atual visão do orçamento está centrada no **alcance do equilíbrio da economia como um todo, no ajustamento das entradas de receitas e despesas** públicas em função das flutuações da atividade privada... Convém aqui, abrir um parêntese para ressaltar que o ciclo da política pública envolve quatro etapas, a saber: formulação, implementação, monitoramento e avaliação... Já a fase de **monitoramento envolve o acompanhamento contínuo e sistemático das ações governamentais executadas**, por parte dos gestores e

¹⁴ O Controle da Execução Orçamentária como meio garantidor de direitos fundamentais. Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal – Desafios para o controle externo. Editora Fórum Conhecimento Jurídico. Coord. Luiz Henrique Lima, Weder de Oliveira e João Batista Camargo. 2017. Páginas 194-195.

técnicos. Nessa etapa, ... busca-se monitorar o **atingimento das metas e dos objetivos**, fornecendo informações sobre a implementação das ações e **permitindo a correção de desvios** que porventura possam ocorrer...”.

Como as receitas provenientes da taxa de incêndio ficaram paralisadas na CUTE, não sendo empregadas em sua destinação legalmente autorizada, torna-se imperioso rever os atos de gestão orçamentário-financeira do FUNESBOM, de forma a trazer o reequilíbrio e a eficiência às ações de arrecadação e de financiamento, previstas na sua lei instituidora.

Corroborando tudo o que queríamos demonstrar, Luiz Felipe Monteiro Seixas leciona que:

“Uma tributação dissociada da análise do gasto público e da aplicação dos recursos da melhor maneira possível, em prol da sociedade, é uma tributação moralmente ilegítima, mesmo que seja eficiente segundo o critério de Kaldor-Hicks. Daí a necessidade de tratar a tributação não como um fim em si, mas como um meio para a consecução dos demais objetivos estabelecidos pela Constituição.” (Tributação, Finanças Públicas e Política Fiscal: uma análise sob a óptica do Direito e Economia. Ed. Lumen Juris. 1ª ed. 2016, p.94)

b. Alteração da sistemática do FUNESBOM a partir da centralização financeiro-orçamentária instituída pelo Decreto nº 44.899/2014:

O Decreto Estadual nº 44.899 de 05/08/2014, publicado em 07/08/2014, que alterou o Decreto Estadual nº 22.939/97¹⁵, dispôs que o Estado utilizará a Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE) como instrumento para unificação dos recursos financeiros.

¹⁵ Que, por sua vez, criou o “...SIAFEM- Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios e o Plano de Contas único para Administração Direta e Indireta”.

Este novo diploma legal instituiu que os recursos financeiros de todas as fontes de receita vinculadas aos órgãos do poder Executivo e de suas autarquias e fundações públicas, **inclusive fundos por elas administrados**, serão movimentados exclusivamente por intermédios dos mecanismos da CUTE, na forma regulamentada pela SEFAZ.

Determinou ainda o referido decreto que as disponibilidades financeiras dos Fundos, existentes nas contas de depósito à vista ou de fundos de aplicação fossem transferidas para a CUTE. Assim sendo, o Conselho de Administração do FUNESBOM (CONSAD), que mantinha o fundo sob seu controle contábil e financeiro, foi compelido a transferir todo o saldo disponível em conta bancária, inclusive o resultado de aplicações financeiras dele decorrente, referente às receitas do FUNESBOM, para a precitada Conta única, deixando de efetuar seu controle setorizado, tudo ao arpejo da Lei estadual nº 622/1982.

A justificativa apresentada pelo Exmo. Senhor Governador, no preâmbulo do Decreto se consubstanciou nos seguintes “*considerandos*”, se baseou:

- i) no princípio da unidade de Caixa único do Tesouro que tem entre seus objetivos garantir que se disponha dos recursos financeiros suficientes para arcar com os gastos no momento de seu vencimento;
- ii) na necessidade de maximização do rendimento dos saldos de caixa ociosos, evitando a acumulação de depósitos do Governo sem a melhor remuneração possível;
- iii) na necessidade de otimização dos recursos de caixa do tesouro Estadual e de promover meios para melhorar a tomada de decisões e a partir de dados financeiros, orçamentários e contábeis apresentados em tempo real;
- iv) na necessidade de melhorar os controles de todos os ingressos governamentais; e
- v) na relevância de transparência dos gastos públicos e o aprimoramento das ações do controle interno e externo.

Ocorre que nenhuma das fundamentações acima se sustenta à luz de uma análise jurídica percuciente:

- i) o regime jurídico dos fundos especiais, que é o caso do FUNESBOM, escapa ao princípio da unidade de caixa único (art. 56 da Lei 4.320/64) à luz de interpretação lógico-sistemática do inciso I, parágrafo 2º, art.2º c/c arts. 71,72 e 73, todos da Lei 4.320/64;
- ii) a alegada necessidade de maximização do rendimento dos saldos de caixa ociosos mascara, especificamente no caso da presente ação civil, que apenas por omissão dolosa do gestor do FUNESBOM tais recursos estavam ociosos, uma vez que com a realização de empenho, por incidência do disposto no art.73 da Lei 4.320 e no art. 6º da Lei Estadual 677/1982, tais recursos empenhados seriam transferidos para o exercício seguinte, como créditos e seriam mantidos no fundo.
- iii) A alegada necessidade de otimização dos recursos do caixa do Tesouro estadual e de promoção de meios para melhorar a tomada de decisões e a partir de dados financeiros, orçamentários e contábeis apresentados em tempo real não pode acarretar violação à autonomia organizacional (financeira, orçamentária e administrativa) dos órgãos. Isto porque, especificamente, no caso do FUNESBOM e do Corpo de Bombeiros Militares do Estado do Rio de Janeiro, a tomada de decisões pertinente a suas atribuições e aos valores dispostos no fundo cabe ao próprio gestor da corporação, em respeito à autonomia organizacional própria ao órgão. Ademais, a administração dos recursos em tempo real não necessariamente demanda uma conta única, mas pode ser monitorada por meio de sistema integrado com mecanismos tecnológicos.
- iv) No tocante à alegada necessidade de aperfeiçoamento do controle dos ingressos governamentais, este não pode se dar em prejuízo à autonomia organizacional e às finalidades ínsitas aos recursos destinados aos fundos especiais, como o caso do FUNESBOM.
- v) A mera existência de uma Conta Única do Tesouro Estadual não garante transparência. Tanto é assim que, como será visto adiante, a Resolução SEFAZ nº 779 acabou por permitir à própria SEFAZ que alocasse e empregasse os saldos disponíveis do FUNESBOM em atividades não necessariamente ligadas às atividades finalísticas do Corpo de Bombeiros. A transparência não é um efeito automático da existência da CUTE.

Nesse diapasão, o Decreto nº 44.899/2014 enfatizou que:

“Art.3ºA - Fica a Secretaria de Estado de Fazenda autorizada a antecipar quaisquer fontes de recursos para execução das despesas, até o limite das respectivas dotações orçamentárias, mediante utilização de disponibilidades de caixa.

§1º - O disposto neste artigo não prejudicará a aplicação das receitas próprias dos órgãos e entidades do poder Executivo para suas respectivas finalidades, respeitada cada programação financeira.

§2º - O disposto neste artigo não se aplica às transferências constitucionais e legais.”

A Resolução SEFAZ nº 779, de 05/08/2014, ao regulamentar o Decreto que instituiu a CUTE/RJ, praticamente transcreveu o dispositivo acima, acrescentando apenas o fato de que a antecipação de quaisquer fontes de recursos provenientes de saldos disponíveis na conta única para execução das despesas, não prejudicará a utilização dos recursos vinculados a órgãos ou Entidades e respectivos Fundos, respeitada a programação financeira definida pela Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (SEFAZ).

Isto significa que a SEFAZ, segundo essa resolução, poderia utilizar o saldo disponível na Subconta do FUNESBOM, cujos recursos já foram transferidos para CUTE, para realizar despesas não relacionadas com a atividade dos bombeiros. O que é de legalidade extremamente duvidosa.

Impende ressaltar que nada adianta o Decreto e a Resolução frisarem que tal antecipação não causará prejuízos ao FUNESBOM, pois é feita a ressalva no sentido de que a programação financeira da SEFAZ deve ser respeitada. Ou seja, se o gestor do FUNESBOM emitir uma programação de desembolso – PD, de valores pertencentes ao fundo, esta respeitará uma ordem cronológica estabelecida pela SEFAZ, não sendo possível, via de regra, a liberação na mesma época da solicitação.

