



Embargante: **RONALDO CEZAR COELHO**

Embargado : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Relator : **DES. CARLOS EDUARDO MOREIRA DA SILVA**

ACÓRDÃO

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Lesão ao erário (art. 10, da Lei nº 8.429/92). Acórdão que negou provimento aos embargos de declaração opostos, anteriormente, mantendo o acórdão que deu provimento ao recurso de apelação do *Parquet*, reformando a sentença de origem, para condenar os Réus a ressarcirem, solidária e/ou proporcionalmente, de acordo com o período em que ocuparam os cargos, os valores correspondentes aos respectivos prejuízos gerados ao erário, no montante total de R\$ 1.069.666,27 (um milhão, sessenta e nove mil, seiscentos e sessenta e seis reais e vinte e sete centavos), a ser apurado e quantificado para cada um daqueles, na fase de liquidação da sentença, por arbitramento. Oposição de Embargos de Declaração. Alegação da existência de omissão, contradição, obscuridade ou erro material. Pedido de ressarcimento dos valores ao erário é considerado imprescritível, com fundamento no art. 37, §5º, da CRFB. Descumprimento da Lei nº 4.320/64, pela ausência de realização de contabilidade orçamentária de despesas, e de receitas auferidas no atendimento unitário ambulatorial de emergência, provenientes do SUS, e repassadas pela Secretaria Municipal de Saúde, nos exercícios de 2000/2002. Alteração promovida na Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92, pela Lei nº 14.230/21. Ausência de comprovação de dolo específico do Réu **RONALDO CEZAR COELHO, em malversação do erário, em benefício próprio ou de outrem. Alteração do julgado vergastado, com efeito infringente. PROVIMENTO DO RECURSO.**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Décima Terceira Câmara de Direito Privado (Antiga Vigésima
Segunda Câmara Cível)
Embargos de Declaração na Apelação Cível nº 0302709-
73.2013.8.19.0001



Vistos, relatados e discutidos estes autos dos Embargos de Declaração na Apelação Cível nº **0302709-73.2013.8.19.0001**, em que é Embargante **RONALDO CEZAR COELHO** e Embargado **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores da Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator.

Rio de Janeiro, data da sessão de julgamento.

DES. CARLOS EDUARDO MOREIRA DA SILVA
RELATOR





RELATÓRIO:

Trata-se de recurso de Embargos de Declaração opostos por **RONALDO CEZAR COELHO** contra o acórdão às fls. 3288 que, nos autos da Ação Civil Pública, em que contende com o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, desproveu os embargos de declaração opostos contra o Acórdão de fls. 1.254.

Alegou, para tanto, o Réu que, para os casos ainda não transitados em julgado, como a presente demanda, seria, plenamente, aplicável a nova norma trazida pela Lei nº 14.230/2021, cabendo ao juízo julgador analisar o eventual dolo por parte dos Réus.

Destacou, que inexistia qualquer elemento apto a caracterizar dolo nas condutas atribuídas àquele pelo MPRJ Autor, sendo que este, inclusive, não teria imputado ao Réu, ou a seus subordinados, qualquer ato ilícito – comissivo ou omissivo – que teria sido praticado no âmbito das atribuições da Secretaria Municipal de Saúde.

Sustentou, ainda, que seria inequívoco que o Réu, enquanto gestor municipal, efetuava a transferência de verbas “pela produção ambulatorial aprovada”, não havendo quaisquer apontamentos quanto à irregularidade desses repasses.

Por fim, asseverou que, em vista da ausência de comprovação – ou mesmo alegação pela própria Parte Autora – de qualquer ato doloso praticado pelo Réu, seria cabível a integração do acórdão embargado para que, manifestando-se sobre a matéria, sobretudo à luz dos elementos trazidos pela Lei nº 14.230/2021, se reconheça a inexistência de improbidade administrativa no presente caso, sendo que seria imprescindível a comprovação da prática de conduta dolosa específica, para que seja possível a sua condenação pelo ressarcimento dos danos causados ao erário público.

