



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Ofício CPDIPAPMC nº 70/2019

Em, 19 de junho de 2019.

Senhor Presidente,

Sirvo-me do presente para encaminhar a V. Ex.<sup>a</sup> o Parecer Final da Comissão Processante, composta pelos Senhores Vereadores Willian Coelho, Luiz Carlos Ramos Filho e Paulo Messina, que apuraram Denúncia de Infração Político – Administrativa Contra o Prefeito Marcelo Crivella.

Ato contínuo, solicito a convocação para Sessão de julgamento, nos termos do Art. 5º, inciso V, do DL 201/1967.

Aproveito o ensejo para renovar protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

  
Vereador- Presidente Willian Coelho

Senhor Vereador Jorge Felipe  
Presidente da Mesa Diretora da  
Câmara Municipal do Rio de Janeiro



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO  
Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

**PARECER N° , 2019**

Da COMISSÃO PROCESSANTE, em atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, do Decreto-lei nº 201/1967, referente à análise da Denúncia apresentada pelo Senhor Fernando Lyra Reis em face do Senhor Prefeito, Marcelo Bezerra Crivella, para apurar a prática das infrações político-administrativas previstas no art. 4º, incisos VII, VIII e X, do Decreto-lei nº 201/1967 e no art. 114, incisos IX, XII e XIV da Lei Orgânica do Municipal.

RELATOR: Vereador **LUIZ CARLOS RAMOS FILHO**

**I - Relatório**

1. FERNANDO LYRA REIS apresentou denúncia ao Poder Legislativo Municipal, em 01 de abril de 2019, em desfavor do Senhor Prefeito, MARCELO BEZERRA CRIVELLA, imputando-lhe, em suma, a prática das seguintes infrações político-administrativas:



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- a) Prorrogação do prazo de validade dos Termos de Concessão nº 578/99 e nº 579/99, firmados entre a Subsecretária de Patrimônio Imobiliário da Secretaria Municipal de Fazenda e as empresas Cemusa Rio S/A e Brasil Outdoor Ltda, através dos Termos Aditivos nº 73/2018 e nº 77/2018, em inobservância ao disposto nas Leis 8.987/1995, 8.666/1993 e nas normas editalícias da Concorrência Pública nº 05/1998;
- b) Criação de secretarias e órgãos na administração pública municipal, por meio dos Decretos nº 44.579, de 25 de maio de 2018, nº 45.634, de 25 de janeiro de 2019, Rio “P” nº 576, de 29 de maio de 2018 e Rio “P” nº 73, de 25 de janeiro de 2019, à margem do que estabelece os artigos 44, IX, 107, VI e 156, V a Lei Orgânica do Município;
- c) Falta de decoro em suas atuações e declarações no âmbito da administração municipal, por desrespeito às instituições e a esta Casa Legislativa.
2. Juntou documentos à peça acusatória e protestou pela produção de prova documental, testemunhal e pelo depoimento pessoal do Chefe do Poder Executivo.
3. Em cumprimento ao estabelecido no art. 5º, inciso II do Decreto Lei 201/1967, a Denúncia foi lida pelo Presidente desta Casa de Leis na primeira Sessão Plenária posterior à sua realização, no dia 02 de abril de 2019, tendo sido recebida pelo voto favorável de 35 (trinta e cinco) Vereadores.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

4. Na mesma sessão, foram sorteados 3 (três) Vereadores para compor a Comissão Processante, ocasião em que foi designado o Vereador Willian Coelho como presidente, o Vereador Luiz Carlos Ramos Filho como relator e o Vereador Paulo Messina como vogal.
5. Foi apresentado recurso pela Vereadora Tereza Bergher e pelo Vereador Reimont, em 03 de abril de 2019, arguindo a suspeição do Vereador Paulo Messina como membro participante da Comissão Processante, o qual foi indeferido pelo Presidente desta Casa Legislativa, sendo tal decisão confirmada pelo Plenário em sessão legislativa ocorrida em 10 de abril de 2019.
6. O Denunciado foi notificado, nos termos da Ata da 1ª Reunião da Comissão Processante, no dia 05 de abril de 2019, iniciando-se o prazo de 10 (dez) dias para apresentação da defesa prévia, conforme o art. 5º, III do Decreto-Lei 201/1967.
7. O Denunciante solicitou a juntada de documentos à denúncia, em 10 de abril de 2019, o que foi indeferido por esta Comissão Processante em 11 de abril de 2019, sendo interposto recurso contra esta decisão, igualmente, rejeitado, consoante despacho da Comissão Processante exarado em 16 e abril de 2019.
8. No dia 17 de abril de 2019 foi expedido ofício pela Comissão requerendo que a Prefeitura enviasse à Comissão Processante o inteiro teor dos



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

Processos Administrativos de concessão de mobiliário urbano, objeto da denúncia, cópias estas entregues à Comissão em 24 de abril de 2019.

9. O Denunciado apresentou sua defesa prévia, tempestivamente, em 17 de abril de 2019. Aduziu, em síntese:

a) A inépcia da Denúncia pela descrição genérica dos fatos e pela tentativa de banalização do processo de *impeachment*;

b) O descabimento da legislação federal (Decreto-Lei 201/1967) para fixação do quórum de maioria simples quando do recebimento da Denúncia em razão da não recepção do art. 5º, inciso II, do Decreto-Lei 201/1967 pela ordem constitucional vigente, requerendo a nulidade da sessão legislativa que a recebeu em 02 de abril de 2019;

c) A ausência de lesão ao bem jurídico tutelado, de vantagem decorrente da gestão administrativa e de gravidade da conduta;

d) inexistência dos fatos imputados como infrações político-administrativas e a ausência de materialidade.

10. Ao final, formulou os seguintes requerimentos à Comissão Processante:

a) que seja reconhecida a nulidade da sessão plenária do dia 2 de abril de 2019 por vícios de inconstitucionalidade e injuridicidade, além de



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

alegadamente ter sido, segundo suas palavras, “*contaminada por sugestionamento do colegiado, ainda que não intencional*”;

- b) que seja arquivada a denúncia por inépcia, i) por restar desconsiderado na denúncia a natureza jurídico-política do julgamento das infrações previstas no Decreto-lei n. 201/67; ii) por ausência de um “ato infrator” e por manifesta ausência de provas e iii) ausência de justa causa;
- c) no mérito, que seja rejeitada a denúncia, segundo suas palavras, “*tendo em vista a ausência de qualquer conduta imputável ao Sr. Prefeito Marcelo Crivella*”.

- 11. A defesa do Denunciado ainda cuidou de juntar documentos e pugnou pela produção de prova documental, pericial e testemunhal, apresentando um rol de 10 testemunhas.
- 12. Em 26 de abril de 2019, foi emitido relatório pela Comissão Processante, pelo prosseguimento da Denúncia, conforme previsão no artigo 5º, III do Decreto-Lei 201/67, com os seguintes argumentos:
  - a) A preliminar requerida pela Defesa pela nulidade da sessão legislativa que a recebeu em 02 de abril de 2019, por descabimento da legislação federal (Decreto-Lei 201/1967) para fixação do quórum de maioria simples quando do recebimento da Denúncia, não se sustenta, com efeito, a



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

Súmula Vinculante n. 46 do Supremo Tribunal Federal é clara ao estabelecer a competência legislativa da União Federal para dispor sobre normas de processo de impeachment Municipal. Ainda que assim não fosse, ou seja, mesmo que *ad absurdum*, pudesse prevalecer à imposição de um imaginário quórum de 2/3 à luz do que estatui a Carta Estadual, ainda assim mencionou-se que o quórum efetivamente alcançado naquela ocasião supera o de 2/3 (dois terços), considerado pela defesa como o aplicável à hipótese, não havendo que se falem prejuízo ao Denunciado apto a ensejar a nulidade da sessão legislativa mencionada.

- b) Quanto ao mérito conclui-se que da análise dos fatos descritos na inicial acusatória e na peça de defesa é possível constatar a plausibilidade das imputações ali contidas, bem como a presença de indícios suficientes de materialidade e autoria, os quais o Denunciado não logrou êxito em afastar nesta etapa preliminar. Portanto, não sendo o caso de rejeição sumária da Denúncia, fez-se necessária a apuração dos fatos nela articulados para o adequado deslinde do feito.
13. Na conclusão a Comissão Processante decidiu, por maioria de votos, pelo prosseguimento do presente processo político-administrativo, vencido o Vereador Paulo Messina.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

14. Diante da conclusão do relatório pelo prosseguimento do processo de infração político-administrativa, iniciou-se a fase instrutória, em 29 de abril de 2019, consoante previsto no art. 5º, III do Decreto 201/67.
15. Ato contínuo, foi apresentado pelo Presidente desta Comissão, o cronograma inicial da fase instrutória, designando o dia 10 de maio de 2019, às 10 horas, para inquirição de testemunhas do denunciante, caso houvesse, bem como deferindo a prova testemunhal requerida pela parte denunciada, para o dia 13 de maio de 2019, às 10 horas.
16. Em 30 de abril de 2019, foi apresentada pela Defesa a substituição de testemunhas apresentadas na defesa prévia, assim o rol de testemunhas da Defesa foi o seguinte:
  - a) Márcia Andrea dos Santos Peres – Controladora Geral do Município;
  - b) Marcus Vinicius Belarmino Souza – Subsecretário de Patrimônio da Secretária Municipal de Fazenda;
  - c) Dalila de Brito Ferreira – Fiscal de Atividades Econômicas;
  - d) Maria Elisa Dutra da Silva Werneck Martins - Subsecretária de Licenciamento, Fiscalização e Controle Urbano
  - e) Paulo Mauricio Fernandes da Rocha – Subprocurador Geral Judicial do Município do Rio de Janeiro;
  - f) Weverton Vilas Boas de Castro – Coordenador Geral de Projetos Estratégicos;
  - g) Cesar Augusto Barbieiro – Secretario Municipal de Fazenda;





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- h) Ana Célia Biondi Rodriguez – Representante da Cemusa;
  - i) Humberto Gomes Pereira – Representante da Brasil Outdoor;
17. Em 06 de maio de 2019, foi apresentado pelo denunciante o rol de testemunhas, bem como a juntada de provas documentais, com as seguintes testemunhas:
- a) Margaret Rose Nunes Leite Cabral - Assessora Especial do Prefeito;
  - b) Carlos Roberto Andrade Guerra - Assessor do Secretário Municipal de Fazenda;
  - c) Gustavo Coelho Ribeiro - Assessor Técnico Especial da Subsecretaria de Patrimônio Imobiliário;
  - d) Antônio César Lins Cavalcanti, Auditor-Geral na Câmara Municipal do Rio de Janeiro;
  - e) Maria Elisa Dutra Da Silva Werneck Martins - Subsecretária de Licenciamento e Fiscalização e Controle Urbano na Prefeitura do Rio de Janeiro;
  - f) Antônio Carlos De Sá - Procurador do Município;
  - g) Ailton Cardoso Da Silva - Chefe de gabinete do Prefeito;
  - h) Chrstina Mariani da Silva Telles – Subprocuradora-Geral do Município do Rio de Janeiro;
  - i) Márcia Andrea dos Santos Peres – Controladora Geral do Município do Rio de Janeiro.
  - j) Fernando Lyra Reis (o próprio denunciante)– Fiscal de Atividades Econômicas;



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

18. Os documentos probatórios instruídos como prova documental na denúncia foram informações quanto à orientação do Tribunal de Contas do Município, publicada em 26 de dezembro de 2018, no anexo III, item 3.4 referente à cobrança de taxas de mobiliário urbano, bem como decretos que julgou importantes que tratavam do tema de mobiliário urbano.
  
19. Em 07 de maio de 2019, a Comissão Processante decidiu conferir aos demais vereadores a oportunidade de colaborar, sendo-lhes facultada a oportunidade de formular 02 (duas) perguntas dirigidas às testemunhas, desde que enviadas até o dia 09 de maio de 2019 ao Gabinete do Presidente da Comissão Processante. Somente o Vereador Fernando Willian cuidou de formulá-las. .
  
20. Entre os dias 08 de maio de 2019 e 09 de maio de 2019, as testemunhas do denunciante foram intimadas a comparecer à Casa Legislativa em 10 de maio de 2019.
  
21. Em 08 de maio de 2019, foi suscitada questão de ordem pelo Denunciado, através da qual pondera:
  - a) Que o Decreto Lei 201/67 não esgota a matéria sobre o rito de impedimento do Prefeito Municipal, devendo haver uma integração com outras normas e garantias constitucionais;



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- b) Preclusão temporal diante do ilegal rol de testemunhas apresentado pelo denunciante, bem como a ilegalidade de inclusão do nome do denunciante como própria testemunha, pelo que requer a desconsideração do intempestivo e irregular rol de testemunhas e o cancelamento da oitiva do dia 10 de maio de 2019, bem assim o depoimento do denunciante;
  - c) Preclusão consumativa acerca dos novos argumentos aditados à peça da denuncia, com isso o desentranhamento do aditamento da denuncia.
22. Em resposta a questão de ordem suscitada, a Comissão assim deliberou:
- a) Indeferido o pedido de desentranhamento da petição apresentada pelo denunciante no dia 06 de maio de 2019;
  - b) Indeferido o pedido de desconsideração do rol de testemunhas apresentado pelo Denunciante, considerando que a sua apresentação se deu em atenção à determinação desta Comissão, à luz do poder instrutorio a ela conferido pelo DL 201/67
  - c) Deferiu-se o pedido para que o denunciante não fosse inquirido, esclarecendo que a Comissão o ouviria, caso julgasse oportuno.
23. No dia 10 de maio de 2019, houve audiência que destinou à oitiva das testemunhas requeridas pelo denunciante Senhor Fernando Lyra Reis.
24. Neste ato compareceram os advogados do Senhor Prefeito, Doutor Alberto Sampaio Junior e Doutor Jefferson de Carvalho. No inicio da audiência foi



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

informado pela Comissão que o Denunciante poderia formular perguntas as testemunhas, bem como aos informantes.