Cabe destacar ainda que a rotina de transferência do saldo positivo do FUNESBOM para a CUTE- SEFAZ não prevê o tratamento que será dado aos

rendimentos financeiros das aplicações dos recursos deste Fundo. O que também deixa em aberto uma questão relevante para o financiamento das políticas públicas subjacentes.

Neste sentido cabe registrar que a aceitação de tal mecanismo pode gerar violação, inclusive, ao princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais com qualidade e eficiência, uma vez que se o saldo positivo do FUNESBOM pode ser transferido sem qualquer tipo de vinculação à atividade da corporação, a precarização deste serviço se torna uma realidade.

Mais do que isto, faz-se importante lembrar que o corpo de bombeiros é órgão de segurança pública, de estatura constitucional, previsto no inciso V do art. 144 da CRFB/1988. Portanto, a precarização das atividades relacionadas à corporação implica, inofismavelmente, na precarização do direito fundamental à segurança pública do cidadão fluminense.

Esta nova sistemática, imposta pelo Decreto nº 44.899/2014, indubitavelmente afeta a agilidade da execução das políticas públicas atinentes ao Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, que são legalmente financiadas pelos recursos de seu fundo especial. E, dada a natureza *sui generis* da política pública em questão, o engessamento na liberação desses recursos, resulta em prejuízos perenes à preservação de vidas e de patrimônio em todo Estado, que é o escopo das atividades da referida corporação.

c. Da ilegalidade do Decreto nº 44.899/2014 em face da extrapolação dos limites do poder regulamentar:

O poder regulamentar consiste na atribuição, conferida ao chefe do Poder Executivo, de expedir regulamentos, objetivando a fiel execução da lei. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁶:

“Insere-se, portanto, o poder regulamentar como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo. Pode ser definido como o que cabe ao

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução.”

Doutrinariamente, admitem-se dois tipos de regulamentos: o regulamento executivo e o regulamento independente ou autônomo.

Ainda de acordo com os ensinamentos de Di Pietro:

“O primeiro complementa a lei ou, nos termos do artigo 84, IV, da Constituição, contém normas “para fiel execução da lei”; ele não pode estabelecer normas contra legem ou ultra legem. Ele não pode inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme artigo 5o, II, da Constituição; ele tem que se limitar a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração.

O regulamento autônomo ou independente inova na ordem jurídica, porque estabelece normas sobre matérias não disciplinadas em lei; ele não completa nem desenvolve nenhuma lei prévia.”

No direito brasileiro, a Constituição de 1988 limitou consideravelmente o poder regulamentar, não deixando espaço para os regulamentos autônomos, a não ser a partir da Emenda Constitucional no 32/01.

Com a Emenda Constitucional nº 32, altera-se o artigo 84, VI, para outorgar ao Presidente da República competência para “dispor, mediante decreto, sobre: (a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”.

A competência, quanto à alínea a, limita-se à organização e funcionamento, pois a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública continua a depender de lei, conforme artigo 88, alterado pela Emenda Constitucional no

32. Quanto à alínea *b*, não se trata de função regulamentar, mas de típico ato de efeitos concretos, porque a competência do Presidente da República se limitará a extinguir cargos ou funções, quando vagos, e não a estabelecer normas sobre a matéria.

Portanto, no direito brasileiro, excluída a hipótese do artigo 84, VI, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, só existe o regulamento de execução, hierarquicamente subordinado a uma lei prévia, sendo ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Em todo caso, o ato normativo decorrente do poder regulamentar não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição).

Nas palavras de Ricardo Alexandre¹⁷:

“São, em suma, atos normativos secundários editados pelo Chefe do Executivo com o objetivo de detalhar a execução dos atos normativos primários elaborados pelo Parlamento (leis). Realçando a subordinação dos regulamentos executivos à lei, a Constituição Federal prevê a possibilidade de o Congresso Nacional sustá-los no que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V). Trata-se do que a doutrina denomina de “veto legislativo”, em uma analogia com o veto que o Chefe do Executivo pode apor aos projetos de lei aprovados pelo Parlamento. A aproximação terminológica tem suas limitações, sendo necessário recordar que o veto propriamente dito (executivo) pode se dar em virtude de o Presidente da República entender que o projeto de lei é incompatível com a Constituição Federal (veto jurídico) ou contrário ao interesse público (veto político). Por sua vez, o “veto legislativo” só pode se dar por exorbitância do poder regulamentar, sendo sempre jurídico. Não há, aliás, como imaginar que o Parlamento suste um

¹⁷ ALEXANDRE, Ricardo. Direito Administrativo. 3ª Ed. Editora Método, São Paulo, 2017.

decreto regulamentar por entendê-lo contrário ao interesse público, pois tal norma somente deve detalhar como a lei – elaborada pelo próprio Legislativo – será fielmente cumprida. Assim, se o Parlamento entende que o decreto editado dentro do poder regulamentar é contrário ao interesse público, deve revogar a própria lei que lhe dá sustento. Ademais, recordemos que os regulamentos se submetem ao controle de legalidade, de forma que a nulidade decorrente da exorbitância do poder regulamentar também pode ser reconhecida pelo Poder Judiciário ou pelo próprio Chefe do Poder Executivo (no exercício da autotutela).”

O Congresso Nacional dispõe de poder de controle sobre atos normativos do Poder Executivo, podendo sustar os que exorbitem do poder regulamentar (art. 49, V). Noutra ponto, o controle de constitucionalidade exercido pelo STF, com base no artigo 102, I, a, da Constituição, abrange não só a lei, como também o ato normativo federal ou estadual; por outras palavras, abrange também qualquer ato normativo editado por órgãos administrativos.

Diante do exposto, constatamos clara exorbitação do poder regulamentar do Decreto nº 44.899/2014, ao afastar a autonomia de gestão financeira do FUNESBOM, com previsão em sua Lei instituidora; qual seja, Lei estadual nº 622/1982 e na Lei nº 4.320/1964, que regulamenta os fundos públicos.

O referido Decreto foi regulado pela Resolução SEFAZ nº 799, de 05/08/2014, que, em seu art. 3A, já transcrito nessa inicial, autorizou a Secretaria de Estado de Fazenda a antecipar quaisquer fontes de recursos para execução das despesas, até o limite das respectivas dotações orçamentárias, mediante utilização de disponibilidades de caixa.

Apesar de o Decreto e a Resolução afirmarem que tal antecipação não causaria prejuízos ao FUNESBOM, é feita a ressalva de que a programação financeira da SEFAZ deve ser respeitada, ou seja, se o gestor do FUNESBOM emitir uma programação de desembolso – PD, de valores vinculados ao fundo, esta respeitará uma ordem cronológica estabelecida pela SEFAZ, não sendo possível, via de regra, a liberação imediata da solicitação.

Nesse contexto, o decreto sob análise e a resolução que o disciplina, atos decorrentes do poder regulamentar, criam, para a SEFAZ, direitos não previstos em lei de gerir e determinar a programação financeira do FUNESBOM. E, também por isso, impõem obrigações/limitações ao gestor do fundo de transferir seus recursos à CUTE e de sujeitar a gestão de seus recursos à solicitação de Limite de Empenho à SEFAZ. Fenômenos incompatíveis com a autonomia que foi conferida por Lei e com os limites do exercício do poder regulamentar concernentes a tais atos infralegais. Ao imporem obrigações e ao criarem direitos, o decreto e a resolução supracitados contrariam o disposto na Lei estadual nº 622/1982, na Lei nº 4.320/1964 e nos arts. 5o, II, e 37, *caput*, da Constituição.

Nesse sentido, coleciono o ensinamento de Emerson Garcia¹⁸:

“Em que pese ser dotado de generalidade e abstração, apresentando um certo caráter inovador, **o regulamento se distingue substancialmente da lei por ser-lhe defeso dispor livremente sobre as matérias que disciplina, limitação esta que não assola a lei, a qual somente deve obediência à Constituição. A essência da lei é seu caráter soberano na criação do Direito, sendo óbvio que tal soberania não pode ser reconhecida a uma norma inferior- não é uma questão de quantidade ou escalonamento, é de grau, de qualidade. O regulamento não pode restringir ou limitar a lei, o que denota, em sua essência, uma nítida relação de dependência, nunca de igualdade.** Admitir o contrário seria subverter a ordem jurídica e comprometer o sistema de legalidade, com o conseqüente enfraquecimento do Estado de Direito.”