Requeru, assim, que sejam conhecidos e providos os presentes Embargos de Declaração, com efeitos infringentes, para que, a partir da apreciação das questões supervenientes ora suscitadas – a ausência dos requisitos previstos na Lei nº 14.230/2021 – seja reconhecida a ausência de dolo na própria narrativa do *Parquet* Autor, quanto à sua eventual conduta e, seja pela prescrição ou em razão da ausência de ato de improbidade, de modo que a ação seja julgada improcedente no que concerne ao mesmo.

Subsidiariamente, para fins de prequestionamento, e com base no art. 1.025, do CPC/15, que este Colegiado se pronuncie, expressamente, acerca das violações ao art. 23, inciso I, da Lei nº 8.429/1992 (redação anterior à Lei nº 14.230/2021); art. 1º, §§ 1º e 2º, art. 9º, *caput*, art. 10º, *caput*, e art. 11º, *caput*, todos da Lei nº 8.429/1992, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Décima Terceira Câmara de Direito Privado (Antiga Vigésima
Segunda Câmara Cível)
Embargos de Declaração na Apelação Cível nº 0302709-
73.2013.8.19.0001



A sentença às fls.924 (doc. eletr.), julgou improcedente o pedido, pois o Ministério Público, apesar de ter provado os atos de improbidade administrativa, não conseguiu comprovar o dano ao erário público, considerando que esses valores, mal administrados, foram revertidos em proveito da administração, sendo que não provou que os Réus tiveram acréscimo aos seus respectivos patrimônios particulares.

Inconformada com a decisão da primeira instância, o Ministério Público interpôs o recurso de apelação de fls. 964/965, no sentido da reforma da sentença do juízo *a quo*.

Contrarrazões às fls.996, 1167 e 1181(doc. eletr.), pelo desprovimento do recurso.

Parecer da douta Procuradoria de justiça às fls. 1225, opinando pelo provimento do recurso.

Acórdão de doc. 001254, deu provimento ao recurso, para reformar a sentença, julgando procedente o pedido inicial, para condenar os Réus a ressarcirem solidária e/ou proporcionalmente, de acordo com o período em que ocuparam os cargos, os valores correspondentes aos respectivos prejuízos gerados ao erário público, no montante total de R\$ 1.069.666,27 (um milhão, sessenta e nove mil, seiscentos e sessenta e seis reais e vinte e sete centavos), a ser apurado e quantificado para cada Réu, na fase de liquidação da sentença, por arbitramento. Condenou, ainda, os Réus ao pagamento das custas e honorários advocatícios, que arbitrou em 10% (dez por cento) do valor da condenação, os quais deverão ser revertidos para o Fundo Especial do Ministério Público.

Inconformados, os Réus ofertaram Embargos de Declaração de doc. 001280, 1300, 1331, 1343, 1357, 1372, 1379, todos alegando contradição e omissão da decisão, com o intuito de prequestionamento.

O Réu se manifestou sobre os embargos de declaração às fls. 1404.

Parecer da procuradoria de Justiça às fls. 1437.

O Acórdão de doc. 001454, negou provimento aos recursos.

Decisão do C. STJ, de fls. 3120, determinando a reapreciação dos embargos de declaração de doc. 001280, 1300, 1331, 1343, 1357, 1372, 1379.

O Acórdão de doc. 003216 negou provimento aos recursos.

Acórdão, às fls. 3288, negando provimento aos embargos de declaração.

Recurso Especial, às fls. 3305.

Recurso Especial, às fls. 3364.

Decisão do C. Superior Tribunal de Justiça, às fls. 3392, dando provimento aos recursos especiais interpostos por Lúcia Teresa Côrtes da Silveira e





Marcelo Dominguez Canetti a fim de determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para novo julgamento dos embargos de declaração.

Acórdão, às fls. 3401, negando provimento aos embargos de declaração dos ditos Réus.

Recurso Especial, às fls. 3417.

Recurso Extraordinário, às fls. 3433.

Recurso Especial, às fls. 3454.