25. Assim, foi requerida uma questão de ordem pela defesa a fim de impugnar a possibilidade do Denunciante de formular perguntas.
26. Em resposta à questão de ordem formulada, foi informado que o Vereador Paulo Messina, membro da comissão iria ler as perguntas formuladas pelo Denunciante, mediante filtro de pertinência com os termos da denúncia, o que foi aceito pela Defesa.
27. Na mesma audiência foram ouvidas as seguintes testemunhas e informantes em ordem cronológica.
  - a) Senhora Margaret Rose Nunes Leite Cabral, que ocupa o cargo de assessora especial do Prefeito, ouvida como informante;
  - b) Senhor Carlos Roberto Andrade Guerra que ocupa cargo em comissão de assessor do Secretário Municipal de Fazenda, ouvido como informante;
  - c) Senhor Gustavo Coelho Ribeiro que ocupa cargo em comissão de Assessor Técnico Especial da Subsecretaria de Patrimônio Imobiliário;
  - d) Senhor Antônio César Lins Cavalcanti, que ocupa cargo em comissão de Auditor-Geral na Câmara, ouvido como informante;
  - e) Senhora Maria Elisa Dutra Da Silva Werneck Martins, que ocupa cargo em comissão de Subsecretária de Licenciamento e Fiscalização e



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

Controle Urbano na Prefeitura do Rio de Janeiro, ouvida como informante;

- f) Senhor Antônio Carlos De Sá, que exerce o Cargo de Procurador do Município, foi ouvido como testemunha, pois não ocupa cargo em comissão;
- g) Senhor Ailton Cardoso Da Silva, ocupa cargo em comissão de chefe de gabinete do Prefeito, ouvido como informante;

28. Ausentes para a oitiva as seguintes testemunhas convocadas:

- a) Senhora Christina Mariani da Silva Telles, Subprocuradora do Município do Rio de Janeiro.
- b) Senhora Márcia Andrea dos Santos Peres, Controladora Geral do Município do Rio de Janeiro.

29. Quanto às testemunhas faltantes a Comissão Processante reunida, na mesma audiência supracitada, deliberou o seguinte:

- a) Serão renovadas as diligências de intimação das testemunhas faltantes, no dia corrente, para comparecimento à Audiência na segunda-feira, dia 13 de maio de 2019, às 10 horas.
- b) Se comparecerem, serão elas as primeiras a serem ouvidas. Em caso de falta, serão ouvidas as testemunhas de defesa.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- c) De todo modo, após a Audiência, a Comissão se reuniria para deliberar sobre novas diligências, utilizando-se de seus poderes de instrução conferidos pelo art. 5º, inc. III, do Decreto-Lei nº 201.
30. Neste ato foi realizada questão de ordem pelo advogado de defesa que entendeu que os fatos narrados na denúncia são capitulados em crimes comuns, razão pela qual deveria a Câmara Municipal de pronto, afirma sua incompetência com a remessa dos autos para o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.
31. Em resposta à questão de ordem suscitada a Comissão entendeu que em tese poderia até concluir nesse sentido quanto da sua apreciação no parecer final, cumprindo ainda esclarecer, que as responsabilidades criminais, políticas e administrativas são estanques e podem ser apuradas em ações penais, impeachment ou ações de improbidade. Uma apuração, de si per si, não prejudicaria outra, pelo que indeferiu-se o pedido.
32. No dia 13 de maio de 2019, iniciou-se a audiência a fim de inquirir as testemunhas de defesa, no ato da audiência foi requerido pelo Vereador Átila Nunes uma questão de ordem.
33. O Senhor Vereador Átila A. Nunes, com a palavra, passou a esclarecer que apesar de a Comissão Processante ter facultado aos Senhores Vereadores a participação de forma democrática no processo de formulação de perguntas aos depoentes, o mesmo não se sentia tão bem representado nos questionamentos, terminando por solicitar que seja facultado aos Vereadores a formulação de perguntas diretamente aos depoentes, de forma a propiciar



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

aos Parlamentares uma participação mais efetiva do exercício pleno de seus mandatos.

34. Na sequência, o Vereador Paulo Messina informou que, em nenhum momento a intenção da Comissão foi a de cercear a participação dos demais Senhores Vereadores, sendo certo que eram dez testemunhas para o Denunciante e dez para a Defesa, e caso não fosse limitado o número de perguntas, a Comissão poderia perder o foco.
35. Prosseguindo, a Senhora Vereadora Rosa Fernandes solicitou a palavra, a qual foi concedida, e passou a esclarecer que, a Comissão deve ser a mediadora das perguntas, solicitando por uma participação mais ativa dos Vereadores no Processo de apuração.
36. Nesta oportunidade, o Presidente da Comissão Processante, ponderou que estava seguindo estritamente os ditames do Decreto-Lei nº 201/67 e que o rito não é totalmente esgotado neste Decreto, havendo margens a algumas controvérsias.
37. Na sequência, o Advogado de Defesa, solicitou a palavra, passou a questionar a participação dos Senhores Vereadores que não compõem a Comissão Processante nas Audiências.
38. Em seguida, o Presidente Comissão Processante, deliberou com os demais membros da comissão as questões de ordem e por unanimidade foi deferido que os vereadores que não compõem a comissão pudessem realizar perguntas



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- no tempo máximo de 03 (três) minutos, bem como nenhuma pergunta poderia ter cunho pessoal.
39. No mesmo ato a Comissão Processante iniciou a chamada das testemunhas de defesa, e foi constatado que não havia nenhuma testemunha no local de convocação. Em prosseguimento, o Presidente da Comissão Processante solicitou à Procuradoria da Câmara Municipal a adoção das medidas cabíveis para a intimação judicial das testemunhas faltantes.
40. O denunciante peticionou a Comissão Processante em 13 de maio de 2019, suscitando os seguintes pontos:
- a) Queixou-se sobre a atuação do advogado de defesa ao longo da realização da audiência do dia 10 de maio de 2019;
  - b) Queixou-se que o advogado da defesa alega que haveria aditamento da denuncia o que segundo ele não correu;
  - c) Alegou que seu elenco de perguntas disponibilizado à Comissão não constitui documento, tampouco aditamento a denuncia;
  - d) As pessoas designadas a prestar depoimento na sessão do ultimo dia 10 de maio deveriam fazê-lo na condição de testemunhas, não na qualidade de informantes.
41. A decisão da Comissão foi no sentido do indeferimento, pelas seguintes razões:





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- a) Em relação aos itens (a) a (c) acima listados, foi esclarecido que a observância do rito tanto nas audiências quanto na instrução, foram estritamente atentos às normas do Decreto-Lei 201/67 em seu artigo 5º, não havendo que se falar em irregularidades.
- b) Quanto à qualidade da oitiva das pessoas arroladas pelo Denunciante cumpriu-se destacar que a condição de informante não implica, em absoluto, no “direito de mentir “ ou autorização para se faltar com a verdade, significa apenas, a dispensa de prestar compromisso estatuído no art. 203 do Código Penal. Ademais, qualquer funcionário público, detém, por dever de ofício, a obrigação com a transparência e moralidade, devendo igualmente cumprir com a verdade em prol da coisa pública e da coletividade. Assim não é razoável à Comissão admitir como testemunha pessoas ocupantes de cargos ou funções demissíveis *ad mutum*, subordinadas hierarquicamente ao denunciado.
42. Em 14 de maio de 2019, foi protocolado pela defesa, requerimento em que acusou a Comissão de ter dispensado indevidamente as testemunhas indicadas por Denunciante e Denunciado. Sustentou ainda que diante da ausência de duas testemunhas indicadas pelo Denunciante a Comissão entendeu designar nova data para a inquirição, mas que idêntico tratamento não teria sido dispensado às suas próprias testemunhas indicadas.
43. Após tal digressão, postulou a defesa:
- a) Manifestação sobre o prosseguimento ou encerramento da oitiva das testemunhas de acusação



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- b) Que se reconsidere a decisão de encerramento da fase de colheita de depoimento das testemunhas por ele indicadas, sugerindo ainda realização de audiência no dia 21 de maio de 2019.
44. Diante das alegações realizadas pela defesa, em 16 de maio de 2019, a Comissão Processante indeferiu o pedido, listando os seguintes fundamentos:
- a) Diante da ausência injustificada de todas as testemunhas regularmente intimadas para comparecimento da audiência de 13 de maio de 2019, e diante da circunstância de que importante testemunha do denunciante estava fora do país, a Comissão entendeu por encerrar a fase de oitiva franqueada às partes, mas sem risco de prejuízo já que entendeu a Comissão pela oitiva das mesmas testemunhas indicadas pelas partes, mas como testemunhas da própria Comissão;
- b) Assim, ante ao exposto indeferiu-se os pedidos formulados na petição apresentada pela defesa.
45. O Denunciante formulou requerimento impugnando a inquirição da testemunha Dalila de Brito Ferreira, indicada originalmente pela Defesa, alegando que a parte jamais teve contato com os processos relacionados à denúncia. Em resposta, decidiu a Comissão que a mera alegação de que a testemunha não teve contato com o processo não tem o condão de fazer com que seja dispensado seu depoimento.
46. Protocolado ofício, em 14 de maio de 2019, pela Comissão Processante ao Presidente da Câmara Municipal, requerendo que seja redimensionado o



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

cronograma do processo de impeachment proposto ao início da Sessão Plenária do dia 02 de abril de 2019, especificamente em relação ao prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, para término da instrução do processo de apuração de infração político-administrativa, ressaltando que o início da instrução tem o marco legal definido como sendo o dia da deliberação da Comissão pelo prosseguimento do processo e que o próprio Decreto-Lei 201/67 cuida de estabelecer o prazo máximo de 90 (noventa) dias, para a conclusão do processo, ficando a cargo da Comissão o ritmo dos trabalhos de instrução, de forma a não comprometer o referido prazo máximo.

47. De acordo com o ofício protocolado pela Comissão Processante, foi instaurado PRECEDENTE REGIMENTAL N° 70<sup>3</sup>, com as seguintes deliberações:
- a) Instaurado processo para apuração de denúncia de infração político-administrativa, a Comissão Processante, observará os prazos mandatórios estabelecidos pelo art. 5° do Decreto-Lei n° 201/67, pelo que resta estabelecido que a instrução do procedimento se encerrará em até quarenta e cinco dias, contados da data em que se efetivar a apresentação da defesa prévia do acusado. Findo o prazo, automaticamente terá início o prazo para apresentação de alegações finais pelo Denunciado em cinco dias, ao cabo do qual terá início o prazo de cinco dias para a elaboração do parecer final, quando o procedimento irá, incontinenti ao Presidente para convocação de julgamento pelo Plenário;
  - b) Durante as audiências de inquirição de testemunhas no curso da instrução do processo de apuração de infração político-administrativa prevista pelo Decreto-Lei n° 201/67, os Vereadores que não compõem a Comissão Processante disporão individualmente de três minutos improrrogáveis para



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

encaminhar todo o seu rol de perguntas a Comissão, podendo esta indeferir eventuais perguntas impertinentes, assim entendidas aquelas que não dizem respeito ao objeto da investigação.

48. Em 15 de maio de 2019, foi enviado ofício a pedido do Relator Vereador Luiz Carlos Ramos Filho, pela Comissão Processante a fim de que a Prefeitura encaminhasse o comprovante de pagamento das taxas de publicidades das Empresas Cemusa e Brasil Outdoor, nos anos de 2013 a 2018, bem como planilha especificando os valores arrecadados anualmente com a publicidade no mobiliário dos últimos 05 anos. Os documentos solicitados foram apresentados pela Prefeitura no dia 16 de maio de 2019.
  
49. Em 17 de maio de 2019 foi publicado edital a fim de convocar as testemunhas da Comissão Processante, conforme descrição abaixo:
  - a) A Senhora Márcia Andrea dos Santos Peres - Controladora Geral do Município; Senhor Clovis Albuquerque de Moreira Neto - Procurador da Dívida Ativa; e Roberto Shapiro - Coordenador Técnico de Auditoria e Desenvolvimento – foram intimados para o dia 21 de maio de 2019 às 10 horas no Plenário da Câmara Municipal;
  - b) O Senhor Paulo Mauricio Fernandes da Rocha - Subprocurador judicial ; Senhor Weverton Vilas Boas de Castro- Coordenador Geral de Projetos Estratégicos; Senhora Dalila de Brito Ferreira - Fiscal de Atividades Econômicas – foram intimados para o dia 23 de maio de 2019 às 10 horas no Plenário da Câmara Municipal.
  - c) O Senhor Cesar Augusto Barbiero - Secretário Municipal de Fazenda; Senhor Marcus Vinicius Belarmino de Souza - Subsecretário de



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

Patrimônio da Secretária Municipal de Fazenda; Senhor Humberto Gomes Pereira - Representante da Brasil Outdoor; Senhora Ana Célia Biondi Rodriguez - Representante da Cemusa – foram intimados para o dia 27 de maio de 2019 às 10 horas no Plenário da Câmara Municipal.

d) A Senhora Christiana Mariani da Silva Teles - Subprocuradora-Geral do Município do Rio de Janeiro; Senhor Fernando Meira Junior – Diretor da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) – foram intimadas para o dia 03 de junho de 2019 às 10 horas.

50. Em 20 de maio de 2019, foi solicitado à Comissão Processante pelo Vereador Babá que as testemunhas/informantes que foram ouvidas no dia 10 de maio de 2019 retornassem à Casa Legislativa para que os demais Vereadores realizassem as perguntas que achassem necessárias. O pedido foi indeferido pela Comissão Processante.