¹⁸ GARCIA, Emerson. Manual de Improbidade Administrativa, 9ª edição, p. 455, 2017.

d. **O FUNESBOM como exceção à regra do princípio de unidade de tesouraria:**

Em que pese as razões de ordem financeira, que justificariam a centralização da gestão do FUNESBOM, retirando a autonomia do seu conselho gestor legalmente constituído, nos filiamos a entendimento já anteriormente esposado pela Procuradora do Estado Anna Luiza Gayoso Monnerat, Procuradora do Estado Chefe do INEA à época da emissão do Parecer 9/2014/ALGM, em 12.9.2014, e pelo então Procurador Geral do Estado, Dr. Leonardo Espindola, na Promoção RD 01/2017/PG2, de 25.4.2017, no tocante ao FUNDRHI¹⁹, no seguinte sentido:

“i) O princípio da Unidade de Caixa é excepcionado pela Lei n ° 4340/64 que dispôs sobre Fundos Especiais, forma de administração descentralizada do produto de receitas especificadas, que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos, sendo o FUNDRHI um fundo especial”.

Nesse sentido, segue o entendimento doutrinário Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Jr.²⁰, de acordo com o qual “o fundo especial é sempre de natureza financeira e se constitui na exceção ao princípio da unidade de tesouraria, sobre o que dispõe o art. 56 desta lei. Em realidade o fundo especial caracteriza-se pelas restrições determinadas por regulamentos próprios do ente federativo sobre certos Ativos Financeiros” (grifamos).

Assim sendo, “os fundos são a centralização de recursos com a finalidade de desenvolver ou consolidar, por financiamento ou negociação, uma atividade pública específica. São submetidos a normas próprias de aplicação, podendo fugir ao princípio de unidade de tesouraria previsto no art. 56 da Lei nº 4.340/64.”

A Advocacia-Geral da União já se manifestou sobre o assunto, por meio do Parecer nº GQ-119, Processo nº 00002.002884/96-04:

¹⁹ Mas que se amolda ao FUNESBOM, por analogia

²⁰ REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, José Teixeira, A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, 35ª ed. Rio de Janeiro, IBAM, 2015. p. 180.

“O art. 56 da Lei 4.320/64 não está sendo violado pela proposta de alteração. A “unidade de tesouraria” não está sendo quebrada pela criação de caixas especiais vez que o FNAS [Fundo Nacional de Assistência Social] já existe e está previsto na lei orçamentária. O projeto não cria novo caixa, apenas prevê a destinação dos valores a serem recebidos dos imóveis no âmbito da Assistência Social para a FNAS com o fito de fortalecer sua receita, como já ocorre com os bens móveis.

O Fundo Especial é uma exceção ao princípio de unidade de tesouraria, determinada pelo art. 56 (Teixeira Machado e Costa Reis, Lei nº 4.320 Comentada, p.117). Suas receitas devem ser especificadas por lei.” (grifos nossos)

Da mesma forma, posicionou-se o Parecer Normativo nº004/96 – do Tribunal de Contas do Município do Estado da Bahia:

“no que concerne à Contabilidade, o Fundo Especial terá contas específicas, que se desconcentrarão das contas ditas gerais, para os registros das operações que lhes digam respeito. A gestão financeira será executada normalmente, ou seja, os empenhos serão feitos sobre as dotações fixadas para as suas despesas”, observando-se, entretanto, “que as alterações orçamentárias, mediante a abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais, serão feitas com recursos do próprio fundo especial”.

Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União possui diversos precedentes no mesmo sentido de tese ora defendida. Com efeito, decidiu o TCU:

“i.7) De acordo com o argumentado pelo Juiz José Carlos Rizk, que, mesmo prosperando a ideia de criação de um Fundo Especial junto àquela Regional, tal instituto, ainda assim, constituiria uma exceção ao Princípio de Unidade de Caixa, insculpido no art. 2º do Decreto nº 93.872/86, uma vez que o recursos por ele geridos não seriam

recolhidos ao Tesouro Nacional, tendo em vista o disposto no art. 73 da Lei nº 4.320/64 que dispõe o seguinte: Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.”

Há outras decisões do TCU no mesmo sentido:

“Quanto às transferências das contas receptoras dos recursos federais repassados fundo a fundo pelo FNS, relativos ao bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar e ao bloco de Atenção Básica, para outra conta não específica (Conta corrente 660-2, Ag. 43418 – Banco Bradesco), é fato que essas comprometem o estabelecimento do liame entre os recursos públicos repassados e os gastos incorridos. Tal movimentação contraria o conceito de fundo especial (exceção ao princípio da unidade de tesouraria, sendo os recursos movimentados de acordo com as restrições impostas) e encontra expressa vedação legal e normativa, contrariando o art. 33 da Lei 8.080/1990, os arts. 1º e 2º do Decreto 7.507/2011 e os arts. 3º, 4º, 5º e 6º da Portaria GM/MS 204/2007, conforme abaixo transcrito (...)

14. Como é cediço, a movimentação dos recursos por meio de contas específicas representa um meio para viabilizar o controle administrativo sobre a aplicação dos valores. E, uma vez transferidos para contas genéricas do ente federado, nas quais podem ser depositados recursos de diversas origens, a segregação entre as fontes dos recursos deixa de existir.

* * * * *

“9.A retenção de receitas vinculadas ao Fundaf, pela Secretaria do Tesouro Nacional, sob o pretexto de que tais recursos devam submeter-se à programação financeira global da União e à disponibilidade geral de caixa do Tesouro, desnaturam por completo o caráter de vinculação

dessas receitas, descaracterizando o Fundaf em sua própria essência. (...)

14. Como visto no item 4 desta instrução, o recorrente entende que os recursos do Fundaf devem ser geridos em conformidade com as regras que regem os recursos ordinários do Tesouro. A Unidade Técnica e o MP/TCU, em seus pronunciamentos mencionados nos itens 5 e 9, respectivamente, desta instrução, rechaçam esse entendimento.

15. De fato, à luz dos normativos citados pelo próprio recorrente (Lei nº 4.320/64, Decreto-Lei nº 200/67 e Decreto nº 825/93) fica evidenciada a autonomia do Fundaf em relação à gestão os recursos do Tesouro, e o alegado desconhecimento do dispositivo legal que determine o repasse automático dos recursos do Fundaf não fundamenta entendimento contrário, ate porque tal autonomia deriva da própria natureza jurídica dos fundos, dentre eles o aqui tratado. Assim restaria resolvida a questão. (...)

25. Se por um lado tais normativos reforçam a Decisão recorrida, por outra reprovam procedimentos adotados pela STN. O primeiro deles é o gerenciamento dos recursos do Fundaf como se fossem recursos ordinários do Tesouro, submetidos à uma programação financeira comum. Outro procedimento irregular é que não foi repassada ao fundo a totalidade dos recursos que lhes eram destinados. Como foi dito no parecer do douto MP/TCU, tal forma de gerenciamento desnatura por completo o caráter de vinculação dessas receitas, descaracterizando o Fundaf em sua própria essência.”

Por força da aplicação do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF): “*Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele vem que ocorrer o ingresso*”.

Interpretando este dispositivo, o TCU firmou entendimento no seguinte sentido:

“Percebe-se, então, que o objetivo do paragrafo único do art. 8º da LRF foi dar um novo conteúdo jurídico ao princípio da unidade de tesouraria, pelo qual, originalmente, os recursos que ingressavam ao Tesouro Nacional poderiam ser utilizados para o custeio de qualquer despesa. A partir da LRF, ficou evidente que os recursos vinculados só podem ser utilizados para atender ao objetivo de uma vinculação, mesmo quando esses recursos constituem-se em superávit financeiro do Tesouro Nacional, independentemente de previsão na lei instituidora do fundo.” (grifamos)

A Corte de Contas Federal reafirmou seu entendimento sobre o ponto em questão em decisão mais recente:

“3. Portanto, a partir da vigência da LRF, fica vedada a utilização de recursos vinculados a uma finalidade específica para despesas alheias a sua vinculação, mesmo quando esses recursos se constituem em superávit lei instituidora do fundo. Ou seja, a referida lei complementar estabeleceu novos contornos ao princípio da unidade de tesouraria, pelo qual, originalmente, o saldo positivo do Fistel [i.e. Fundo Especial] era transferido ao Tesouro Nacional e utilizado em despesas de caráter geral (o princípio da unidade de caixa ou de tesouraria é previsto no art. 56 da Lei nº 4320/1964 e obriga os entes públicos a recolherem o produto de sua arrecadação em uma conta única).