Recurso Especial, às fls. 3500.

Decisões, às fls. 3865, 3887 e 3909, admitindo os recursos especiais e os recursos extraordinários quanto à alegada ofensa ao artigo 37, §5º da Constituição da República, inadmitindo quanto aos demais fundamentos.

Decisão, às fls. 4234, não conhecendo dos recursos especiais.

Decisão, às fls. 4322, chamando o feito à ordem para acolher a nulidade apontada, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a fim de que promova nova intimação da parte requerente no tocante ao acórdão de fls. 3202-3218 (e-STJ), em nome da advogada indicada.

Manifestação do Réu **Claudio Rosa da Fonseca**, às fls. 4358, ratificando os termos do recurso especial às fls. 3500.

Manifestação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, às fls. 4359, quanto a republicação do acórdão às fls. 3216, que julgou os embargos de declaração opostos pelo Réu **Henrique Wood Faulhaber**.

Oposição dos presentes embargos às fls. 4348.

Manifestação dos Réus **Marcelo Dominguez Canetti e Lucia Teresa Côrtes da Silveira**, às fls. 4362, ratificando os termos do Recurso Especial, anteriormente, interposto.

Contrarrazões do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, às fls. 4388, pelo desprovimento do presente recurso de embargos de declaração.

É o relatório.

VOTO:

Infere-se do exame dos presentes autos que o recurso é tempestivo, isento de preparo e satisfaz os requisitos em juízo de admissibilidade, motivo pelo qual deve ser conhecido.

Insta ser enfatizado, ao ensejo, que o efeito infringente, que pode ser, excepcionalmente, concedido aos embargos declaratórios, não decorre da mera



modificação do julgado, mas sim da análise de possível omissão, contradição, obscuridade e erro material, que leve a este resultado.

Assim, a atribuição de efeitos infringentes aos embargos de declaração é possível, em hipóteses excepcionais, para corrigir premissa equivocada no julgamento, bem como, nos casos em que sanada a omissão, a contradição ou a obscuridade, a alteração da decisão surja como consequência necessária, o que não se verifica na presente hipótese.

Ressalte-se, por oportuno, que o julgador não está obrigado a examinar e a se manifestar, expressamente, sobre todos os dispositivos e argumentos trazidos pelas partes, sendo lícito pronunciar-se, apenas, acerca dos motivos que o embasaram para formar sua convicção.

Nesse sentido, já decidiu o C. Superior Tribunal de Justiça, nos termos abaixo colacionados, *in verbis*:

"O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivos suficientes para proferir sua decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida." (EDcl no MS nº 21.315-DF, Relatora Ministra Diva Malerbi, Desembargadora convocada TRF 3ª Região, j. 08/06/2016). (sic)

No que concerne ao objeto da presente demanda, consoante constou do acórdão recorrido, a improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que restou comprovado, cabalmente, pela análise detida da documentação acostada aos autos.

Não se pode olvidar a dificuldade probatória característica dos casos de improbidade e de outras condutas que importem em lesão ao erário, porquanto nenhum agente ímprobo irá revelar sua estratégia, de modo a minimizar ou dissipar os custos sociais da corrupção ou, tornar público o caminho pelo qual foi desviado do patrimônio público.

Nessa seara, os indícios são, extremamente, relevantes e, não simples deduções, mas, substratos essenciais e concretos aptos a embasar as condenações do gênero, pois, do contrário, o agente ímprobo sempre se beneficiaria das dificuldades em se identificar abusos à moralidade pública.

Com efeito, a revogada Lei de Licitações nº 8.666/93, ao estipular como regra, o procedimento licitatório para contratação, tem por finalidade garantir o "princípio da isonomia", bem como, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.



Além disso, estabelece como “princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e a igualdade”, pois, afinal, trata-se de despesa paga com dinheiro público.

No caso dos autos, os Réus não realizavam certames licitatórios nas compras efetuadas com os recursos do SUS, e os pagamentos não eram autuados, o que facilitou a utilização indevida dos valores que administravam, diante da precária contabilização dos numerários.