51. No dia 21 de maio de 2019, ouvidas as seguintes testemunhas:

a) Márcia Andrea dos Santos Peres, a Controladora Geral do Município, por ocupar cargo em comissão foi ouvida como informante.

b) Clovis Albuquerque de Moreira Neto, Procurador da Dívida Ativa, por ocupar cargo em comissão foi ouvido como informante.

c) Roberto Shapiro - Coordenador Técnico de Auditoria e Desenvolvimento, por ocupar cargo em comissão foi ouvido como informante;



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

52. Ato contínuo foi formulada questão de ordem pela defesa nos seguintes moldes:
- a) Arguição de inconstitucionalidade do precedente regimental n. 70, por violação da Súmula Vinculante n. 46 do STF.
  - b) Arguição de ilegalidade de arrolamento de testemunha *ex-officio* pela Comissão Processante, bem como de violação ao princípio da não surpresa, sob a alegação de ausência de indicação prévia da testemunha arrolada.
  - c) Alegação de extrapolação de poderes instrutórios pela Comissão Processante, em razão de perguntas sobre contrato que, supostamente, não seriam pertinentes ao objeto da denúncia.
53. Em resposta a questão de ordem suscitada, a Comissão Processante deliberou ouvir a Procuradoria-Geral da Câmara, sendo que através de Parecer 4/2019, o Procurador-Geral, Dr. José Luis Galamba Minc Baumfeld, acatando seu pronunciamento no sentido de indeferimento dos pontos suscitados pelas seguintes razões:
- a) O Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 378-DF reconheceu a possibilidade de aplicação subsidiária de normas regimentais ao processo de impeachment. Afigura-se imperativa a colmatação de lacunas e omissões do DL. 201/1967 para a própria eficácia do processo, considerado o prazo fatal nonagesimal previsto em seu art. 5, inciso VII. Legitimidade do estabelecimento do prazo máximo de 45 dias para o fim da fase instrutora.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- b) Compete à Comissão Processante realizar todos os atos instrutórios em busca da verdade real, inclusive arrolar e inquirir testemunhas. Inteligência do art. 5, inciso III, do Decreto-Lei Nº 201/1967. Todas as testemunhas foram previamente arroladas, conforme edital publicado no DCM do dia 16/05/2019, à fl. 11.
  - c) A Comissão Processante, no exercício de seu mister, detém ampla liberdade na formulação de perguntas a fim de estabelecer a conexão pertinente entre os fatos apurados e as alegações apresentadas, e, assim, formar o seu livre convencimento motivado.
54. No dia 21 de maio de 2019, foi solicitado pelo Presidente da Comissão Processante, à Secretaria Municipal de Fazenda, data da primeira e última multa aplicada pela Prefeitura, nos últimos 05 anos às Concessionárias Cemusa e Brasil Outdoor que foram inscritas em dívida ativa, bem como a data em que o processo solicitando a inscrição das multas em dívida ativa chegou ao setor responsável e, por fim, a data em que efetivamente as multas foram inscritas em dívida ativa. Em dia 30 de maio de 2019, a Comissão acusou o recebimento das informações.
55. No dia 22 de maio de 2019 foi solicitado pelo Relator da Comissão Vereador Luiz Carlos Ramos Filho, ao Tribunal de Contas do Município cópia dos demonstrativos de caixa e dos restos a pagar do ano de 2018. A solicitação foi regularmente atendida.
56. No dia 23 de maio de 2019, foram ouvidas as seguintes testemunhas intimadas em ordem cronológica:



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- a) Paulo Mauricio Fernandes da Rocha - Subprocurador judicial, ouvido na qualidade de informante por ocupar cargo em comissão;
  - b) Dalila de Brito Ferreria - Fiscal de Atividades Econômicas, ouvida na qualidade de testemunha, pois ocupa cargo efetivo.
  - c) Weverton Vilas Boas de Castro - Coordenador Geral de Projetos Estratégicos, ouvido na qualidade de informante, por ocupar cargo em comissão.
57. Durante a audiência, foi entregue à comissão documentos referentes a autos de infração aplicados às empresas concessionárias pela Vereadora Rosa Fernandes. Tais documentos foram regularmente encaminhados à defesa, a fim de lhe dar ciência.
58. No dia 27 de maio de 2019, foram ouvidas as seguintes testemunhas em ordem cronológica:
- a) Cesar Augusto Barbiero - Secretario Municipal de Fazenda, por ocupar cargo em comissão foi ouvido como informante;
  - b) Senhor Marcus Vinicius Belarmino de Souza - Subsecretário de Patrimônio da Secretaria Municipal de Fazenda, por ocupar cargo em comissão foi ouvido como informante;
  - c) Senhora Ana Célia Biondi Rodriguez - Representante da Cemusa, foi ouvida na qualidade de testemunha;
  - d) Senhor Humberto Gomes Pereira - Representante da Brasil Outdoor, foi ouvido na qualidade de testemunha;





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

59. Neste dia (27 de maio), foi formulado pedido do Vereador Reimont à Comissão Processante, solicitando que fossem enviados à Comissão, pela Secretária Municipal de Fazenda, documentos comprobatórios de outros contratos renovados antecipadamente com reequilíbrio financeiro. Tal solicitação foi atendida no dia 03 de junho de 2019.
60. Também foi solicitado pelo membro da Comissão, Vereador Paulo Messina, que fosse encaminhado ofício às empresas Cemusa e Brasil Outdoor para apresentação de quadro comparativo dos valores por elas pagos em publicidade nas outras cidades que atuam. Tal solicitação foi encaminhada em resposta ao ofício no dia 03 de junho de 2019.
61. No dia 03 de junho de 2019, foram ouvidas as testemunhas na seguinte ordem cronológica:
- a) Fernando Meira Junior – Diretor da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), ouvido na qualidade de testemunha;
  - b) Christiana Mariani da Silva Teles – ex-Subprocuradora-Geral do Município do Rio de Janeiro, hoje aposentada, ouvida na qualidade de testemunha;
62. O Denunciado, Prefeito Marcelo Crivella, foi intimado para que, caso houvesse interesse, comparecer a Câmara Municipal para ser ouvido pela



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

Comissão Processante em audiência no dia 05 de junho de 2019 às 10:00 horas.

63. No dia 04 de junho de 2019, a defesa do Denunciado peticionou a Comissão informando a ausência de interesse do Denunciado em comparecer na audiência.
64. No dia 05 de junho de 2019, aberta sessão, o Denunciante não compareceu, ato contínuo, a defesa foi intimada do início do prazo para apresentar alegações finais.
65. No dia 10 de junho de 2019, foi apresentado pela defesa, alegações finais, com as seguintes questões:
  - a) Em preliminar foram alegadas nulidades: (i) ilegal aditamento da denuncia (ii) preclusão na indicação de rol de testemunhas de acusação; (iii) da ilegal produção de prova testemunhal pela Comissão; (iv) da arbitrária cassação de oportunidade de inquirição das testemunhas de defesa (v) da inquirição das testemunhas pelos vereadores que não integram a Comissão Processante;
  - b) No mérito, o Senhor Prefeito (i) busca sintetizar as conclusões ao depoimento de testemunhas; (ii) desenvolve a questão da necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos por alegações de técnicos da administração pública e pareceres que embasaram o posicionamento e decisões da administração municipal; (iii) demonstra ausência de dolo e conseqüentemente inexistência de adequação típica entre os atos de gestão e tipos previstos no Decreto; (iv) busca, por igual, demonstrar a conseqüente



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

“vantajosidade” para o Município; (v) aponta a necessidade do reequilíbrio econômico e, por fim, (vi) busca traçar a diferença entre prorrogação e extensão decorrente do reequilíbrio econômico-financeiro;

66. No dia 11 de junho de 2019, foi emitido ofício pelo Presidente da Comissão com a entrega de cópia das Alegações Finais ao relator, bem como informando o início do prazo de 05 (cinco) dias, para a apresentação do Parecer Final nos moldes do Precedente Regimental nº 70<sup>1</sup>.
67. Em 17 de junho de 2019, foi apresentado Parecer Final pelo Relator da Comissão Processante.

---

<sup>1</sup> PRECEDENTE REGIMENTAL Nº 70 3ª SESSÃO LEGISLATIVA – 10ª LEGISLATURA CONSIDERANDO que se acha em curso processo de apuração de infração político-administrativa do Prefeito do Município do Rio de Janeiro; CONSIDERANDO que o artigo 5º do Decreto-Lei nº 201/1967 estabelece apenas os principais marcos quanto ao procedimento da citada apuração, sendo omissos em relação a aspectos relevantes; CONSIDERANDO que o Regimento Interno desta Casa, de aplicação subsidiária ao Decreto-Lei nº 201/1967, não dispõe acerca das atribuições da Comissão Processante; CONSIDERANDO que esta Presidência, em fala ao Plenário no dia 2 de abril de 2019, propôs o prazo máximo de trinta dias para a fase de instrução, por aplicação analógica do que dispõe o artigo 12 da Resolução nº 1.133/2009, que versa sobre o rito de apuração de infrações disciplinares no âmbito da Comissão de Ética desta Casa; CONSIDERANDO a ocorrência de incidentes na fase instrutória do procedimento, tais como o não comparecimento em audiência de testemunhas regularmente intimadas e a eventual necessidade de realização de intimações pela via judicial; CONSIDERANDO a necessidade de disciplinar prazos máximos, a fim de nortear os trabalhos da Comissão Processante e de modo que seja cumprido o prazo fatal de noventa dias de duração do processo, conforme disposto no art. 5º, VII, do Decreto-Lei nº 201/1967; CONSIDERANDO, de outra parte, que o Decreto-Lei nº 201/1967 e o Regimento Interno também são omissos quanto ao papel dos Vereadores que não compõem a Comissão Processante no curso da fase de instrução, dada a circunstância de serem eles os destinatários das provas coligidas, autênticos juízes naturais para o julgamento previsto no artigo 5º, VI do referido DecretoLei; O Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições regimentais, especialmente o que dispõe o artigo 30, parágrafo único, inciso I, alínea “o”, do Regimento Interno, fixa o seguinte: PRECEDENTE REGIMENTAL Nº 70 1. Instaurado processo para apuração de denúncia de infração político-administrativa, a Comissão Processante, observará os prazos mandatórios estabelecidos pelo art. 5º do Decreto-Lei nº 201/67, pelo que resta estabelecido que a instrução do procedimento se encerrará em até quarenta e cinco dias, contados da data em que se efetivar a apresentação da defesa prévia do acusado. Findo o prazo, automaticamente terá início o prazo para apresentação de alegações finais pelo Denunciado em cinco dias, ao cabo do qual terá início o prazo de cinco dias para a elaboração do parecer final, quando o procedimento irá, incontinenti ao Presidente para convocação de julgamento pelo Plenário; 2. Durante as audiências de inquirição de testemunhas no curso da instrução do processo de apuração de infração político-administrativa prevista pelo Decreto-Lei nº 201/67, os Vereadores que não compõem a Comissão Processante disporão individualmente de três minutos improrrogáveis para encaminhar todo o seu rol de perguntas a Comissão, podendo esta indeferir eventuais perguntas impertinentes, assim entendidas aquelas que não dizem respeito ao objeto da investigação.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

## **II - Voto Do Relator**

68. O artigo 5º do Decreto-Lei nº 201/67, apresenta um procedimento bifásico ou escalonado, com previsão de uma fase de instrução preliminar anterior à fase de elaboração do parecer e do julgamento propriamente dito, tudo conforme previsão de seus incisos III e IV.
69. Esta fase preliminar tem início com o recebimento da denúncia pela Comissão Processante e encerra-se com a elaboração do parecer final.
70. Como o Decreto-Lei n. 201/67, não esgota todo o rito procedimental, e na ausência de maiores referências, a Comissão Processante buscou integrar normas, em especial a própria Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>, sem prejuízo do atento exame de leis processuais, da jurisprudência e também do Regimento Interno desta Casa Legislativa.
71. Dito isto, enfrente-se os termos da denúncia à respectiva defesa ofertada, examinando-se, inicialmente, as preliminares apresentadas.

### **II.A) Das Preliminares**

#### ***II.A) 1- Da Preliminar de Inépcia da Denúncia***

---

<sup>2</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

72. Sustenta a defesa, inicialmente, a inépcia da denúncia, com os seguintes argumentos: i) ausência de imputação de fatos certos e delimitados pelo denunciante; ii) supremacia do princípio da correlação entre a denúncia e sentença condenatória, *in casu*, o relatório final; iii) capitulação jurídica na suposta configuração das infrações político-administrativas dos incisos VII, VIII e X do Decreto-Lei 201/67, além de iv) descrição genérica das infrações político-administrativas constantes do art. 112, V da Lei Orgânica Municipal.
73. Registre-se que, além das preliminares trazidas da defesa prévia, foram arguidas outras tantas no bojo das alegações finais que serão examinadas adiante.
74. Quanto às preliminares ofertadas na defesa prévia, diga-se, como tantas vezes já afirmado, que o Decreto-Lei 201/67, em seu art. 5º, inciso I<sup>3</sup>, é claro quanto à possibilidade do cidadão comum apresentar denúncia de prática de infração político-administrativa contra o Prefeito, bastando apresentar clara exposição dos fatos e indicar as respectivas provas.
75. À luz de tal ponto de partida já se pode entrever, com nitidez, o elevado grau de interesse público, no trato do Poder Legislativo na instrução do processo.

---

<sup>3</sup> Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quorum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

Não se trata de processo que necessariamente se desenrole entre partes que mantenham alguma relação jurídica prévia. Nessa linha, é improvável que um cidadão comum tenha a *expertise* necessária para descrever fatos certos e delimitados com a mesma riqueza de detalhes que se exige em processo entre partes que já tenham alguma relação constituída e que seja instruído por advogado.

76. Exigir tamanho rigor significa não compreender a finalidade do Decreto-lei 201/67. Waldo Fazzio Junior, estudioso do assunto, ensina que ao oferecer a oportunidade de denúncia a qualquer cidadão, o princípio republicano é atendido e, o direito de fiscalização se concretiza, na medida em que se o Chefe do Executivo praticar qualquer ato contrário aos interesses da Administração Pública, qualquer cidadão terá a legitimidade de defendê-la, denunciando o fato ao Poder Legislativo que, naturalmente, cuidará de fazer os indispensáveis filtros de admissibilidade.<sup>4</sup>
77. No caso concreto, o denunciante instruiu a peça acusatória com fatos bem articulados e documentos congruentes; autorizado o prosseguimento pelo Plenário da Casa Legislativa, a Comissão Processante, de sua parte, enxergou presentes os indícios de autoria e materialidade em desfavor do denunciado. Mais ainda: no curso da instrução, constatou-se, de fato, que o trâmite dos processos administrativos aqui em debate, se deu de forma pouco usual, o que será objeto de considerações adiante. Restará examinar a suposta responsabilidade pessoal do Prefeito Municipal, foco central de exame da parte desta Comissão Processante.