4. Há que se mencionar que as Leis nº 9472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) e 9.998/2000 destinaram uma parcela dos recursos arrecadados pelo Fistel ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). Assim, até a criação efetiva do Fust, os recursos arrecadados pelo Fistel eram vinculados exclusivamente à fiscalização dos serviços de telecomunicações, pois os recursos desse fundo transferidos ao Tesouro Nacional

não decorriam de uma vinculação de recursos, mas de uma aplicação do princípio da unidade de tesouraria, regra contábil que possibilitava a desvinculação do saldo positivo dos fundos, antes da edição da LRF.

5. Assim, a utilização de recursos do Fistel (fonte 78), nos exercícios de 2010 e 2012, para a abertura de créditos adicionais destinados ao custeio de ações estranhas aos serviços de custeio, manutenção e aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações contraria o disposto nos arts. 1º e 3º da Lei nº 5070/1966 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Nesse sentido, entendo pertinente determinar à Secretaria de Orçamento Federal que apresente, no prazo de 30 dias (e não 90 dias como sugerido pela unidade técnica), um plano de recomposição dos recursos Fistel utilizados indevidamente, bem como se abstenha de utilizar recursos de fontes vinculadas para a abertura de créditos adicionais não relacionados com objeto da vinculação legal.”

Logo, por mais este motivo – art. 8º, parágrafo único, da LRF -, é que se afirma que o depósito, movimentação e utilização dos recursos dos fundos constitui exceção ao princípio da unidade de tesouraria.

Ademais, os saldos de caixa ociosos poderão ser utilizados pela SEFAZ como forma de antecipação de despesas para quitar pagamentos de outras obrigações com objetivos diversos do FUNESBOM, como de fato já o foram, quando dos arrestos sofridos pelo Estado para pagamento de pessoal²¹. A título exemplificativo, citamos o bloqueio de R\$ 256 milhões, determinado em 28.1.2016, pelo Juízo da 9ª Vara de Fazenda Pública, para pagamento da folha do Judiciário, que atingiu as contas do FUNESBOM, entre outros fundos especiais.

²¹ <https://oglobo.globo.com/rio/justica-determina-arresto-das-contas-do-estado-para-pagar-judiciario-18570445>. “A Justiça sequestrou ontem R\$ 265,6 milhões dos cofres do estado para pagar os salários de janeiro do próprio Poder Judiciário. (...)O Executivo afirmou que vai recorrer da decisão. O governo estadual informou que a verba saiu das contas do Fundo Especial do Corpo de Bombeiros (Funesbom), do Fundo Especial da Polícia Militar (Funespom) e do Fundo Especial de Recursos Hídricos. “

Por fim, destacamos que o controle orçamentário do FUNESBOM já é feito de modo centralizado, dado que seu programa consta da Lei do Orçamento Anual do Estado, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual. Assim sendo, a reunião orçamentária compulsória, estipulada pelo Decreto nº 44.899/2014, não representou ganho real de eficiência na gestão dos recursos legalmente vinculados ao FUNESBOM, tratando-se apenas de ilegal usurpação da autonomia de gestão financeira do fundo. Autonomia que constitui a prerrogativa legal e ontológica indispensável ao desenvolvimento da política pública que legitimou a sua criação.

2) **Governança e Eficiência Financeiro-Orçamentária:**

Todos os gestores públicos deveriam firmar compromissos com a melhora na gestão de seus respectivos orçamentos. Mas, contrariamente ao que se espera, não foi o que ocorreu no FUNESBOM.

Sobre esse artifício utilizado, o doutrinador Marçal Justen Filho ilustra que:

“Com algum exagero, pode-se utilizar a expressão “Direito Administrativo do espetáculo” para qualificar o estado de coisas vigente. Indica proliferação de institutos e interpretações descolados da realidade, vinculados à produção de um cenário imaginário e destinado a produzir o entretenimento dos indivíduos antes do que a efetiva implantação dos valores fundamentais.

(...)

A partir dessas concepções, Fabio Merusi produziu uma interessante racionalização jurídica. Uma organização social de massa, em que predomina a comunicação de massa, configura-se a si própria como uma sociedade do espetáculo, mas também produz o surgimento de um Estado do Espetáculo.

(...)

Segundo Merusi, as instituições políticas estatais se integram no cenário do espetáculo e passam a desenvolver atividades imaginárias destinadas a atender as

necessidades de uma sociedade de consumo. A preocupação central do Estado do Espetáculo não é a alteração da realidade propriamente dita, mas o desenvolvimento de atividades destinadas a gerar imagens, sonhos e manter uma audiência entretida.

O Estado não atua sobre o mundo real, mas produz ações na dimensão imaginária. Por isso, o Estado passa a se valer intensamente dos meios de comunicação, transmitindo ao mundo circundante informações puramente imaginárias. Os agentes estatais desenvolvem atividades destituídas de conteúdo, que não apresentam utilidade autônoma”.

Para Justen Filho, o Direito Administrativo, utilizado dessa forma subvertida, significa:

“Em termos práticos, isso significa que o governante elege um determinado objetivo a realizar e sequer necessita identificá-lo perante a Plateia. Não existe qualquer instrumento de Direito Administrativo que imponha ao governante a exposição das finalidades específicas por ele buscadas por meio de atos administrativos concretos. Esse é o campo das escolhas ditas “políticas” ou do “mérito” do ato administrativo.

Observa-se que essas fórmulas foram construídas para impedir o controle dos atos administrativos pelos exercentes dos demais poderes estatais. Mas também são utilizáveis para eliminar o controle dos atos administrativos pelos próprios “administrados”. O governante, uma vez investido no cargo mais elevado, assume o poder de escolher os fins a realizar, independente de qualquer controle externo. Não é excessivo afirmar que uma função essencial dos institutos do Direito Administrativo do espetáculo reside em neutralizar a natureza democrática da ordem política.

Enfim, os institutos de Direito Administrativo são utilizados para gerar a aparência de regularidade o que é suficiente para a legitimação dos atos do governante.

Somente são reprovadas as ações e omissões que se evidenciem destituídas dessa aparência. Reprova-se o governante quando for incapaz de produzir a regularidade imaginária e sua própria conduta, o que envolve a habilidade na utilização dos institutos do Direito Administrativo do espetáculo”.

Por fim, como antídoto a essa utilização irregular do arcabouço jurídico (*in casu*, dos decretos de calamidade financeira) e da Administração Pública, Justen Filho sugere:

“Nenhuma ação ou omissão estatal pode legitimar-se mediante a invocação a uma regularidade puramente aparente, cuja existência se ponha numa dimensão abstrata. Toda e qualquer atuação estatal, ativa ou passiva, comporta fiscalização e controle no tocante à sua efetiva consistência.

Cabe eliminar todos os instrumentos puramente retóricos ou formais, destinados a transformar a validade dos atos administrativos numa discussão sobre a aparência, É necessário ultrapassar a dimensão externa do ato administrativo para atingir o seu conteúdo. E a avaliação da validade do ato administrativo, em vista do exame do seu conteúdo, tornará em vista a sua compatibilidade com a promoção dos direitos fundamentais”.

Após todas essas lições, que ilustram de forma simples o que aconteceu ao longo dos últimos anos na gestão do FUNESBOM, há que se reconhecer que um dos princípios basilares da Administração Pública – o princípio da eficiência – foi completamente abandonado pelo gestor do fundo, que primou por não aplicar os recursos financeiros, que não eram poucos, diante de uma grave crise na área de seu sistema interno de saúde.

Mais que isso, ao invés de aplicar os recursos para os fins que nortearam a criação do FUNESBOM, acumulou ao longo dos anos os referidos valores na Conta Única do Tesouro Estadual ao invés de destiná-los aos fins legais.