O que se extrai dos autos, é que não houve sequer um procedimento simplificado de licitação, ou um formal procedimento que justificasse a dispensa de licitação, sendo que, o que houve foram ordens diretas de pagamento, sem qualquer controle, o que por certo facilitou a utilização indevida dos valores, não se apresentando razoável a justificativa de que foram utilizados e revertidos em favor do próprio CBMERJ.

Com efeito, não há justificativas plausíveis para as irregularidades constantes na auditoria, e apresentadas na inicial, senão vejamos:

- “- Inobservância à Lei 4.320/64, diante da ausência de realização de contabilidade orçamentária de despesas e de receitas auferidas pelo atendimento unitário ambulatorial de emergência, provenientes do SUS e repassadas pela Secretaria Municipal de Saúde, nos exercícios de 2000/2002;
- Violação à Lei 8.666/93, por realização de compras e contratações de serviços sem procedimento licitatório;
- Ausência de plano de aplicação dos recursos do SUS, utilizando-os nas despesas de manutenção (custeio e capital da GSE);
- Ausência de convênio entre SMS e CBMERJ, que regulasse o repasse de verbas do SUS, relacionadas aos atendimentos por ambulâncias.” (sic)

Ademais, não se apresenta crível que os Réus/embargantes tenham aplicado os recursos de forma irregular, para favorecer a própria Corporação, o que, perigosamente, implicaria em autorizar todos os agentes públicos a procederem da mesma forma irregular, sem que pudesse ser aplicada qualquer sanção ou responsabilidade por tais atos.

Tem-se como ponto também relevante, o fato de que a aplicação dos valores, de forma diversa para a qual foram destinados, implica em evidente prejuízo ao Erário, eis que desvirtuados da finalidade para a qual foram designados.

Como bem sustentado pela douta Procuradoria de Justiça, em seu parecer abaixo, parcialmente, transcrito, *in verbis*:

“Entre os anos de 2000 e 2002, foram recebidos cerca de R\$5.124.049,17 por ocasião do convênio celebrado entre o Corpo de Bombeiros e o Ministério da Saúde.



Tais verbas só poderiam ser aplicadas em despesas de custeio, de acordo com a Lei 4.320/64; no entanto, constatou-se que houve a aquisição de material permanente e a realização de obras, além da compra de alimentos, realização de festas, viagens, contratação de projetos de arquitetura, serviços de consultoria empresarial, aquisição de software, pagamento de honorários advocatícios, além de TV por assinatura, cópias, pilhas e outras despesas indevidas, como o pagamento de contas em atraso.

Ficou evidenciada a falta de contabilidade orçamentária sobre as verbas, resultando em desequilíbrio entre receitas e despesas.” (sic).

Quanto à individualização das condutas dos Réus/Embargantes, a mesma se encontra consubstanciada nos documentos carreados aos autos, que demonstram a verossimilhança das alegações autorais, bem como, diante dos depoimentos dos mesmos e, portanto, a conduta de cada um será delineada nos parágrafos seguintes.

Por outro ângulo, com relação ao Réu, ora embargante, **RONALDO CEZAR COELHO**, é possível inferir que a gestão local das verbas do SUS no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde (2001/2002), da qual o mesmo era Secretário, permitiu os repasses de valores, diretamente, à uma conta corrente do CBMERJ, sem a celebração de termo escrito e, ainda, sem fiscalização real acerca dos valores repassados.

Nesse ponto, cumpre ser destacado que, quanto ao elemento subjetivo, a recente alteração promovida na Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92, pela Lei nº 14.230/21, trouxe inúmeras discussões acerca de uma eventual exigência de que o dolo específico que devesse ser demonstrado para a configuração de todo e qualquer ato de improbidade.

Com efeito, firmou-se o mesmo entendimento acima exposto, no sentido de que, geralmente, o elemento subjetivo se constitui pelo dolo geral, isto é, genérico, a não ser que um tipo específico exija algo mais, como ocorre em algumas condutas previstas no art. 11, da legislação em comento.