---

<sup>4</sup> FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos, Ed. Atlas., 2000, p. 310.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

78. De todo modo, ao contrário do que sustenta a defesa prévia do Senhor Prefeito, a imputação de fatos é certa e bem delimitada, razão pela qual impõe-se rejeitar a preliminar ofertada.
79. Quanto a segunda preliminar, há que se dizer que o princípio da correlação entre a denúncia e a sentença (no caso o relatório final) merece ser discorrido, a fim de elucidar sua conclusão. O princípio da correlação constitui um vínculo entre a peça inaugural, a denúncia, e, no caso, o presente relatório final, havendo imperiosa necessidade da correspondência entre condenação e imputação.
80. O princípio da correlação, também chamado de princípio da relatividade ou da congruência da condenação com a imputação ou ainda da correspondência entre o objeto da ação e o objeto da sentença, representa uma das mais relevantes garantias do direito de defesa, pois assegura ao réu a certeza de que não poderá ser condenado sem que tenha tido oportunidade de, prévia e pormenorizadamente, ter ciência dos fatos criminosos que lhe são imputados, podendo, assim, defender-se amplamente da acusação.
81. Nesse contexto, assevera **Tourinho Filho** que, *in verbis*:

*"iniciada a ação, quer no cível, quer no penal, fixam-se os contornos da res in judicio deducta, de sorte que o Juiz deve pronunciar-se sobre aquilo que lhe foi pedido, que foi exposto na inicial pela parte. Daí se segue que ao Juiz não se permite pronunciar-se, senão sobre o pedido e nos limites do pedido do autor e sobre as exceções e nos limites das exceções deduzidas*



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*pelo réu. [...] isto é, o Juiz não pode dar mais do que foi pedido, não pode decidir sobre o que não foi solicitado"<sup>5</sup>.*

- 82.** Diante de tudo que foi narrado, cumpre destacar que a todo o momento durante a fase instrutória e todo o decidido durante o processo de impeachment em comento, a Comissão se ateuve aos fatos narrados na denúncia, os elementos de defesa, na análise de documentos e do que se extraiu durante as audiências de inquirição. Todos os documentos foram disponibilizados ao Senhor Prefeito, tendo, ademais, sido rejeitado qualquer aditamento à denúncia. Entendeu esta Comissão que os elementos trazidos pelo denunciante após a admissibilidade da denúncia em Plenário não constituiriam dado novo que se caracterizasse aditamento à denúncia, razão pela qual sequer a levou em conta.
- 83.** Em outras palavras, é fato indisputável que esta Comissão centrou seus trabalhos na juridicidade da extensão dos contratos analisados e não autorizou qualquer fuga deste eixo central. Dessa forma, não há que se falar em violação do princípio da correlação, sendo também rejeitada esta preliminar.
- 84.** Alega a defesa, em sua terceira preliminar, que a peça inaugural detém elevado número de imputações, de forma a dificultar a defesa. A Comissão Processante não enxerga dessa forma: em verdade, o denunciante cuidou de narrar fatos que foram, reconheça-se, objeto de longuíssima e eficiente defesa.

---

<sup>5</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Op. Cit. Vol. 1. p. 50.





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

85. Como já se disse anteriormente, não se pode exigir de um cidadão comum, uma *expertise* que não lhe cabe. Recorre-se aqui uma vez mais ao ensinamento de Waldo Fazzio Junior, que é claro quanto à ausência de necessidade de formalidades requeridas na denúncia, devendo esta ter clareza quanto à descrição dos fatos e indicação de provas. O que deve ser analisado é o mínimo de lógica entre a alegada conduta do Chefe do Executivo e a sua tipificação em um ou mais incisos do art. 4º do Decreto Lei 201/67<sup>6</sup>. Fácil ver que tais pressupostos foram atendidos neste feito, sendo certo que o denunciante enquadra os fatos narrados nos incisos VII, VIII e X do art. 4º do Decreto Lei 201/67. Rejeita-se, aqui também, esta preliminar.
86. Outra preliminar diz respeito ao quórum fixado para o juízo de admissibilidade da denúncia na Câmara Municipal, já que estaria ela em desacordo com a legislação federal, acenando ademais que o trânsito em julgado da Representação por Inconstitucionalidade nº 07/96 teria o condão de assentar que no âmbito do Município do Rio de Janeiro – e só nele - o quórum para admissão de denúncia de infração político-administrativa seria de 2/3 do Parlamento. A preliminar, como já dito antes, não se sustenta.
87. Tal questão já foi objeto de detidas considerações quando do recebimento da denúncia, havendo Sumula Vinculante 46 do Supremo Tribunal Federal que é clara ao estabelecer a competência legislativa da União Federal para dispor sobre normas do processo de impeachment Municipal. Diz seu texto que "*a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas*

---

<sup>6</sup> FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos. Ed. Atlas, 2000, p. 310



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União".*

88. Importa ainda, chamar atenção que muito recentemente o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de assentar, com todas as letras, que *"com a edição da SV 46 o posicionamento adotado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tornou-se vinculante no tocante a competência privativa da União para legislar sobre a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento; ou seja, o verbete vinculante tanto se refere às normas de direito material (a definição dos crimes de responsabilidade), quanto às de direito processual (o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento)".*[Rcl 31.850 MC, rel. min. Alexandre de Moraes, dec. monocrática, j. 19-9-2018, DJE 201 de 24-9-2018.]. Pode-se aqui também referir-se às decisões proferidas na Reclamação 22.034, e 33.597 (Rcl 22.034, rel. min. **Roberto Barroso**, dec. monocrática, j. 16-11-2015, DJE 236 de 24-11-2015 e Rcl 33.597 MC, rel. min. Gilmar Mendes, dec. monocrática, j. 8-3-2019, DJE 48 de 12-3-2019).
89. O Senhor Prefeito Municipal busca manejar a tese de que com o trânsito em julgado da Representação por Inconstitucionalidade n. 07/96, deveria prevalecer o quórum qualificado de 2/3 constante do artigo 147 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. A tese, contudo, não se sustenta. Com efeito, declarada a inconstitucionalidade do artigo que assim dispunha, deve a interpretação ser remetida à ordem jurídica vigente, qual seja, a primazia da lei federal sobre o tema, prestigiando-se assim, a dicção da referida Súmula Vinculante n. 46. Mais não precisa ser dito quanto ao ponto. Rejeita-se, pois, a preliminar ofertada.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

***II.A) 2- Das Nulidades Apresentadas.***

90. No curso do presente processo, o denunciado suscitou algumas nulidades que foram enfrentadas pela Comissão Processante, através de Parecer da Procuradoria-Geral da Casa. Inicialmente cumpre destacar que conforme analisado durante todo o processo em comento, por ocasião da abertura da Sessão Ordinária do dia 02/04/2019, antes do início das etapas de discussão e votação da admissibilidade da denúncia por infração político-administrativa, prevista no Decreto-Lei nº 201/1967, imputada ao Prefeito Marcelo Crivella, foi lido pelo Presidente da Câmara Municipal o rito procedimental do processo de apuração de prática de infração político-administrativa, tudo de acordo com o Decreto Lei 201/67.
91. No rito sugerido fixou-se prazo de 30 (trinta) dias de duração da fase instrutória. Nada obstante, com o decorrer do processo, inédito nesta Casa Legislativa, este prazo revelou-se insuficiente, devido as intercorrências atípicas, como ausência concertada de testemunhas por manobra da defesa, bem como a necessidade de judicialização para a intimação de algumas delas.
92. Quanto às nulidades, foram apresentados pela defesa, em alegações finais os seguintes itens: **(i)** ilegal aditamento da denuncia, **(ii)** preclusão de indicação de rol e testemunhas de acusação e **(iii)** ausência de submissão do aditamento da denuncia, “mácula à reserva de plenário” **(iv)** da arbitrária cassação da oportunidade de inquirição das testemunhas de defesa; **(v)** da ilegal produção



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

de prova testemunhal (vi) da inquirição das testemunhas pelos Vereadores que não integram a Comissão Processante.

93. Em relação à primeira nulidade arguida, já foi decidido por esta comissão que não foi aceito o aditamento da denuncia, sendo certo que, os documentos juntados na oportunidade foram provas documentais, após intimação do denunciante para tal.
94. Quanto à segunda nulidade arguida, vale rememorar que já foi decidido pela Comissão, quanto à ausência de dúvida quanto à integração do Decreto Lei 201/677 , com outras normas, em especial à superveniente Constituição Federal de 1988 e seu elenco de garantias às leis processuais.
95. No que se refere à terceira nulidade arguida, cumpre destacar que compete à Comissão Processante realizar todos os atos instrutórios em busca da verdade real e o interesse público, inclusive arrolar e inquirir testemunhas, conforme inteligência do art. 5, inciso III<sup>8</sup>, do DL. 201/1967. Mais ainda: é hoje sabido,

---

<sup>7</sup> DECRETO-LEI Nº 201, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967.

<sup>8</sup> Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

III - Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- tanto no âmbito do Processo Civil, como no do Processo Penal, que, na fase de instrução, o juiz poderá – ainda que com algum grau de excepcionalidade – ter iniciativa na produção de provas. Tendo-se em conta o interesse público aqui em jogo, a atribuição de tal prerrogativa à Comissão se potencializa.
96. No que diz respeito à arbitrária cassação da oportunidade de inquirição das testemunhas de defesa, é nítido que a todo o momento a defesa teve a oportunidade de fala e de inquirição das testemunhas arroladas.
  97. Quanto à arguição de ilegalidade de arrolamento de testemunha *ex-officio* pela Comissão Processante, bem como de violação ao princípio da não surpresa, sob a alegação de ausência de indicação prévia da testemunha arrolada.
  98. Cumpre retornar a sequencia dos fatos, em que iniciada a instrução, no silêncio do art 5º, III do Decreto Lei 201/67, a Comissão a todo tempo buscou contribuir para a produção de provas que o denunciante e o denunciado gostariam de produzir, em nome do interesse da coletividade;
  99. Além disso, cumpre destacar que às testemunhas de defesa, foram intimadas para comparecerem na Câmara Municipal no dia 13 de maio de 2019, para serem ouvidas.
  100. No entanto, TODAS coincidentemente faltaram à inquirição, assim a Comissão diante das circunstâncias, com o objetivo da Defesa não sofrer



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

nenhum tipo de prejuízo com a ausência das testemunhas, decidiu ouvir as mesmas testemunhas em calendário regularmente publicado.

101. Desta forma, as testemunhas elencadas na decisão, foram ouvidas nesta qualidade, com o interesse maior de oportunizar a defesa a participação na inquirição destas testemunhas, em plena consonância com o princípio da legalidade e da ampla defesa, não havendo que se falar em qualquer prejuízo ao denunciado.
102. Além disso, a Comissão Processante, no exercício dos ditames legais, detém ampla liberdade na formulação de perguntas, a fim de estabelecer a conexão pertinente entre os fatos apurados e as alegações e respostas apresentadas, em busca de sanar dúvidas que por venturas tenham surgido, e, assim, formar o seu livre convencimento motivado.
103. Nesse sentido é a jurisprudência sedimentada no âmbito do Egrégio Superior Tribunal de Justiça e, igualmente, no Colendo Supremo Tribunal Federal, cujos excertos merecem ser transcritos:

*“(...)1.2. O processo é produto da atividade cooperativa triangular entre o juiz e as partes, onde todos devem buscar a justa aplicação do ordenamento jurídico no caso concreto.*

*1.3. A produção de prova testemunhal de ofício está ligada aos princípios da verdade real, do impulso oficial e da persuasão racional (livre convencimento motivado). O juiz pode entender pela necessidade de produção de prova*



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*essencial ao esclarecimento da verdade, em nítido caráter complementar.*

*Improcedência do pedido.”<sup>9</sup>*

*“(…) O procedimento acusatório estabelecido na Lei nº 1.079/1950, parcialmente recepcionado pela CF/1988, não impede que o Senado adote as medidas necessárias à apuração de crimes de responsabilidade, inclusive no que concerne à produção de provas, função que pode ser desempenhada de forma livre e independente. Improcedência do pedido.(…)”<sup>10</sup>*

104. Em relação à inquirição das testemunhas pelos vereadores que não integram a Comissão Processante; à questão de ordem suscitada pelo Vereador Átila Nunes, na Sessão Instrutória do dia 10/05/2019, em que pugnou para que fosse garantido aos vereadores – juízes naturais do processo.
105. A interpretação restritiva do Decreto-lei 201/67 poderia redundar em um entendimento descabido, qual seja, o de se conferir poder absoluto à Comissão Processante, composta por três vereadores sorteados. Nessa ordem de ideias, admite-se o preenchimento de lacunas do processo de impeachment por meio do Regimento Interno da Casa Legislativa, o que se

---

<sup>9</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - AgRg no REsp 1573829 / SC - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2015/0310837-7 – Relator Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA - QUINTA TURMA - Data do Julgamento 09/04/2019 - Data da Publicação/Fonte DJe 13/05/2019.

<sup>10</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ADPF 378 MC / DF - DISTRITO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - Relator(a): Min. EDSON FACHIN - Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO - Julgamento: 17/12/2015 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

admite pacificamente pela jurisprudência da Corte do Supremo Tribunal Federal.

106. Por esta razão, entendeu a Suprema Corte, ao julgar a Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 - Distrito Federal, em que se debatia o rito do processo de impeachment da então Presidente Dilma Rousseff, que "a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do impeachment não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões interna corporis"<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> ADPF 378 MC / DF - DISTRITO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - Relator: Min. EDSON FACHIN - Relator p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO - Julgamento: 17/12/2015 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.





## CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

107. Diante disso, foi editado nesta Casa Legislativa o Precedente Regimental nº 70<sup>12</sup>, que mencionou questões relativas ao procedimento a fim de sanar lacunas existentes dentro do Decreto 201/67.
108. Assim o precedente regimental, cuidou-se de alterar o prazo máximo de conclusão dos trabalhos da Comissão Processante e possibilidade de perguntas orais pelos vereadores, juízes naturais do processo.
109. Não há que se mencionar nenhuma interferência em relação aos prazos previsto na legislação primária do rito, tampouco limitação ao exercício do

---

<sup>12</sup> PRECEDENTE REGIMENTAL Nº 70 3ª SESSÃO LEGISLATIVA – 10ª LEGISLATURA CONSIDERANDO que se acha em curso processo de apuração de infração político-administrativa do Prefeito do Município do Rio de Janeiro; CONSIDERANDO que o artigo 5º do Decreto-Lei nº 201/1967 estabelece apenas os principais marcos quanto ao procedimento da citada apuração, sendo omissos em relação a aspectos relevantes; CONSIDERANDO que o Regimento Interno desta Casa, de aplicação subsidiária ao Decreto-Lei nº 201/1967, não dispõe acerca das atribuições da Comissão Processante; CONSIDERANDO que esta Presidência, em fala ao Plenário no dia 2 de abril de 2019, propôs o prazo máximo de trinta dias para a fase de instrução, por aplicação analógica do que dispõe o artigo 12 da Resolução nº 1.133/2009, que versa sobre o rito de apuração de infrações disciplinares no âmbito da Comissão de Ética desta Casa; CONSIDERANDO a ocorrência de incidentes na fase instrutória do procedimento, tais como o não comparecimento em audiência de testemunhas regularmente intimadas e a eventual necessidade de realização de intimações pela via judicial; CONSIDERANDO a necessidade de disciplinar prazos máximos, a fim de nortear os trabalhos da Comissão Processante e de modo que seja cumprido o prazo fatal de noventa dias de duração do processo, conforme disposto no art. 5º, VII, do Decreto-Lei nº 201/1967; CONSIDERANDO, de outra parte, que o Decreto-Lei nº 201/1967 e o Regimento Interno também são omissos quanto ao papel dos Vereadores que não compõem a Comissão Processante no curso da fase de instrução, dada a circunstância de serem eles os destinatários das provas coligidas, autênticos juízes naturais para o julgamento previsto no artigo 5º, VI do referido DecretoLei; O Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições regimentais, especialmente o que dispõe o artigo 30, parágrafo único, inciso I, alínea “o”, do Regimento Interno, fixa o seguinte: PRECEDENTE REGIMENTAL Nº 70 1. Instaurado processo para apuração de denúncia de infração político-administrativa, a Comissão Processante, observará os prazos mandatórios estabelecidos pelo art. 5º do Decreto-Lei nº 201/67, pelo que resta estabelecido que a instrução do procedimento se encerrará em até quarenta e cinco dias, contados da data em que se efetivar a apresentação da defesa prévia do acusado. Findo o prazo, automaticamente terá início o prazo para apresentação de alegações finais pelo Denunciado em cinco dias, ao cabo do qual terá início o prazo de cinco dias para a elaboração do parecer final, quando o procedimento irá, incontinenti ao Presidente para convocação de julgamento pelo Plenário; 2. Durante as audiências de inquirição de testemunhas no curso da instrução do processo de apuração de infração político-administrativa prevista pelo Decreto-Lei nº 201/67, os Vereadores que não compõem a Comissão Processante disporão individualmente de três minutos improrrogáveis para encaminhar todo o seu rol de perguntas a Comissão, podendo esta indeferir eventuais perguntas impertinentes, assim entendidas aquelas que não dizem respeito ao objeto da investigação.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

contraditório e ampla defesa. Tratar-se de regulação restrita a questões *interna corporis* do Poder Legislativo.

110. Assim as nulidades acima mencionadas não merecem prosperar.

## **II.B) - DO MÉRITO: EXAME DAS IMPUTAÇÕES CONTIDAS NA DENÚNCIA**

111. Antes de se analisar o mérito das denúncias apresentadas contra o Prefeito Municipal, convém fazer a indispensável distinção entre a responsabilização pessoal do Chefe do Poder Executivo, no âmbito de um processo de apuração de eventual cometimento de infração político-administrativa à luz do que dispõe o Decreto-lei 201/67 e eventuais vícios observados no curso do trâmite do processo administrativo.

112. Hely Lopes Meirelles, autor de um clássico estudo sobre a responsabilidade do Prefeito, sintetizou a questão da responsabilidade pessoal do Prefeito:

*“Urge distinguir, ainda, as responsabilidades pessoais do prefeito, das responsabilidades institucionais do município. Este, como entidade pública, responde sempre objetivamente pelas falhas do serviço e pelos danos causados a terceiros por seus servidores (Constituição, art. 107) [atual, artigo 37, §6º]; aquele, como Chefe do Executivo e agente político, só responde pessoalmente por seus atos funcionais infringentes de normas penais específicas (crimes de responsabilidade e crimes funcionais comuns) ou de normas de conduta governamental sancionadoras do mandato*



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*(infrações político-administrativa), e, sob o aspecto civil só é responsabilizado quando atua com dolo ou culpa manifesta*<sup>13</sup>.

113. Assim, ressalta-se que o Prefeito, como Chefe do Poder Executivo, só responderá, pessoalmente, por seus atos funcionais infringentes das normas civil, político-administrativa e penal, se for comprovado que agiu com dolo ou a culpa manifesta.
114. Hely Lopes define em outra obra que a responsabilidade do Prefeito Municipal será analisada sob o tríplice aspecto, ou seja, penal, político-administrativo e civil, visto que no desempenho de suas funções poderá incidir em qualquer desses ilícitos, dando ensejo à respectiva sanção, aplicável em processos distintos e independentes.<sup>14</sup>
115. Assim, a análise aqui sobre a responsabilidade político-administrativa do Prefeito perquirirá se seus atos ou eventuais omissões pessoais violaram deveres legais, aplicando-se, portanto, como sanção o seu afastamento, nos moldes previstos no Decreto-lei 201/67.
116. Registre-se de pronto também que o Chefe do Poder Executivo é agente político, pelo que não poderá ter as mesmas punições aplicadas aos servidores estatutários, cujos atos questionáveis devem passar por procedimento administrativo interno, sem qualquer implicação de natureza política.

---

<sup>13</sup> “Responsabilidades do Prefeito”, Revista de Direito Administrativo, vol. 128, p. 37.

<sup>14</sup> [4] LOPES MEIRELLES, Hely. Direito Municipal Brasileiro. 12ª Edição. Ed. Malheiros pág. 742



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

117. Em síntese, pois, tem-se que a sanção punitiva do Prefeito que cometer infração político-administrativa será a perda do cargo através de cassação do mandato, determinada por quórum qualificado da Câmara Municipal, após processo regido pelo Decreto-lei 201/67, com ampla garantia de contraditório e ampla defesa. A respeito, temos os ensinamentos de Tito Costa[5]:

*“O ato de cassação de mandato, pela Câmara, é um ato político-administrativo, de natureza dos “interna corporis”, sujeito, como outro qualquer, à obediência aos estritos ditames da lei, especialmente quanto às formalidades essenciais à sua validade”.*

118. Esse foi, portanto, o olhar da Comissão Processante, no curto espaço de tempo da instrução deste processo. Ainda assim, ao longo dos trabalhos a Comissão se deu conta de que o rito de apuração de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos no âmbito do Município veio a ser desvirtuado, o que ensejará a adoção de medidas sanatórias que serão anunciadas adiante.
119. As imputações constantes na denúncia serão analisadas na seguinte ordem, considerando o grau de complexidade das imputações:

1 - Art. 4º, inciso VIII, do Decreto-Lei nº 201/1967: “Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura”;



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

2- Art. 4º, inciso X, do Decreto-Lei nº 201/1967: “Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo”;

3 - Art. 4º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/1967: “Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática”.

## EXAME DA PRIMEIRA IMPUTAÇÃO

***II.B) 1- Art. 4º, inciso VIII, do Decreto-Lei nº 201/1967: Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura e violação dos arts. 44, IX, e 107, VI, da Lei Orgânica do Município.***

120. A peça acusatória imputa ao Senhor Prefeito a prática da infração político-administrativa elencada no art. 4º, inciso VIII, do Decreto-Lei nº 201/1967, afirmando ter havido omissão ou negligência na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município, sujeitos à sua administração.
121. Concretamente, o Denunciante sustenta que a Subsecretaria de Patrimônio Imobiliário (SUBPA) teria ignorado e acobertado irregularidades cometidas pelas empresas concessionárias BRASIL OUTDOOR LTDA. – ADSHEL e a CEMUSA RIO S/A., deixando de arrecadar as taxas e multas decorrentes dos respectivos contratos. A Denúncia neste ponto se mostra extremamente confusa e truncada, gerando dificuldade até na compreensão e individualização das condutas que se busca imputar ao Denunciado. Infere-se da peça vestibular, contudo, as seguintes alegações:



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- a) A **Subsecretaria de Patrimônio Imobiliário “nunca lavrou um único auto de infração” para as empresas concessionárias** e cita alguns relatórios referentes ao ano de 2012 que **teriam gerado notificações somente em 2017 e uma única multa no valor de R\$ 73,34 expedida em 2018**, emitida através de sistema diverso da Secretaria Municipal de Fazenda, *“diferente do utilizado por outros órgãos”*;
- b) Ocorre *“desrespeito no cumprimento dos Termos de Concessão, e da legislação tributária municipal, [o que seria] fartamente verificado através de vários processos administrativos, que retratam as dívidas das empresas ADSHEL e CEMUSA”* e **cita como exemplos os processos do ano de 2005, dos quais aponta que entre os exercícios de 2002 e 2004 as empresas deviam mais de 8 (oito) milhões de reais**, sendo, portanto, **devedoras contumazes do município**;
- c) No mesmo tema do suposto desinteresse das concessionárias em pagar os tributos e taxas devidas, o Denunciante **menciona processos judiciais que discutem a cobrança da Taxa de Autorização de Publicidade (TAP) e uma manifestação do Tribunal de Contas do Município, de 26.12.2018, que determinaria ao Poder Executivo, sob pena de responsabilidade, o “lançamento tributário de obrigações não quitadas por empresas concessionárias, no que concerne à exploração de publicidade em áreas públicas, notadamente no mobiliário urbano, bem como por empresas que operam publicidade denominada mídia externa, devendo a**



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

***Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização proceder à rigorosa fiscalização em publicidade não licenciada***” (sic);

d) Os **processos administrativos que versam sobre a cobrança de taxas contra as empresas concessionárias em questão “possuem a capacidade de serem extraviados”**, citando como **exemplos dois processos administrativos datados de 2002**, cujos últimos andamentos apresentam data do mesmo ano;

e) As **auditorias que deveriam ser realizadas anualmente**, estabelecidas através dos Termos Aditivos Nº 28/2005-F/SPA, de 24/06/2005 (ratificação do Termo Nº 578/99-F/SPA), e Nº 32/2005-F/SPA, de ratificação do Termo Nº 580/99-F/SPA, processo nº 06/000.536/2001, em 28/06/2005, **não são devidamente realizadas e checadas pelo Poder Público.**

122. Inicialmente, necessário sublinhar que os contratos de concessão em questão foram celebrados em 1999, passando, portanto, por diferentes gestões e governos que não apenas a do Senhor Prefeito Marcelo Crivella. Ante tal constatação, ao expor fatos oriundos de processos administrativos ocorridos nos anos de 2002, 2004 e 2005 como faz nos itens "b" e "d" acima destacados, o Denunciante extrapola o campo do que poderia razoavelmente ser atribuído ao Denunciado, inviabilizando o exercício do seu direito de defesa e tornando a Denúncia inepta quanto a tais pontos.

123. No mais, do exame dos itens "a", "c" e "e" supramencionados, bem como do acervo probatório carreado nos autos, cumpre esclarecer que não foram constatadas as irregularidades atribuídas às empresas concessionárias



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

BRASIL OUTDOOR LTDA. – ADSHEL e CEMUSA RIO S/A. que, alegadamente, teriam sido acobertadas pela Subsecretaria de Patrimônio Imobiliário, sob a chancela do governo do Denunciado.

124. Em relação à cobrança das Taxas de Autorização de Publicidade (TAP), a Denúncia acusa a atual administração de omissão ou negligência em sua cobrança. Contudo, reconhece atuação recente da Secretaria Municipal de Fazenda, referente aos exercícios entre 2013 e 2018, o que colide com a alegada conduta omissiva e negligente, e, por óbvio, não tem o condão de identificar eventual atuação do Prefeito Municipal.
125. Além da ausência de documentos que comprovem tal imputação, merecem destaque os seguintes trechos dos depoimentos do Sr. CARLOS ROBERTO ANDRADE GUERRA, assessor do Secretário Municipal de Fazenda, prestado em 10.05.2019, e do próprio Secretário Municipal de Fazenda, Sr. CÉSAR AUGUSTO BARBIERO, colhido em 27.05.2019, ouvidos como informantes por esta Comissão Processante:

“(…) O SR. PRESIDENTE (WILLIAN COELHO) – Qual a sua participação na prorrogação desse contrato? O SR. CARLOS ROBERTO ANDRADE GUERRA – Como já falei anteriormente, não tive participação. **Participei do pagamento das taxas de atualização de publicidade.** O SR. PRESIDENTE (WILLIAN COELHO) – Essas taxas foram pagas? O SR. CARLOS ROBERTO ANDRADE GUERRA – **Foram pagas, sim, porque quando comecei a atuar foram emitidas taxas de autorização do período de 2013 a 2018. As**





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

**empresas, de imediato, pagaram 2017 e 2018. Uma das empresas questionou um período, e a outra pagou pelo total. Isso deu, mais ou menos, uns R\$ 11 milhões de pagamento ao final do ano.** (...) O SR. PRESIDENTE (WILLIAN COELHO) – O senhor tem ciência de dívidas de taxas de publicidade não pagas pelas empresas? O SR. CARLOS ROBERTO ANDRADE GUERRA – Não tenho ciência. Como falei, a ocasião em que **atuei foi justamente para pedir a emissão das guias de pagamento do período de 2013 a 2018. As empresas, de imediato, pagaram 2017 e 2018. Uma empresa pagou o total até o fim do ano, e a outra está discutindo uma parte da dívida.** Só até aí que atuei. (...)”

“(...) O SR. SECRETÁRIO CÉSAR AUGUSTO BARBIERO – **Essa questão das taxas é uma questão bastante tormentosa na Secretaria de Fazenda,** porque há uma disputa entre duas categorias: fiscais de renda e fiscais de atividades econômicas. Isso já foi judicializado, já está no MP. Uma coisa é certa: desde que assumi, dado a isso se me permitirem ler, baixei uma resolução (...) **fui eu que determinei emissão da taxa nos últimos cinco anos.** O SR. PRESIDENTE (WILLIAN COELHO) – Desse ano ou de cinco anos? O SR. SECRETÁRIO CÉSAR AUGUSTO BARBIERO – **Dos últimos cinco anos, que é o que me cabe lançar, visto o instituto da decadência, não é? Então, pra trás disso, infelizmente não pude...** (...) O SR. VEREADOR LUIZ CARLOS RAMOS FILHO – A resolução é de que ano? O SR. SECRETÁRIO CÉSAR AUGUSTO BARBIERO – De 20 de agosto de 2018. **Realmente, as taxas não eram emitidas. Determinei o lançamento dessas taxas. As empresas,**



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

**logicamente, algumas contestaram administrativamente. Uma delas, a Cemusa, depois do primeiro julgamento, pagou integralmente o débito; a Brasil Outdoor pagou parcialmente 17 e 18 e continua discutindo administrativamente os demais, isso pela última informação que tenho.** (...) O SR. SECRETÁRIO CÉSAR AUGUSTO BARBIERO – Como falei, à luz dessa resolução, **determinei que todas as taxas de publicidade a partir de então, dirimindo quaisquer inconsistências, fossem emitidas antes da exposição da publicidade.** (...) há o direito da ampla defesa e do contraditório, houve a impugnação do lançamento original; findo o julgamento de primeira instância, a Cemusa pagou integralmente as taxas; e a Brasil Outdoor, 17 e 18, o restante continua em julgamento ainda – ou seja, **do ponto de vista fiscal, está rigorosamente em dia.** (...)”