Não podemos esquecer que, o FUNESBOM é formado por receitas específicas, dentre elas a taxa de incêndio e contribuições de servidores, que devem ser aplicadas também em finalidades específicas, sendo tal finalidade um dos próprios fundamentos jurídicos para a criação do referido fundo. Arrecadar recursos e deixar de utilizá-los nas finalidades para as quais foi instituída desnatura a própria razão de ser do FUNESBOM, violando não só o princípio da legalidade, como também da eficiência.

O princípio da eficiência tem como aspectos práticos o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à atividade do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca qualidade. Segundo o professor Paulo Modesto, o princípio da eficiência pode ser percebido:

“como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra produtivo, ineficiente”.

E ainda destaca Régis de Oliveira, em seu Curso de Direito Financeiro:

“O controle da eficiência, agora inserido como um dos princípios administrativos, sujeita a Administração Pública a um controle de qualidade. A saber, não é só gastar os recursos; deve gastá-los bem e de forma apropriada, tendo em vista sempre os interesses inseridos na Constituição. Demais disso, a comprovação não pode ser apenas vista sob o aspecto formal, mas exibir-se em termos de resultados. O princípio da eficiência deve resultar na exata aplicação dos recursos naquilo que é essencial e

importante para a população, não apenas em termos de despesa, mas pelo rendimento, pelo atendimento às necessidades sociais

(...)

Dispositivo com sentido moralizador. O administrador público é farto em admissões políticas e sem qualquer conteúdo público. Despe-se de sentimento de justo e da boa prestação do serviço público para inflar a máquina administrativa, com intuito eleitoreiro e fútil”.

Dessa forma, evidenciada a falta de zelo e eficiência na condução da gestão orçamentária e financeira do FUNESBOM, que prejudicaram e ainda prejudicam o financiamento de políticas públicas essenciais à manutenção e ao aprimoramento do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, faz-se necessária a imediata recondução de tal gestão aos ditames legais, de forma que o referido fundo cumpra as finalidades que lhe foram impostas.

3) **Da Improbidade Administrativa:**

A Constituição de 1988 atrelou os atos da Administração Pública aos princípios republicanos da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, determinando, ainda que seus agentes públicos respondam pessoalmente quando da prática de atos de improbidade administrativa, os quais importarão na suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário.

Em nível infraconstitucional, cuidou a Lei nº 8.429/92 de disciplinar não só as sanções aplicáveis aos ímprobos como também, e principalmente, as hipóteses, *numerus apertus*, que caracterizam a denominada improbidade administrativa. Assim, no art. 9º cuida o legislador daqueles atos que importam enriquecimento ilícito do agente; no art. 10, dos que causam danos ao patrimônio público; e, finalmente, através do art. 11 descreve a lei as condutas que importam violação aos princípios da Administração Pública.

A estruturação da tipificação legal das condutas ímprobas se deu de maneira que um ato que importe em enriquecimento ilícito do agente público, na maior

parte das vezes, será considerado como causador de prejuízo ao erário, além de atentar contra os princípios da administração pública. Toda conduta, por sua vez, que cause prejuízo ao erário também se subsumirá à hipótese de incidência das normas de tipificação das condutas que atentam contra os princípios da Administração. Assim, um ato mais grave também está previsto na hipótese de incidência dos mais leves, mas, por força da consunção, apenas dá ensejo à aplicação das penalidades previstas para a hipótese daquele.

Quanto à violação dos princípios da Administração Pública, ressalta o art. 4º da mencionada lei que "*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*", o que significa que incorre em ato de improbidade administrativa, sujeitando-o às sanções previstas no art. 12, o agente público que transgredir os princípios explicitados no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Justifica-se a posição do legislador ao tipificar a violação aos princípios que regem a Administração Pública, erigindo-a à 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 que orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas.

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública **são as ações e omissões violadoras dos deveres** de honestidade, imparcialidade, **legalidade** e lealdade às instituições públicas e estão descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta a sua importância basilar ao asseverar que:

“(…) violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão

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 estrutura nelas esforçada²²”.

Na sistemática da referida Lei, todo agente público é obrigado a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos (artigo 4º), sendo certo que o não atendimento aos referidos princípios constitucionais caracteriza ato de improbidade administrativa, conforme está definido em seu artigo 11, *ipsis litteris*:

“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;

Deve o administrador atentar também para o princípio da moralidade, agindo com a devida boa-fé, honestidade, probidade e cautela na gestão dos recursos públicos.

O professor Hely Lopes Meirelles, explicando em que consiste o princípio da moralidade administrativa escreve:

“Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 943;

o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “non omne quod licethonestum est.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, pág. 83/84)

Sobre a boa-fé no Direito Financeiro, leciona Régis Fernandes de Oliveira²³:

“A boa fé irradia nos mais diversos campos do direito financeiro, com destaque para os orçamentos públicos, os mecanismos de gestão fiscal responsável os empréstimos públicos, as subvenções e o federalismo fiscal...Se todos de todos os agentes do Estado é exigida a atuação em conformidade com a boa-fé objetiva, pode ser considerada ainda mais relevante ao interesse público a observância dos valores da boa-fé por parte dos agentes responsáveis pela aplicação do dinheiro público. Este princípio, aliás, exerce relevante papel no controle da execução orçamentária.”

Integrando-se com os princípios da legalidade e moralidade, estão os princípios da eficiência e da impessoalidade. O primeiro direciona o Poder Público na busca do melhor resultado para os administrados, sendo imperioso utilizar meios idôneos e adequados para a consecução dos fins de interesse público.

Nesse ponto, vale lembrar as lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

"O princípio da eficiência consagra a tese de que a atividade estatal será norteadada por parâmetros da economia e de celeridade na gestão dos recursos, utilizará adequadamente os meios materiais ao seu dispor e que não será direcionada unicamente à busca de um bom resultado, mas sim, que deve visar, de forma incessante, ao melhor resultado para os

²³ Oliveira, Régis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 2. ed. ver. e atual. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008.

administrados. Com isso, o próprio vetor da legalidade passa a ser valorado sob uma ótica material, deixando de ser analisado sob um prisma meramente formal. A inobservância do princípio da eficiência, além de comprometer a prestação dos serviços públicos ou a viabilidade do próprio erário, ainda produz efeitos extremamente deletérios ao organismo social, como é o caso do constante aumento da carga tributária." (Improbidade Administrativa, 6ª edição, 2011, Ed. Lumen Juris).

Ao editar do Decreto Estadual nº 44.899/2014, o réu Luiz Fernando de Souza suprimiu de todos os gestores de Fundos Especiais a liberdade de gerir o fluxo financeiro dos mesmos. Liberdade, essa, que é inerente a administração de parcelas significativas do orçamento público estadual. Ademais, ao contrário do que se poderia imaginar a supressão dessa gestão financeira jamais poderia favorecer o tesouro do estado, eis que, por lei, o fluxo financeiro atribuído aos respectivos fundos, não pode ter destinação diversa da determinada na norma instituidora.

Portanto, o réu, dolosamente, violou o princípio da legalidade, na medida em que a Lei 4.320/64 estipula em seus arts. 71 e 73 deixam claro o caráter vinculativo dos recursos pertencentes a fundos especiais, asseverando que apenas a própria lei instituidora do fundo pode dispor de modo contrário. Aliás, repetindo o teor do art. 73 da Lei 4.320, o art. 6º da Lei n.622/1982, que instituiu o FUNESBOM, com redação de 2006, assevera que *“o saldo positivo do FUNESBOM, apurado em balanço no término de cada exercício financeiro, será transferido para o exercício seguinte para utilização em investimentos do Corpo de Bombeiros Militar, a crédito do mesmo Fundo”*.

No caso específico do FUNESBOM, houve uma manifesta vontade do segundo réu em se apropriar de centenas de milhões de reais, destinados por lei ao investimento e a manutenção do CBMERJ, como forma de suprimir o déficit orçamentário e financeiro vivenciado a época, que é fruto da sua própria má gestão.

O resultado dessa apropriação foi o acúmulo ilegal e ilegítimo de recursos financeiros, supostamente colocados à disposição do FUNESBOM, mas que não foram utilizados durante anos por nenhum dos gestores; seja o do fundo, seja o

do tesouro. Tudo isso, a custo de esforços da população fluminense e, mais especificamente, dos servidores públicos que fazem parte do CBMERJ.