É certo que a recente decisão do E. Supremo Tribunal Federal, em sede de incidente de repercussão geral – Tema nº 1199, firmou decisão vinculante a todos os órgãos do Poder Judiciário, que enfrentou diversas questões relacionadas às alterações introduzidas na Lei n. 8.429/92 pela Lei nº 14.230/2021, com o seguinte teor:

“Tema 1199 - Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no





artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. Há Repercussão Sim Relator(a): MIN. ALEXANDRE DE MORAES Leading Case: ARE 843989 Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescribibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento. Tese: 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da 4 / 6 modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.”

Conforme a tese aprovada no julgamento do Tema nº 1.199, a Corte Suprema decidiu que, simplesmente, **“é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo – DOLO”**.

Assim, tem-se que a atual lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis, em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o artigo 37, §4º, da CRFB (Lei Nacional n. 8.429/1992), com a redação trazida pela Lei Nacional nº 14.230/2021, não pune mais as condutas culposas, sendo irrelevante o grau dessa da culpa, isto é, se leve, grave ou gravíssima.



Do exame acurado dos autos, é de se consignar que a conduta imputada ao Réu/embargante, consiste, sobretudo, em repasses de valores, diretamente, a uma conta corrente do CBMERJ, sem sequer celebrar termo escrito ou realizar a necessária fiscalização sobre os repasses.

Nessa esteira, o Autor MPRJ/embargado afirmou, às fls. 974, que o desvio de finalidade dos atos praticados saltaria aos olhos, sendo evidente a ausência do zelo necessário para com as verbas do Sistema Único de Saúde, repassadas pela Secretaria Municipal de Saúde ao Grupamento de Socorro de Emergência do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Ocorre que, como elemento necessário visto acima, da acurada análise do conjunto fático-probatório, é indubitoso não haver dolo específico do Réu/embargante, nos moldes trazidos pela Lei Nacional nº 14.230/2021, até porque, embora a ausência de cautela na gestão das verbas pública, inclusive, após os repasses, não restou figurado a malversação com *animus* específico, na forma do artigo 10, da suso aludida legislação.

Mister se faz enfatizar, que o Réu/embargante, na ocasião em que ocorreu o fato, objeto da presente demanda, estava na função de Secretário de Saúde do Município do Rio de Janeiro, isto é, não integrava o **CORPO DE BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, instituição onde teve origem a improbidade administrativa afirmada pelo MPRJ/embargado, sendo que a sua conduta foi, apenas no sentido de determinar o pagamento dos serviços prestados por este último à população do Município, através de provável convênio, para tanto.

Dessa feita, é de se ressaltar que o MPRJ Autor/embargado não logrou demonstrar o dolo específico do agente político, seja quanto à liberação de verba pública e sua aplicação, seja quanto à ausência de fiscalização mal-intencionada, com dolo específico de contravir normas e princípios de Direito Público, em benefício próprio ou de outrem.

Finalmente, embora reprovável sob o ponto de vista do que se espera da gestão pública por meio de seus agentes, é certo que com as inovações à Lei nº 8.429/92 e, em consonância com o entendimento dos Tribunais Superiores, a conduta do Réu/embargante RONALDO CEZAR COELHO, para fins de incidência das normas de improbidade, não restou, cabalmente, demonstrada, exigindo-se dolo específico do agente.

Ante o exposto, voto no sentido de dar provimento ao presente recurso de Embargos de Declaração, com efeito infringente, sanando omissão existente no acórdão de fls. 1254, a fim de afastar a condenação do Réu RONALDO CEZAR COELHO, ficando mantido o *decisum* hostilizado em seus demais termos.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Décima Terceira Câmara de Direito Privado (Antiga Vigésima
Segunda Câmara Cível)
Embargos de Declaração na Apelação Cível nº 0302709-
73.2013.8.19.0001



Rio de Janeiro, data da sessão de julgamento.

DES. CARLOS EDUARDO MOREIRA DA SILVA
RELATOR