126. Dos mencionados depoimentos, é possível extrair que as empresas concessionárias se encontram em situação fiscal regular quanto às taxas (TAP), ressalvando-se algumas dívidas da BRASIL OUTDOOR LTDA., que são objeto de processo administrativo em legítimo exercício do direito de defesa o que contradiz o Denunciante.
127. Da mesma forma, melhor sorte não assiste a alegação de suposta desídia por parte da administração atual na cobrança das multas provenientes da Coordenação de Licenciamento e Fiscalização (CLF) desde o ano de 2014. Além da ausência de comprovação documental, a prova testemunhal colhida por esta Comissão Processante aponta em sentido contrário. Nesse sentido, destaque-se os seguintes trechos dos depoimentos do Procurador da Dívida



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

Ativa do Município, Sr. CLÓVIS DE ALBUQUERQUE MOREIRA NETO e do Secretário Municipal de Fazenda, Sr. CÉSAR AUGUSTO BARBIERO, colhidos em audiências realizadas por esta Comissão Processante, respectivamente, em 10.05.2019 e 27.05/2019, ouvidos na condição de informantes:

(...) O SR. PRESIDENTE (WILLIAN COELHO) – **O senhor pode explicar o fluxo que ocorre para que um auto de infração pago seja registrado na dívida ativa? Pelo que fui informado, quando a multa não é paga, a gerência de autos de infrações envia outra multa ao infrator na tentativa de que ocorra o pagamento. Não ocorrendo, é gerada a chamada nota de débito. E a gerência de autos encaminha à Procuradoria da dívida ativa para inscrição na dívida ativa. É isso? O SR. CLÓVIS ALBUQUERQUE MOREIRA NETO – Sim. Existem dois procedimentos: esse e um procedimento que a própria Secretaria, a própria gerência tem acesso ao sistema da dívida ativa. E nela ela lança as informações do auto. E aí automaticamente já inscreve em dívida ativa. Em alguns casos, a Secretaria não tem nenhum servidor habilitado para acessar o sistema da dívida ativa e encaminha o processo para que a Procuradoria efetive a inscrição. Então, pode ocorrer tanto no âmbito da Secretaria quanto na Procuradoria. O SR. PRESIDENTE (WILLIAN COELHO) – **Esta tramitação está informatizada em algum sistema que possibilite a comunicação do Tesouro Municipal com a Procuradoria da Dívida Ativa?** O SR. CLÓVIS ALBUQUERQUE MOREIRA NETO – Os processos são gerenciados, as tramitações via Sistema Único de Controle de Protocolo (Sicop). **Como são processos físicos, não eletrônicos, então o que você tem é o****



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

**momento em que tramitou, de que órgão saiu e para qual destino foi. Ficam gravados o servidor que tramitou e o servidor que recebeu.** Então, acho que essa tramitação é fiscalizada pelo Sicop. O SR. PRESIDENTE (WILLIAN COELHO) – **Essas multas desses autos de infração não são tributos. São denominadas multas administrativas, correto?** O SR. CLÓVIS ALBUQUERQUE MOREIRA NETO – **Sim.** O SR. PRESIDENTE (WILLIAN COELHO) – Independentemente do chamado lançamento, se não forem pagas, têm que ir para a dívida ativa do município transformando aqueles autuados em devedores. Então, por que isso não aparece na dívida ativa? O SR. CLÓVIS ALBUQUERQUE MOREIRA NETO – Olha, a situação atual, como falei, apresenta dívidas que são exatamente... Seguem esse fluxo informado. **Ou seja, foi o auto lavrado, expedido nota de débito. Não havendo pagamentos, inscreveu-se em dívida ativa. E todas as dívidas da Adshel já se encontram judicializadas, com ação de cobrança das multas na Justiça, de execução fiscal. Todas essas multas foram inscritas e ajuizadas em janeiro deste ano.**

“(…) O SR. SECRETÁRIO CÉSAR AUGUSTO BARBIERO – Na verdade, as taxas foram emitidas entre minha assessoria e a Coordenação de Licenciamento e Fiscalização. O Patrimônio é uma estrutura separada, não cabe a eles, digamos assim, no dia a dia, verificar se existe lançamento ou não. **Na questão das multas, nós temos aí um problema sério, também, que só fiquei sabendo por conta deste processo, porque várias multas ficaram paradas na Coordenação de Licenciamento e Fiscalização desde 2014 e só foram movimentadas para a**



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

**inscrição em Dívida Ativa em novembro de 2018, já ultrapassado o prazo de quatro anos e meio, ou seja, nós tivemos que fazer uma inscrição manual, processo a processo, de maneira que ninguém sabia da existência dessas multas, exceto a própria CLF, já que o sistema deles é completamente separado do sistema da Fazenda. (...)**

128. Consoante se depreende dos relatos acima, o processo de inscrição em dívida ativa é ato administrativo complexo, a ser realizado através de autos físicos e sem a necessária integração com os setores que o alimentam, o que, de fato, poderia gerar atrasos nas inscrições das respectivas dívidas. Ademais, ao teor do que foi relatado pelo Procurador de Dívida Ativa, todas as dívidas da BRASIL OUTDOOR LTDA. (ADSHEL) já se encontram inscritas na dívida ativa e judicializadas desde janeiro do presente ano. Assim sendo, vislumbre-se a plena observância à recomendação proferida pelo Tribunal de Contas do Município mencionada pelo Denunciante no item "c" anteriormente citado.
129. No entanto, e mesmo que fosse possível considerar a alentada hipótese de retardamento proposital da inscrição em dívida ativa das multas emitidas pela Coordenação de Licenciamento e Fiscalização (CLF) narrada pelo Denunciante, não haveria como atribuir tal conduta de forma direta e inequívoca ao Denunciado. Urge reconhecer que não existe qualquer suporte fático nesse sentido nos presentes autos, não se podendo presumir a autoria em desfavor do Denunciado, sob pena de presunção da culpabilidade ou aplicação analógica de responsabilidade penal objetiva, o que não se admite em nosso ordenamento jurídico.
130. Diante deste cenário, outro caminho não há senão a conclusão pela improcedência da Denúncia contra o Prefeito Municipal quanto à ocorrência da infração político-administrativa atinente ao art. 4º, inciso VIII, do DL



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

201/1967 por sua inépcia parcial aliada à insuficiência probatória quanto aos aspectos essenciais de materialidade e autoria.

***II.B) 1.1 Violação aos artigos 44, IX, e 107, VI, da Lei Orgânica do Município***

131. Por fim, sustenta o Denunciante que tanto o Decreto Rio nº 44.579, de 25 de maio de 2018, quanto Decreto Rio nº 45.634, de 25 de janeiro de 2019, seriam ilegais, por violação aos artigos 44, IX, e 107, VI, a, da Lei Orgânica carioca. Reproduza-se, inicialmente, a íntegra dos Decretos questionados:

Decreto Rio nº 44.579/2018:

*“Art. 1º Fica alterada a denominação e o nível hierárquico da Superintendência de Patrimônio Imobiliário – F/SPA, da estrutura básica da Secretaria Municipal da Fazenda - SMF, para Subsecretaria de Patrimônio Imobiliário – F/SUBPA, código 010219. (...)”*

Decreto Rio nº 45.634/2019:

*“Art. 1º Fica criada a Subsecretaria de Licenciamento, Fiscalização e Controle Urbano - F/SUBLFCU, código 49601, na estrutura básica da Secretaria Municipal de Fazenda, conforme consta do Anexo que acompanha o presente Ato. (...)”*

Transcreva-se agora o que dispõem os artigos da Lei Orgânica carioca:



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*“Art. 44 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente sobre: (...)*

*IX - criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das secretarias e órgãos da administração direta, indireta e fundacional do Município, observado o disposto no art. 107, inciso VI, alínea a; (...)*”

*“Art. 107 - Compete privativamente ao Prefeito: (...)*

*VI – dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, ressalvado o disposto no art. 134, § 5º; (...)*”

132. Em uma interpretação literal, as normas acima transcritas colocariam, sob a reserva da lei, a criação e extinção de todo e qualquer órgão da Administração Municipal. Todavia, tal interpretação não se mostra razoável, contrariando princípios que regem a atividade administrativa.
133. Sobre o tema, é importante destacar tradicional classificação de órgãos públicos, dada por Hely Lopes Meirelles<sup>15</sup>, quanto à posição ocupada pelos órgãos na escala governamental ou administrativa:

---

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33ª Ed. São Paulo: Malheiros, p. 70.



## CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*“Os órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário -, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro.*

*Órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. São órgãos autônomos os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos Chefes de Poderes.*

*Órgãos superiores são os que detêm poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica, mas sempre sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira, que são atributos dos órgãos independentes e dos autônomos a que pertencem. Sua liberdade funcional restringe-se ao planejamento e soluções técnicas, dentro da sua área de competência, com responsabilidade pela execução, geralmente a cargo de seus órgãos subalternos. O nome dado ao órgão é irrelevante; o que importa para caracterizá-lo superior é a preeminência hierárquica na área de suas atribuições. Assim, num Ministério ou numa Secretaria de Estado poderão existir tantos órgãos superiores quantas forem*





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*as áreas em que o órgão autônomo se repartir para o melhor desempenho de suas atribuições.*

*Órgãos subalternos são todos aqueles que se acham hierarquizados a órgãos mais elevados, com reduzido poder decisório e predominância de atribuições de execução.”*

134. Deve-se entender que o termo “órgãos”, nos dispositivos acima transcritos, abrange apenas os órgãos autônomos da Administração, que gozam, ao lado dos órgãos independentes, de individualidade própria, além de autonomia administrativa, financeira e técnica (DI PIETRO, 2018, p. 348). Nesse sentido, apenas a criação e a extinção desses órgãos públicos é matéria subordinada à reserva da lei.
135. Veja-se ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 170), ao se referir aos órgãos que detêm individualidade própria: “Embora a competência do Poder Executivo tenha sido reduzida a quase nada, isso não impede que se faça, internamente, subdivisão dos órgãos - criados e estruturados por lei”. O regulamento expedido para realizar tal desconcentração tem natureza autorizada, afinal, permite-se que o Chefe do Poder Executivo possa dispor, via decreto, sobre a organização e funcionamento da Administração, desde que na forma da lei. Sem dúvida, essa matéria se insere dentro da supremacia especial da Administração.
136. Percebe-se que os referidos Decretos não importam na criação de novos órgãos autônomos, ficando seu escopo adstrito à estrutura básica da Secretaria Municipal de Fazenda - SMF.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

137. Ao instituir nova subsecretaria na estrutura da SMF, tal como o faz o Decreto Rio nº 45.634/2019, o Denunciado apenas criou órgão superior, sem autonomia administrativa e financeira, o que revela-se cabível no âmbito de seu poder regulamentar. Tal prerrogativa pode ser exercida com discricionariedade pelo Prefeito, desde que respeitados os critérios de conveniência e oportunidade e os limites legais.
138. A Denúncia tampouco logrou êxito em demonstrar que a edição dos Decretos impugnados culminou em aumento de despesa, o que também justificaria sua alegada ilegalidade. Não foram apresentados quaisquer documentos ou outras provas aptos a comprovar que os atos exarados pelo Prefeito geraram novos ônus financeiros para a Administração Pública Municipal.
139. Por tais razões, não se pode afirmar que os decretos impugnados na Denúncia contrariam a reserva legal prevista nos arts. 44, IX, e 107, VI, da Lei Orgânica do Município.
140. Ainda que se verificasse, no caso, a ilegalidade dos Decretos impugnados, por exorbitância do poder regulamentar do Prefeito – o que se admite apenas em atenção ao princípio da eventualidade – certo é que a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro prevê instrumento específico para o enfrentamento de casos tais. O art. 45, X, dispõe sobre a competência exclusiva da Câmara Municipal para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegações legislativas”, devendo tal competência ser exercida por meio da edição de Decreto Legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

141. Nesse contexto, vale mencionar o princípio penal da intervenção mínima, também conhecido como *ultima ratio*, aplicável por analogia ao caso. Na lição de Cezar Roberto Bitencourt<sup>16</sup>

*“a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para a proteção de determinado bem jurídico. Se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável. Se para o restabelecimento da ordem jurídica violada forem suficientes medidas civis ou administrativas, são estas que devem ser empregadas e não as penais.”*

142. Como se sabe, o processo de impeachment detém natureza híbrida, mas pode culminar, em última instância, em sanção extremamente gravosa, qual seja, a cassação de mandato político de representante legitimamente eleito. No limite, ainda que os decretos impugnados pelo Denunciado fossem ilegais - o que não se verificou -, certo é que a Lei Orgânica do Município prevê instrumento menos danoso ao restabelecimento da ordem supostamente violada: a sua sustação, por esta Casa de Leis, via decreto legislativo, na forma do art. 45, X.
143. Assim, não se demonstra cabível o instrumento do *impeachment* para questionamento de decretos do Poder Executivo que supostamente exorbitem o poder regulamentar, em razão da existência de instrumento específico e eficaz para sua sustação.

---

<sup>16</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal: parte geral 1. 15ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 2010.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

144. Pelo exposto, em relação à alegada prática, pelo Exmo. Sr. Prefeito, de atos contrários às normas previstas nos arts. 44, IX, e 107, VI, “a”, da Lei Orgânica do Município, com conseqüente incidência da infração prevista no art. 4º, VII do Decreto-Lei nº 201/1967, conclui-se pela improcedência da Denúncia. Para além disso, seria mesmo incabível o pedido de anulação dos Decretos no bojo de um processo de apuração de infração político-administrativa.