Muito embora tenha ocorrido restrições ao uso desses recursos, o gestor do FUNESBOM, primeiro réu, mesmo ciente das necessidades pelas quais o Corpo de Bombeiros passava, tinha a sua disposição valores e orçamento suficientes para fazer frente a despesas primordiais e emergentes, ainda que de pequena monta. Assim, reforçamos o que dissemos ao longo de toda a peça exordial, concluindo que houve vontade específica deste réu em não utilizar os recursos de que a Corporação precisava, supostamente em prol de um intento, sabidamente ilegal. Não é crível que se permanecesse fazendo uso de receitas custeadas, muitas das vezes por pessoas que não tinham condições de realizar tais dispêndios, quando já se tinha a intenção de subutilizar ou de tredestinar tais recursos para finalidades diversas das quais legitimavam as respectivas cobranças.

Em resumo, era de se esperar do Comandante Geral do Bombeiros, ou que se utilizasse principalmente os recursos destinados à manutenção da assistência à saúde da Corporação nesta finalidade específica, ou que se suspendesse a cobrança de tais parcelas daqueles que, no final, não viam o serviço prestado na ponta.

Nem se diga que a intenção do Coronel Roubadey era de colaborar com a diminuição das frustrações de receitas estaduais ao deixar de gastar os recursos que o FUNESBOM recebia, para mantê-los como “garantia” na CUTE, até porque parte destes advinham de aporte do próprio tesouro, a título de contribuição patronal. Ou seja, como se explicaria o fato de o Estado ter aportado dezenas de milhões de reais no FUNESBOM, para depois destinar esses recursos, anos após, ao próprio tesouro?

Fazemos essa indagação porque conforme já salientado anteriormente, por força do Decreto Estadual nº 46.495 de 14 de novembro de 2018, uma grande parte dos recursos que ficaram bloqueados por anos na CUTE foram destinados ao tesouro. Mais uma vez o réu Luiz Fernando de Souza desvirtua as obrigações legais, para subtrair, em proveito de sua própria gestão (dias antes de terminar), receitas mantidas, em parte, pelo próprio tesouro (repita-se, as decorrentes das contribuições patronais para o fundo de assistência à saúde do FUNESBOM).

Isso sem falar, naqueles pagos pela própria população, através da taxa de prevenção e extinção de incêndio.

O somatório desse conjunto de ilegalidade, aqui flagrantemente demonstradas, gerou a gestão catastrófica de centenas de milhões de reais, custeadas por toda a população, que forma subutilizadas e, ao final, destinadas às finalidades não autorizadas por lei. Não se trata, portanto, de meras irregularidades em ato de gestão e/ou de governo, mas sim de uma vontade deliberada em descumprir todas as regras de gestão orçamentária e financeira então vigentes, sem qualquer planejamento ou, o que é pior, sem qualquer preocupação em alcançar alguma finalidade socialmente relevante.

Diante de todo o exposto, está mais que configurado o dolo na conduta ímproba dos réus Luiz Fernando de Souza Pezão e Roberto Robadey Costa Junior, da forma como exige o artigo 11 da lei 8429/92.

A jurisprudência amplamente majoritária e pacificada, entende que o dolo exigido para a configuração do ato de improbidade das hipóteses do artigo 11, é o genérico:

“Apelação Cível. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Licitação. Fracionamento indevido do objeto da licitação. Ato de improbidade administrativa. Sentença parcialmente procedentes, condenando o Réu ao pagamento de multa civil de 50 vezes sua remuneração como Prefeito, na suspensão dos seus direitos políticos pelo prazo de 5 anos, na proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 3 anos, bem como na perda da função pública. Inconformismo. Entendimento desta Relatora quanto à manutenção da sentença vergastada. A ação de improbidade administrativa tem assento constitucional e por escopo o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, consistindo em poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei considera como de improbidade. Alegação de prescrição da pretensão punitiva que não se reconhece. Prazo prescricional de 5 anos, do termino do

mandato em 31.12.2005. Licitação. Decisões do TCE/RJ não vinculam o Poder Judiciário e a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público ou da aprovação ou rejeição das contas, conforme dispõe o art. 21, I e II, da Lei nº 8.429/92. Escolha de modalidade diversa da indicada pela lei, a impedir que se apure proposta mais vantajosa para a administração pública, viola os princípios do certame público, da igualdade entre os concorrentes, da transparência na escolha dos vencedores, e caracteriza ofensa à legalidade, moralidade e até mesmo eficiência, cujo dever de obediência possuía, nos termos do art. 4º da Lei 8.429/92. Vedação do artigo 23, § 5º da mesma lei. **Conduta do apelante, inserida no tipo constante do artigo 11, da Lei n. 8.429/92 é suficiente à caracterização do ato de improbidade administrativa. Planejamento e a previsibilidade de gastos decorrem do princípio administrativo da eficiência, postulado que reclama aplicação dos recursos públicos da forma mais compatível ao atendimento das necessidades coletivas. Postulado que não foi observada pelo Réu. Alegação de ausência de dolo e/ou má-fé, que não merece acolhimento. Condição de Prefeito Municipal que faz inferir a ciência das contratações irregulares. Circunstância suficiente para demonstrar a violação, consciente e voluntária, de normas administrativas e dos princípios de legalidade e moralidade. Responsabilização do apelante, Chefe do Executivo Municipal. Ordenador de despesas, devendo zelar pela boa gestão da coisa pública e se abster de praticar atos que venham a violar preceitos legais e princípios que norteiam a probidade administrativa. Sanções aplicadas, são elas proporcionais e devidamente fundamentadas, encontrando perfeita correlação com a gravidade dos atos de improbidade administrativa** praticados pelo apelante, estando em consonância com a previsão do art. 12, III da Lei de improbidade administrativa. Precedentes do STJ e TJERJ. Apelo cujas razões se apresentam manifestamente confrontantes com

a jurisprudência do TJERJ. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO, na forma do Artigo 557, caput, do CPC.

(TJ-RJ - APL: 00017849420058190078 RJ 0001784-94.2005.8.19.0078, Relator: DES. CONCEICAO APARECIDA MOUSNIER TEIXEIRA DE GUIMARAES PENNA, Data de Julgamento: 20/02/2014, VIGÉSIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 11/03/2014 18:13)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. JUIZ. AMIZADE ÍNTIMA COM ADVOGADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO PRESENTE. DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública objetivando a condenação do réu nas sanções previstas no art. 12, III, da Lei 8.429/1992, por infringência ao disposto no art. 11, caput e I, do referido diploma legal. Segundo o autor, o réu praticou, no exercício da função de Juiz do Trabalho, atos de improbidade administrativa incompatíveis com a magistratura, consistentes em: a) alteração de minuta elaborada por seu assessor, em decorrência de amizade com advogado da reclamante; b) obtenção de empréstimo bancário sem proceder ao respectivo pagamento; c) favorecimento de auxiliar do juízo, mediante a designação de somente um profissional para a elaboração de cálculos, com a fixação de honorários em valor elevado. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO 2. O entendimento do STJ é no sentido de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. 3. **É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 requer a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.** 4. O dolo que se exige

para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas. (AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rei. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/8/2016). (...) 11. Entretanto, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/1992, a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de enriquecimento ilícito ou de dano ao Erário. Nesse sentido: REsp 1.320.315/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013, AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.5.2015, REsp 1.275.469/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 09/03/2015, e AgRg no REsp 1.508.206/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5.8.2015. **CONCLUSÃO 12. Verificada a ofensa aos princípios administrativos, em especial o princípio da moralidade administrativa, configurado está o ato ímprobo do art. 11 da Lei 8.429/1992.** 13. Recurso Especial provido. (STJ - REsp: 1528102 PR 2015/0087545-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 02/05/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/05/2017)

Faz-se imperioso, neste particular, trazer a lume o disposto no art. 93 do Decreto-lei n. 200/1967:

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

Tal norma encerra verdadeiro ônus financeiro-administrativo ao gestor, o qual deve se desincumbir de comprovar a eficiência na alocação e gestão de recursos públicos.

Conforme preconiza com pioneirismo Élidea Graziane Pinto, “o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público”²⁴.

Defende-se, a título de prova do dolo, a aplicação do dispositivo à Lei de Improbidade Administrativa no contexto da matéria financeira e fiscal para fins de configuração do dolo genérico próprio desta tipologia de ilícito, considerando que o art. 93 do Decreto-Lei 200/67 afirma que:

“quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”, o que no campo da improbidade serve para caracterizar o dolo (genérico) do tipo de ilícito ímprobo, uma vez não comprovado pelo gestor ou agente público que determinado ato foi praticado em conformidade com o que chamaremos, ao final do estudo, de parâmetro de controle de integridade pública. (...) Em primeiro lugar, no tocante ao aspecto do parâmetro da fiscalização e da distribuição do ônus da prova na aferição da probidade administrativa, sugere-se a aplicação plena, integral e irrestrita da norma contida no art. 93 do DL 200/67 (...) no sentido de que o ônus da comprovação da probidade no manejo dos recursos públicos é da Administração Pública, assim como também o ônus de justificar e demonstrar a responsabilidade da gestão fiscal por meio da divulgação das informações (transparência) pertinentes ao público, sempre de modo seguro, atualizado, íntegro, autêntico, primário e claro. A utilização dessa regra de distribuição de ônus se aplica à Lei de Improbidade Administrativa como ferramenta de caracterização

²⁴ PINTO, Élidea Graziane. Custeio dos direitos fundamentais e proteção ao patrimônio público e à probidade administrativa: duas propostas de integração entre os sistemas judicial e de contas para melhor controlar o alcance de tais fins. Disponível em: <http://ojs.tce.ro.gov.br/ojs/index.php/TCE-RO/article/view/21/22>. Acesso em: 12 jun. 2019.

da conduta dolosa sempre que, instado a rever e retificar práticas irregulares e ilegais, o agente público não demonstrar que tomou as providências de controle cabíveis²⁵.

Assim, havendo vontade livre e consciente de praticar o ato que viole os princípios regentes da atividade estatal, dir-se-á que o ato é doloso; o mesmo ocorrendo quando o agente, prevendo a possibilidade de violá-los, assumia tal risco com a prática do ato. É o caso na presente hipótese.

Como dito anteriormente, as condutas dos demandados evidenciam o dolo de violar princípios basilares da administração pública e todo o sistema normativo que rege a gestão orçamentária do FUNESBOM, em flagrante prejuízo do financiamento das políticas públicas essenciais aos servidores do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, bem como sobrecarregando desnecessariamente os cidadãos do Estado do Rio de Janeiro com o pagamento de tributos. Razão pela qual, ambos merecem constar no polo passível da presente demanda.

DOS PEDIDOS DE TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA EM CARÁTER INCIDENTAL:

Sobre o instrumento ora manejado por intermédio desta ação civil pública, previsto expressamente nos arts. 294, parágrafo único, 297 e 300, todos do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), salientamos que, *in casu*, estão presentes todos os seus requisitos de concessão.

A tutela de urgência é cabível nas hipóteses em que a pretensão deduzida em juízo poderá perecer, ou se tornar inútil, até o momento em que a decisão de mérito vier a ser preferida. Em verdade, a tutela de urgência visa a assegurar a própria utilidade da prestação jurisdicional, possibilitando, assim, que a pretensão deduzida em juízo seja factualmente garantida.

²⁵ REIS, Marco A. S. Os quatro pilares da tutela preventivo-resolutiva da probidade fiscal pelo Ministério Público na era digital: informação, transparência, tecnologia e integridade pública, p. 227. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O Ministério Público na defesa da probidade, 2019. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_Defesa_da_Probiidade_Administrativa.pdf (último acesso em 12.jun.2019)

Segundo Alexandre Freitas Câmara:

“A tutela de urgência pode ser cautelar ou satisfativa (esta também conhecida como tutela antecipada de urgência), nos termos do que dispõe o art. 294, parágrafo único... Ambas as modalidades de tutela de urgência, portanto, têm como requisito essencial de concessão a existência de uma situação de perigo de dano iminente, resultante da demora do processo (*periculum in mora*). Este perigo pode ter por alvo a própria existência do dano material (caso em que será adequada a tutela de urgência satisfativa) ou a efetividade do processo (hipótese na qual adequada será a tutela cautelar).” (O Novo Processo Civil Brasileiro. Ed. Atlas. 1ª ed. 2015, p. 158)

Tomando-se por norte as lições acima destacadas, no presente caso requeremos de V.Exa. a concessão de tutela de urgência, ante ao evidente *periculum in mora*, tanto em caráter cautelar, como satisfativo.

Para que se restabeleça o fluxo financeiro do FUNESBOM, trazendo com isso equilíbrio à gestão orçamentária, é fundamental que se regularize as rotinas de trabalho orçamentária e financeira e, ao mesmo tempo, que se destine também o volume de recursos acumulados às finalidades previstas na lei. Para isso, é imperioso que se dê um primeiro passo no sentido de destinar a sobra financeira dos recursos do FUNESBOM, para a conta bancária dele. Ou seja, retirá-la da “conta D” da CUTE, atrelada ao FUNESBOM, transferindo-a(s) à(s) conta(s) deste fundo. Uma vez disponibilizado tal recurso, é também fundamental que o mesmo seja utilizado, o mais breve possível, nas finalidades previstas em lei, eis que essenciais à manutenção de um serviço público estadual de extrema relevância.

A urgência decorre do fato de algumas unidades da Corporação estarem carentes de manutenção, em especial aquelas que servem a assistência à saúde dos bombeiros. Ademais, como verificado ao longo das investigações, carecem também de investimento ações de governo voltadas ao “*reequipamento da CBMERJ*”; à “*implantação da unidade da CBMERJ*”; à “*prevenção a incêndios e*

salvamento”; à “*prevenção e desastres ambientais e climáticos*” e à “*ampliação da frota do CBMERJ*”, dentre outros. O que dispensa comentários.

A tutela de urgência satisfativa está, portanto, atrelada ao reestabelecimento do fluxo financeiro, de forma que o gestor do FUNESBOM possa ter imediata disponibilidade de saque das centenas de milhões de reais que estão parados na CUTE. Valor este que seria mais do que suficiente a sanar os déficits acima mencionados.

Já a tutela de urgência cautelar, serviria ao equilíbrio da gestão orçamentária, especialmente das receitas do FUNESBOM, que ultimamente vêm penalizando desnecessariamente todos os cidadãos fluminenses.

Como já mencionado anteriormente, existindo dinheiro em caixa e estando este em constante acúmulo, nada mais natural do que se busque uma suspensão momentânea do ingresso de novos recursos na conta do FUNESBOM, ao menos até que se demonstre a necessidade de novos aportes. Ou seja, que o gestor demonstre existirem despesas suficientes a fazerem frente ao referido saldo e ao ingresso de novas receitas.

É de se destacar também que, na presente demanda toda a normatização relativa ao fluxo orçamentário e financeiro de fundos especiais (suas leis instituidoras, a lei nacional 4320 de 1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal) atribuem aos respectivos gestores total disponibilidade para realização dos objetivos que legitimam a criação e manutenção dos mesmos.

A Lei estadual 622 de 02 de dezembro de 1982, que cria o Fundo Especial do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro – FUNESBOM, determina que:

Art. 3º - O FUNESBOM terá como gestor o Comandante Geral do CBERJ.

§ 1º - **Os recursos do FUNESBOM serão movimentados em conta específica** aberta no Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ) - Fundo de Recursos a Utilizar, por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda.

§ 2º - A aplicação dos recursos do FUNESBOM será, pelo seu gestor, submetida à apreciação e ao julgamento do

Tribunal de Contas do Estado, através de relatórios e balanços anuais, remetidos, simultaneamente, àquela Corte, à Auditoria Geral do Estado e à Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Art. 4º - **O FUNESBOM será administrado por um Conselho de Administração** constituído pelo Chefe do Estado-Maior Geral e pelos Diretores de Finanças e de Apoio Logístico do CBERJ.

Parágrafo único - O Plano de Aplicação dos recursos do FUNESBOM será apreciado e aprovado pelo Conselho de que trata este artigo e submetido à homologação da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado, através da Secretaria de Estado de Segurança Pública.