## EXAME DA SEGUNDA IMPUTAÇÃO

***II.B) 2. Art. 4º, inciso X, do Decreto-Lei nº 201/1967: Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.***

145. O Denunciante imputa ao Senhor Prefeito Marcelo Crivella a prática da infração político-administrativa contida no art. 4º, inciso X, do Decreto-Lei nº 201/1967, arguindo que este se comportou de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo. Sobre tal acusação, o Denunciante sustenta o seguinte:

***“Fica evidente a situação da cidade do Rio de Janeiro, e as crises sucessivas provocadas pelas declarações do Prefeito, pelo seu desrespeito às instituições, e a própria Câmara dos Vereadores. (...) Não há dúvida que a gestão do Prefeito é rejeitada por 56% da população do Rio de Janeiro, sendo considerada ruim ou péssima pela maioria, segundo o Data Folha, e uma “esculhambação”, conforme próprias palavras de Crivella. Esses fatos já seriam tentadores para promover o***



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*impeachment, e tentar recuperar o Município. Pois, a “esculhambação” da atual gestão está refletida em uma profusão de notícias nos diversos veículos. Por exemplo, o volume de troca no secretariado é um recorde entre todas as outras gestões anteriores, o que demonstra uma incapacidade de escolha ou de relacionamento com os seus secretários. No caso da COMLURB, a situação ainda é mais grave. Quatro presidentes no último ano, colocando a situação operacional da empresa em risco. Apesar de todos os absurdos que esta administração está impondo à cidade, a questão que é suficiente para a promoção do impeachment está concentrada no não respeito e submissão à lei, no péssimo relacionamento com o Poder Legislativo Municipal, assim como na carência de decência para a função.”*

146. Do texto destacado, nota-se a evidente porosidade da Denúncia quanto a esta parcela da imputação, na medida em que o Denunciante não apresenta uma conduta objetiva e específica por parte do Denunciado que possa caracterizar a indigitada infração.
147. Importante observar que o eventual desrespeito, em abstrato, do Denunciante a esta Casa de Leis, notícias e pesquisas veiculadas na mídia ou as impressões pessoais do Denunciante sobre o Denunciado, desprovidas de qualquer esteio fático, não são suficientes para a configuração do ato indigno ou ofensivo ao decoro que se busca atribuir.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

148. De igual modo, a troca de secretários ou de outros membros para cargos de livre nomeação e exoneração constitui faculdade inerente ao juízo de conveniência e oportunidade a ser auferido pelo chefe do Poder Executivo no exercício de suas atribuições, não representando, em absoluto, lesão à norma em questão.
149. Frise-se que o Denunciado deve se defender de fatos certos e individualizados e não de meras opiniões ou conjecturas. Assim, é imperioso reconhecer que a descrição genérica e subjetiva dos fatos, tais como articulados na Denúncia, inviabiliza o exercício da ampla defesa e do contraditório garantidos constitucionalmente ao Denunciado, conduzindo à inépcia da peça acusatória neste tocante.
150. Dessa forma, conclui-se pela improcedência da infração político-administrativa referente ao art. 4º, inciso X, do DL 201/1967.

***EXAME DA TERCEIRA IMPUTAÇÃO***

***II.B) 3. Art. 4º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/1967: “Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática”***

151. A denúncia mais sensível apresentada imputa ao Prefeito Marcelo Crivella a infração prevista no art. 4º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/1967, pela suposta prática de ato contrário ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987/1995 e ao Decreto 36.665/2013.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

152. O Denunciante sustenta que, ao celebrar os Termos Aditivos nºs 73/2018, 77/2018 e 78/2018, que tiveram por finalidade, dentre outras, a extensão de contratos de concessão celebrados, respectivamente, com as empresas BRASIL OUTDOOR LTDA. - ADSHEL (Termo de Concessão de Serviço Público nº 578/1999 - F/SPA) e CEMUSA RIO S/A (Termos de Concessão nºs 579 e 580/1999 - F/SPA), o Senhor Prefeito teria contrariado o art. 23, XII da Lei nº 8.987/1995<sup>17</sup>. Isto porque os termos de concessão inicialmente pactuados tinham prazo de duração de 20 (vinte) anos e não previam qualquer hipótese de prorrogação.
153. Segundo o Denunciante, diante da ausência de cláusulas expressas sobre condições de prorrogação dos contratos, não poderia a Prefeitura Municipal pactuar aditivos nesse sentido, sob pena de ferir o princípio da legalidade e fazer o Prefeito incidir na hipótese de infração político-administrativa prevista no art. 4º, VII do Decreto-Lei nº 201/1967.
154. Não há dúvida, efetivamente, que os contratos não previam qualquer possibilidade de prorrogação. Nada obstante, é fato que a própria Constituição Federal assegura às partes a garantia à manutenção da equação econômico-financeira original dos contratos administrativos. Confira-se, no ponto, o dispositivo no artigo 37, XXI:
- “Art. 37 (...)
- XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que

---

<sup>17</sup> “Art. 23 - São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: (...) XII - às condições para prorrogação do contrato;”



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (Constituição Federal de 1988)

155. A legislação federal também legitima a busca pelo equilíbrio econômico-financeiro; a Lei nº 8.666/1993 trouxe a regulamentação do dispositivo constitucional, com as condições gerais para o equilíbrio econômico-financeiro de contratos públicos:

“Art. 65 - Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...)

II - por acordo das partes: (...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.”

156. Celso Antônio Bandeira de Mello assim conceitua o equilíbrio econômico-financeiro:





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

“Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá.”<sup>18</sup>

157. Como se vê, a busca pela recomposição do equilíbrio econômico-financeiro independe de pactuação contratual, pois configura garantia inerente a todos os contratos celebrados no âmbito da Administração Pública, e decorre não apenas da legislação aplicável às licitações, mas também de norma constitucional.

158. Sobre o tema, Marçal Justen Filho leciona:

“O direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação não deriva de cláusula contratual nem de previsão no ato convocatório. Tem raiz constitucional. **Portanto, a ausência de previsão ou de autorização é irrelevante.**”<sup>19</sup>

159. Assim, a ausência de previsão expressa a respeito da prorrogação dos contratos, por si só, não configura ilegalidade, já que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro constitui um dos balizadores em sede de contratos públicos, e deve ser buscado diante da ocorrência de fatos

---

<sup>18</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 28ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, p. 648.

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 8ª Ed. São Paulo: Dialética, p. 558. Grifamos.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

supervenientes, que alteram as condições iniciais pactuadas pelas partes, independentemente de prévia convenção de prorrogação.

160. Assentada tal premissa, o fundamental aqui é aferir se havia, no caso em exame, a real necessidade de reequilíbrio dos contratos de concessão, a possibilidade de sua extensão temporal como forma de retomada da equação originária, bem assim a adequação das medidas adotadas em estrito cumprimento de todas as formalidades legais.
161. No âmbito da Cidade do Rio de Janeiro, o Decreto nº 36.665, de 1º de janeiro de 2013, disciplina justamente sobre a revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. , valendo reproduzi-lo:

*"DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.*

*Art. 1º O reconhecimento das circunstâncias que autorizam a revisão do equilíbrio econômico-financeiro inicial dos contratos celebrados pela Administração Direta e Indireta será aprovado pelo Titular do órgão ou entidade, condicionado à manifestação favorável da Procuradoria Geral do Município e da Controladoria Geral do Município, necessariamente nesta ordem.*

*Art. 2º Os processos relativos aos pleitos de revisão de contratos deverão ser instruídos a fim de permitir o exame pelos órgãos de controle, especialmente, com os seguintes documentos:*



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*I - requerimento da contratada devidamente assinado pelo seu responsável;*

*II - planilha de custos demonstrando a equação inicial do contrato;*

*III - planilha de custos demonstrando a equação atual do contrato;*

*IV - documentação hábil demonstrando a ocorrência de fatos imprevisíveis, fatos previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, que configurem álea econômica extraordinária e extracontratual;*

*V - ato do ordenador de despesa do órgão ou entidade que decidir pelo reconhecimento das circunstâncias que autorizam a revisão do contrato;*

*VI - pesquisa de preços praticados no mercado, preço de referência constante das tabelas de preços publicadas pela Prefeitura e o praticado nos contratos da Prefeitura a fim verificar se o preço reequilibrado permanece atendendo o pressuposto fundamental da licitação.*

*Parágrafo único. O órgão ou entidade municipal deverá remeter, juntamente com o processo relativo ao pleito de reequilíbrio econômico financeiro, o respectivo processo instrutivo da contratação.”*

162. Cumpre mencionar a que o artigo 1º do Decreto 36.665/2013 é claro ao ordenar as etapas: há o encaminhamento da parte do órgão competente (art.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- 2º, parágrafo único) para exame, na ordem, *i)* pela Procuradoria Geral do Município, *ii)* Controladoria Geral do Município e por fim, *iii)* "*Titular do órgão ou entidade*". Somente assim, constatada a hipótese, verificada a documentação listada no seu artigo 2º e preenchidas eventuais exigências, o feito será submetido ao titular do órgão de forma a cancelar o equilíbrio e colher a assinatura do Senhor Prefeito.
163. Trata-se, pois, de típica hipótese de ato administrativo complexo, que exige para a sua formação a intervenção de agentes ou órgãos diversos, havendo certa autonomia, ou conteúdo próprio, em cada uma das manifestações. Na lição de Maria Sylvia Zanela Di Pietro<sup>20</sup>, ato administrativo complexo é aquele que *“resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e de fins”*.
164. Pode-se dizer que o ato administrativo que culminou na celebração dos termos aditivos questionados pelo Denunciante compõe-se da reunião de cada uma das manifestações autônomas exigidas como condicionantes pelo Decreto nº 36.665/2013. A conduta do Chefe do Poder Executivo deve ser analisada sob esse prisma: sua participação no processo restringe-se à verificação da presença de manifestações favoráveis dos órgãos técnicos, seguida da respectiva autorização para revisão do equilíbrio econômico-financeiro inicial dos termos aditivos pelo órgão de controle. Dito isto, analise-se a dinâmica que culminou na extensão dos contratos aqui analisados.

---

<sup>20</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. – 31ª ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

**II.B) 3. a) O Termo Aditivo 73/2018 (Brasil Outdoor Ltda.)**

165. O Termo de Concessão n.º 578/1999 (Processo administrativo n.º 01/2833/1998) tem por objeto a concessão de serviço público para a concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação, manutenção e conservação de mobiliário urbano de uso e de utilidade pública na chama “Área 1”, que compreende as AP's 1 e 2.
166. O prazo previsto para a concessão foi de 20 anos a partir de 13/12/1999 (término em 12/12/2019), sem previsão de prorrogação, conforme cláusula segunda. A modelagem financeira da concessão prevê a exploração publicitária do mobiliário urbano pela Concessionária, que repassa 40% de sua receita bruta ao Município. Houve cobrança de tarifas apenas em sanitários públicos, com valor irrelevante em relação à remuneração do Município obtida mediante participação nas receitas publicitárias.
167. O Termo Aditivo ao Termo de Concessão n.º 578/1999 (Processo administrativo n.º 24/000.176/2016), por sua vez, tem por principal objeto “promover o reequilíbrio econômico-financeiro da Concessão” 1, alegado em R\$ 46.301.000,002. A promoção do reequilíbrio formalizada pelo Município se deu mediante extensão do prazo da concessão, por mais 07 (sete) anos, período que seria necessário para que a concessionária recuperasse tal



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

montante, segundo fluxo de caixa apresentado pela concessionária. O novo prazo da concessão se extinguiria em 12/12/2026.

168. Anteriormente à formalização do Termo Aditivo, haviam sido solicitados pelo Município dois adiantamentos de receitas publicitárias à Concessionária - R\$ 10 milhões em 2015 (no Governo do Senhor Prefeito Eduardo Paes) e R\$ 36 milhões em 2018 (durante o governo do Senhor Prefeito Marcello Crivella), totalizando R\$ 46 milhões, referentes a futuras receitas publicitárias.
169. Somando-se os R\$ 46.301.000,00 do alegado desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato com os R\$ 46.000.000,00 de adiantamentos, chega-se a um montante de R\$ 92.301.000,00, que seriam devidos do Município à Concessionária em 2018.
170. De forma a retornar tais valores à Concessionária, o Município propôs duas soluções, após consultas à Procuradoria Geral do Município. Os adiantamentos (R\$ 46 milhões) foram considerados pela PGM como não passíveis de geradores de desequilíbrio econômico-financeiro, tendo sido previsto seu pagamento no Termo Aditivo mediante desconto de cinco parcelas de R\$ 9.200.000,00 nas receitas publicitárias dos anos de 2022 a 2026 a serem repassadas ao Município; de outra parte, os R\$ 46.301.000,00 do alegado desequilíbrio econômico-financeiro seriam pagos mediante prorrogação de prazo da concessão por 07 anos, prazo necessário para que a concessionária recuperasse tal valor<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> De acordo com fluxo de caixa apresentado pela concessionária - Fl. 73, proc. adm. 24/000.176/2016.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

171. A Lei de Concessões prevê a possibilidade de recomposição de desequilíbrio econômico-financeiro do termo de concessão por alterações unilaterais da Administração (da mesma forma que o faz a Lei n.º 8666/1993, art. 65, § 6º). Essa é a previsão do artigo 9º da Lei n.º 8987/1995:

*"§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração"*

172. Em adição, a cláusula sexta do **Termo de Concessão n.º 578/1999** prevê que:

**“CLÁUSULA SEXTA – (DA EVENTUAL ALTERAÇÃO E EXPANSÃO DOS SERVIÇOS) – Nos termos da legislação em vigor, especialmente a Lei 8666/93 e suas alterações posteriores, poderá ser autorizado um acréscimo ou redução de 25% ... na quantidade dos elementos especificados, limitada essa alteração a 25% do valor do contrato estimado em 166.713.941 ... UFIRs, conforme item 9 do mencionado Edital de Concorrência (grifos nossos).**

173. Em 1999, o valor da UFIR era de R\$ 0,977, levando a um valor contratual de R\$ 162.879.520,36 em dezembro de 1999. Atualizando-se o montante pelo IPCA-E entre 1999 e 2018, chega-se ao valor contratual de R\$ 528.447.504,88. 25% do valor contratual atualizado equivalem a R\$ 132.111.876,22 em 2018, valor esse que poderia ser “aditado” ao Termo de Concessão quanto a alterações de quantitativos de elementos, segundo sua cláusula sexta.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

174. A Concessionária alegou desequilíbrio econômico-financeiro inicial de R\$ 81 milhões. Após questionamentos por parte da Subsecretaria de Patrimônio, tal valor se reduziu para **R\$ 46 milhões**, com a seguinte composição:

R\$ mil

Item	Valor	Detalhamento
Prejuízo com a redução de faces	13.726	“Cálculo do prejuízo entre os anos de 2008 e 2019 pelo déficit de faces entre o mobiliário instalado e o determinado no contrato”
Prejuízo com a redução de preço mínimo	7.636	Cálculo do prejuízo com a queda do preço médio em razão da presença de novos competidores na área de exclusividade da Clear Channel
ISS não previsto no momento da concessão	5.086	ISS à alíquota de 3% incidente sobre a receita de 2018 e 2019
Atualização monetária sobre antecipações referentes a 2022	15.013	Cálculo da atualização monetária sobre os valores antecipados de R\$ 10 milhões em dezembro de 2015 e R\$ 36 milhões a serem antecipados em 2018