No mesmo sentido, o Decreto Estadual nº 11.299, de 13 de maio de 1988, o qual *“REGULAMENTA o Fundo Especial do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro – FUNESBOM, criado pela Lei 622, de 2.12.82”* aduz que:

“Art. 1º - Os recursos do Fundo Especial do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro - FUNESBOM, de que trata o art. 2º da lei 622, de 2.12.82, serão movimentadas em conta específica aberta no Banco do Estado do Rio de Janeiro S/A - BANERJ - Fundo de Recursos a Utilizar, por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda.

Art. 2º - Na aplicação dos recursos do FUNESBOM, cujo destino é o contido no art. 1º da nº 622 de 2.12.82, serão observadas as normas regidas pelo código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro, seu Regulamento e legislação pertinente.

Parágrafo único – A aplicação dos recursos previstos neste artigo far-se-á por dotação global consignada na lei orçamentária, ou em créditos adicionais, sendo que **os recursos de origem tributárias a que o mesmo se reporta, constituirão receita do orçamento do capital**

do FUNESBOM e somente serão aplicados em despesas de capital, com obras e instalações, equipamentos e material permanente dos órgãos de execução das atividades do Fundo.

Art. 3º - **O FUNESBOM será administrado por um Conselho de Administração (CONSAD)** presidido pelo Comandante-Geral, como Gestor do Fundo, e composto ainda pelo Chefe do Estado Maior Geral e pelos Diretores de Finanças e de Apoio Logístico do CEBERJ (art. 3º da lei nº 622/82).”

Diante dos textos normativos supracitados, torna-se evidente a existência de *fumus boni iuris* no presente caso, eis que o reestabelecimento da disponibilidade de saldo financeiro em caixa é a premissa da autonomia da gestão financeira preconizada para hipóteses como essa.

Por fim, quanto à irreversibilidade dos efeitos da tutela de urgência ora requerida (art. 300, § 3º do CPC), convém agora destacar que a decisão que ora se espera não causará qualquer dano, quanto mais irreversível, ao gestor da CUTE, eis que este nunca utilizou e jamais poderá utilizar a sobra financeira dos recursos do FUNESBOM, sob pena de praticar atos ilícitos.

Ademais, ao longo das investigações que culminaram com a propositura da presente ação, não foi verificado qualquer ato de ordenação de despesa praticado pelo gestor da CUTE, tendo como origem as receitas do FUNESBOM. O que só reforça a ideia de que os mesmos têm como única finalidade financiar as ações previstas em sua lei instituidora. Portanto, ao retornar ao seu fluxo normal, nenhuma alteração será percebida pelo ordenador de despesas central, ao passo que, para o gestor do FUNESBOM, tal medida é fundamental ao deslanche de ações e serviços indispensáveis para o CBMERJ.

Pelo exposto, sendo inescusável, legítimo, urgente, necessário e contemporâneo, espera o Ministério Público de Vossa Excelência que, conceda a antecipação dos efeitos da tutela de urgência, ora requerida, para fins de:

1. Determinar que, num prazo de 10 dias, o gestor da Conta Única do Tesouro do Estado – CUTE (Secretário de Estado de Fazenda) restitua

os recursos financeiros existentes no saldo da conta “218924002 - Recursos Bloqueados (a liberar) por Vinculação de Pagamento”, vinculados à UG 1661 - do FUNESBOM, para as contas bancárias originárias do referido fundo²⁶;

2. Determinar que, no prazo de 10 dias, o Secretário de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, restitua os R\$ 161.150.095,02 (cento e sessenta e um milhões, cento e cinquenta mil, noventa e cinco reais e dois centavos) retidos na conta contábil 228920113 da UG 370200 – Encargos Gerais do Estado - SEFAZ, à UG 1661 - do FUNESBOM, para as contas bancárias originárias do referido fundo²⁷;
3. Determinar ao 1º réu que apresente, num prazo de 10 dias, o Plano de Aplicação de Recursos do FUNESBOM (nos termos do art. 4º, da Portaria CBMERJ nº 888 de 08 de março de 2016) relativos ao exercício de 2019 e, caso já o tenha, para o exercício de 2020;
4. Suspender a exigibilidade da cobrança da Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio, das Contribuições dos Servidores para o Fundo de Saúde do CBMERJ e do aporte de recursos do tesouro estadual (patronal) para o Fundo de Saúde do CBMERJ, até que todos os recursos financeiros disponibilizados na “conta bancos” do FUNESBOM sejam efetivamente executados pelo fundo; ou seja, os recursos do saldo financeiro de 2018²⁸, somados às receitas realizadas até o presente momento²⁹, deduzidos os valores que já foram pagos este ano³⁰, além dos valores já mencionados nos itens 1 e 2, bem como da sobra constante na conta contábil

²⁶ As contas do FUNESBOM a serem depositadas são: conta 237.6898.42-6 (recursos oriundos da Taxa de Incêndio); conta 237.6898.43-4 (recursos oriundos de Emolumentos); conta 237.6898.46-9 (recursos oriundos do Fundo de Saúde – Patronal); conta 237.6898.47-7 (recursos oriundos do Fundo de Saúde – Consignações)

²⁷ idem

²⁸ Relembrando, os R\$195.932.669,35 (cento e noventa e cinco milhões, novecentos e trinta e dois mil, seiscentos e sessenta e nove reais, trinta e cinco centavos).

²⁹ R\$ 214.874.588,52 (duzentos e quatorze milhões oitocentos e setenta e quatro mil quinhentos e oitenta e oito reais e vinte e cinquenta e dois centavos)

³⁰ R\$ 70.241.888,08 (setenta milhões duzentos e quarenta e um mil oitocentos e oitenta e oito reais e oito centavos)

218924001 – Recursos a liberar por vinculação de pagamento (que é da CUTE, mas está vinculada ao FUNESBOM³¹)³².

5. Determine aos primeiro e terceiro réus que se abstenham de prosseguir transferindo os recursos financeiros provenientes das receitas instituídas pela lei estadual nº 622/82 para quaisquer outras contas, diversas das instituídas especificamente ao financiamento das atividades previstas nas normas instituidoras do FUNESBOM.
6. Determinar a aplicação de multa diária a cada gestor que descumprir injustificadamente as determinações acima requeridas, num valor a ser arbitrado por esse nobre juízo.

DOS PEDIDOS PRINCIPAIS:

1. O recebimento, a autuação e a distribuição da presente ação civil pública;
2. A citação dos réus para que, querendo, contestem a presente ação, no prazo legal, sob pena de revelia;
3. que os primeiro e terceiro réus sejam também intimados a cumprir as tutelas de urgência requeridas no item anterior;
4. que os pedidos de tutela de urgência supracitados se tornem definitivos;
5. Sejam os primeiro e segundo réus condenados nas sanções descritas no art. 12, III da Lei 8.429/92.

Protestamos por todos os meios de prova que se fizerem necessários no decorrer do processo, notadamente prova testemunhal, documental e pericial.

Requer, ainda, condenação dos réus ao pagamento das custas e honorários de sucumbência, estes a serem revertidos ao Fundo Especial do Ministério Público,

³¹ Ou seja, R\$ 1.723.392,18 (um milhão, setecentos e vinte e três mil trezentos e noventa e dois reais e dezoito centavos)

³² Totalizando R\$ 525.643.064,30 (Quinhentos e vinte e cinco milhões, seiscentos e quarenta e três mil, sessenta e quatro reais e trinta centavos) que estão e/ou deveriam estar à disposição do gestor do FUNESBOM.

criado pela Lei Estadual nº 2.819, de 07.11.97, e regulamentado pela Resolução GPGJ nº 801, de 19.03.98, num montante de 20% sobre o valor da causa.

Dá-se à causa o valor de R\$ 525.643.064,30 (Quinhentos e vinte e cinco milhões, seiscentos e quarenta e três mil, sessenta e quatro reais e trinta centavos), que correspondem ao volume atual de recursos que estão e/ou deveriam estar à disposição do gestor do FUNESBOM.

Rio de Janeiro, 14 de junho de 2019

VINICIUS LEAL CAVALLEIRO

Promotor de Justiça
Coordenador do GAESF

KARINE SUSAN GOMES DE CUESTA

Promotora de Justiça
Subcoordenadora GAESF

EDUARDO RODRIGUES CAMPOS

Promotor de Justiça
Subcoordenador GAESF

MARCO ANTÔNIO SANTOS REIS

Promotor de Justiça
Subcoordenador GAESF