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

Instalação de abrigos fora de contrato	640	Instalação de 32 novos abrigos, sem publicidade, por demanda da Prefeitura e fora do escopo do contrato. Custo por abrigo: R\$ 20 mil
Potencial de Investimento	4.200	Investimento em 20 Totens digitais, valor de R\$ 190 mil cada e 20 Abrigos Tipo Metropolis B, valor de R\$ 20 mil cada
TOTAL	46.301	

175. Com base nas definições trazidas pela legislação citada e nos motivos alegados pela concessionária e pelo Município como geradores de desequilíbrio, conclui-se que os itens alegados como geradores de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato possuem diferentes naturezas:

**II.B) 3.a.I) Fatores imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que ensejam o reequilíbrio econômico financeiro do Contrato:**

176. Trata-se dos fatores efetivamente imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que ensejam reequilíbrio contratual, quais sejam:



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

R\$ mil

Prejuízo com a redução de faces	13.726
Prejuízo com a redução de preço mínimo	7.636
ISS não previsto no momento da concessão	5.086
Total	26.448
% em relação ao desequilíbrio alegado de R\$ 46 MM	57%
Prazo proporcional de prorrogação da concessão	<b>4.Anos</b>

177. O prazo proporcional a tal valor é de 04 anos, conforme fluxo de caixa apresentado pela Concessionária.

**II.B) 3.a. II) Alterações unilaterais pela Administração Municipal**

178. Trata-se das alterações de quantitativos de mobiliários solicitadas pela Administração Municipal, de forma a atender necessidades de serviço, enquadrando-se nas definições do § 4o do Art. 9o da Lei n.º 8987/1995, bem como na cláusula sexta do Termo de Concessão n.º 578/1999 (não atingindo



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

25% do valor contratual), também ensejando reequilíbrio econômico-financeiro:

**RS\$ mil**

Instalação de abrigos fora de contrato	640
Potencial de Investimento	4.200
Total	4.840
% em relação ao desequilíbrio alegado de R\$ 46 MM	10,5%
Prazo proporcional de prorrogação da concessão	<b><u>0,7 ano ou 9 meses</u></b>

179. Destaca-se que a possibilidade de aditar em 25% os Termos de Concessão, conforme previsão na cláusula sexta dos mesmos, é limitada à alteração de quantitativo de itens.
180. Assim, não é qualquer alteração que se enquadra em tal possibilidade e que permitiria o reequilíbrio contratual. Os juros sobre montantes adiantados, por exemplo, incluídos pela jurisdição como fator de desequilíbrio contratual, não se enquadram em nenhuma das duas definições legais citadas.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

181. Tais juros possuem a mesma natureza do adiantamento de R\$ 46.000.000,00, tratando-se apenas de alterações no fluxo de caixa entre as partes, não podendo, a princípio, gerar alterações contratuais pelo argumento de reequilíbrio econômico-financeiro.
182. Entende-se, assim, que os juros sobre adiantamento devam ser tratados da mesma forma que foi o próprio adiantamento de R\$ 46 milhões, não incluído no montante a ser reequilibrado, mas sim descontado em parcelas fixas de R\$ 9.200.000,00 entre os anos e 2022 a 2026 (já que se trata apenas de um adiantamento de receita a ser auferida dentro do prazo contratual).
183. Assim, retirando-se os R\$ 15.013.000,00 (juros e atualização monetária dos adiantamentos) dos R\$ 46.301.000,00 alegados como desequilíbrio, chega-se a R\$ 31.288.000,00, correspondentes a aproximadamente 5 anos (e não 7) de extensão de prazo, de acordo com o fluxo de caixa projetado apresentado pela concessionária (fl. 73, proc. adm. 24/000.176/2016). Nesse cenário, os R\$ 15.013.000,00 deveriam ser pagos da mesma forma que o foram os próprios adiantamentos – mediante desconto na participação do Município nas receitas de publicidade nos 05 (cinco) anos de extensão de prazo.
184. Foram realizados alguns questionamentos quanto a comprovações e reduções nos números apresentados pela Concessionária por parte da Subsecretaria de Patrimônio. No entanto, não foi possível confirmar todos os cálculos realizados pela Concessionária e por ela atestados.
185. Portanto, o que se tem é que a extensão de prazo do Termo de Concessão n.º 578/1999 mediante o Termo Aditivo se justificaria pelo desequilíbrio



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

econômico-financeiro gerado na contratação e pela inexistência de cobrança de tarifa na concessão. Deve, no entanto, ser assegurado que o prazo prorrogado mantenha absoluta compatibilidade com os itens que de fato se classificam como geradores de desequilíbrio econômico-financeiro, o que não ocorreu conforme demonstrado acima.

186. No mais, à luz do que estatui o art. 1º Decreto 33.665/13, em pareceres da área jurídica (PGM) e de controle interno (CGM), foi constatado que não houve o retorno do processo ao órgão inicial, no caso a Subsecretária de Patrimônio, que deveria aprovar o reequilíbrio econômico financeiro. Tal fato, *de per se*, reforça o vício na forma na aprovação do aditivo em comento.
187. Além de demonstrada a inconsistência nos cálculos, examine-se como se deu o rito neste processo:

(1) A Procuradoria Geral do Município, em sua última manifestação no processo, exarada pelo então Procurador Geral do Município, Sr. Antonio Carlos de Sá, em 26 de outubro de 2018, indicou – em análise restrita aos aspectos jurídicos – a viabilidade da “adoção da prorrogação contratual como instrumento para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, desde que respeitados os seguintes pressupostos: (i) ser a opção a que melhor atenda ao interesse público; (ii) não representar violação do princípio da licitação, devendo a decisão ser justificada, demonstrando que os motivos que deram ensejo ao desequilíbrio são supervenientes ao momento inicial da contratação; (iii) ser a



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*alternativa que melhor expresse a relação de custo-benefício para a Administração; (iv) representar a exata correspondência entre o valor devido pelo Município à Concessionária para a recomposição e o valor (precificação) do prazo contratual a ser prorrogado/ampliado; e (v) ser a avaliação realizada pela SMF em conjunto com a CGM, quando for o caso, à luz do caso concreto, com a elaboração e juntada aos autos dos cálculos e análises respectivas.”*

(2) A Secretaria Municipal de Fazenda, na pessoa do então Secretário César Barbieiro (manifestação datada de 26/10/2018), justificou os pressupostos apresentados pela Procuradoria Geral do Município. No parecer proferido, o Secretário reconheceu que a relação contratual sofreu desequilíbrio econômico-financeiro e informou que “a opção pela prorrogação do prazo de vigência contratual, em lugar do ressarcimento pecuniário ou de quaisquer outras alternativas capazes de produzir a recomposição, está devidamente justificada, notadamente por melhor atender ao interesse público.” Por fim, enfrentou cada um dos requisitos previstos no art. 2º do Decreto nº 36.665/2013 estariam cumpridos.

(3) Finalmente, a Sra. Márcia Andrea dos Santos Peres, Controladora Geral do Município, concluiu seu último parecer em 30 de outubro de 2019, no seguinte sentido: “Com relação aos valores apresentados, considerando ter havido exaustiva análise pela Secretaria Municipal da Fazenda e não havendo tempo hábil para realizarmos validações dos mesmos, associada à viabilidade jurídica informada pela PGM, não temos ressalvas para a lavratura do termo em questão, sem prejuízo das análises posteriores que venham a ser feitas por



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*esta CGM sobre a execução do contrato, devendo a Secretaria Municipal de Fazenda realizar acompanhamento e fiscalização necessários ao cumprimento do presente Termo do contrato”.*

188. Percebe-se, ademais, que após a manifestação da Controladora Geral, o feito não retornou ao “*Titular do órgão ou entidade*”, a teor do que prescreve expressamente o artigo 1º do Decreto 36.665 de 1º de janeiro de 2013.
189. Fácil perceber, portanto, que a açodada condução deste processo administrativo termina por deixar de seguir o rito previsto na legislação, deixando ainda em aberto consideráveis questionamentos que merecem a detida atenção e estudo, seja para rever o suposto equilíbrio econômico-financeiro do contrato mediante novo termo aditivo ou mesmo para cancelar seus efeitos com nova licitação, à luz do que estatui a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal que “*a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial*”.
190. Vale mencionar que a servidora responsável pela condução do processo e aprovação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro era a Subsecretária à época, a Senhora Maria Elisa Werneck, que em depoimento à Comissão Processante, informou:

*“Perguntada se as empresas estavam corretas ao solicitar o reequilíbrio dos contratos, informou não ser sua atribuição fazer*



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*estudos técnicos que possam apontar algum tipo de desequilíbrio econômico em contratos. Informou que não recomendou nem sugeriu a prorrogação das concessões. Explicou que, ainda que se entendesse pela realização de nova licitação, para isso o contrato com essas empresas precisaria ser equilibrado, caso contrário a Prefeitura seria responsabilizada judicialmente. Não tomou conhecimento de qualquer multa aplicada às empresas. Informou que os contratos foram para a Superintendência de Patrimônio e depois Subsecretaria de Patrimônio somente em meados de 2017, quase final de 2017. No período que esteve no Patrimônio, não teve nenhuma multa, nenhuma penalidade, aplicada pelo gestor do contrato. Informou que a certidões de regularidade fiscal das empresas estavam em dia, inclusive durante todo o contrato, os concessionários têm a obrigação de manter as condições de habilitação. Quem faz a análise dos requisitos de habilitação apresentados pela empresa para prorrogação da concessão é o setor técnico da Superintendência de Patrimônio".*

191. Diante da confessada ausência de aprovação da Sra. Subsecretária Maria Elisa Werneck - responsável pelo órgão competente para aprovação do reequilíbrio econômico-financeiro solicitado pela empresa –, resta clara a sua responsabilidade no descumprimento direto do art. 1º do Decreto 36.665/2013, que culminou no vício do processo administrativo, que deu origem ao termo aditivo nº 73/2018.
192. Resta ainda deixar claro que a Controladora Geral do Município, a Senhora Marcia Andreia, fez questão de ressaltar a urgência na análise do processo administrativo, baseando-se em estudo da Secretaria Municipal de Fazenda, sendo certo que o órgão de controle é a Controladoria Geral do Município,





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

pelo que não parece ser aceitável que a Senhora Marcia Andrea se abstinhasse de fazer a checagem quanto aos cálculos e planilhas apresentados pela concessionária.

193. Para além disso, parece estar claro que deveria a Senhora Maria Elisa, como *'Titular do Orgão ou Entidade'* ter analisado o processo e certificado a ausência de cálculo da parte da Controladoria-Geral do Município, deixando de reconhecer o pleito de reequilíbrio econômico-financeiro, ao menos não nos moldes propostos. E, por muito mais razões, deveria ter se abstinido de encaminhá-los à assinatura do Senhor Prefeito Marcelo Crivella.
194. Assim, do ponto de vista estritamente legal, considerando os erros no trâmite do procedimento que levaram indevidamente a manifestações, artificialmente técnicas, favoráveis ao pleito de reequilíbrio objeto dos Termos Aditivos, não se vislumbra conduta irregular imputável pessoalmente ao Senhor Prefeito Marcelo Crivella. Não resta dúvida, contudo, quanto à imprescindível análise da conduta dos servidores que não cumpriram os requisitos legais determinados pelo Decreto 36.665/2013.
195. Não pode esta Comissão deixar de registrar que, analisado o conjunto probatório carreado aos autos, detectou inconsistências nos cálculos que embasam o Termo Aditivo n. 73/2018 assinado com a Brasil Outdoor Ltda (Adshel), sem prejuízo de violação expressa à legislação vigente, competindo aos órgãos de controle dar sequência à investigação da dinâmica dos fatos, o que refoge ao escopo desta Comissão.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

196. Em conclusão, pois, esta Comissão Processante afirma não enxergar a responsabilidade pessoal do Prefeito Municipal, mas recomenda que a própria Administração reveja a equação que amparou o Termo Aditivo n.º 73/2018, sem prejuízo de recomendar a remessa das presentes conclusões ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e ao próprio setor competente da Prefeitura do Rio de Janeiro com o fim de apurar eventuais responsabilidades dos servidores que atuaram nos processos em tela.

**II.b) 3. b) Termos Aditivos n.ºs 77/2018 e 78/2018 (CEMUSA RIO S.A.)**

197. O **Termo de Concessão n.º 579/1999** (Processo administrativo n.º 01/2833/1998) tem por objeto a **concessão de serviço público para a concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação, manutenção e conservação de mobiliário urbano** de uso e de utilidade pública na chamada Área 2.
198. Já o **Termo de Concessão n.º 580/1999** (Processo administrativo n.º 01/2833/1998) tem por objeto a **concessão de serviço público para a concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação, manutenção e conservação de mobiliário urbano** de uso e de utilidade pública na chamada Área 3.
199. O prazo previsto para as concessões foi de 20 anos a partir de 13/12/1999 (término em 12/12/2019), sem previsão de prorrogação, conforme cláusula segunda. A modelagem financeira da concessão prevê a exploração publicitária do mobiliário urbano pela Concessionária, que repassa,



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

respectivamente, **37,5% e 22%** de sua receita bruta ao Município. Houve cobrança de tarifas apenas em sanitários públicos, com valor irrelevante em relação à remuneração do Município obtida mediante participação nas receitas publicitárias.

200. O **2.º Termo Aditivo ao Termo de Concessão n.º 579/1999** (Processo administrativo n.º 04/551.334/2018) tem por principal objeto “**promover o reequilíbrio econômico-financeiro da Concessão**” <sup>22</sup>, alegado em **R\$ 3.840.000,00**. A promoção do reequilíbrio formalizada pelo Município se deu mediante redução de gastos com sanitários públicos e **extensão do prazo da concessão, por mais 7 anos**, período que seria necessário para que a concessionária recuperasse tal montante, segundo fluxo de caixa apresentado pela concessionária. O novo prazo da concessão se extinguiria em 12/12/2026.
201. O **2.º Termo Aditivo ao Termo de Concessão n.º 580/1999** (Processo administrativo n.º 04/551.334/2018) tem por principal objeto “**promover o reequilíbrio econômico-financeiro da Concessão**” <sup>23</sup>, alegado em **R\$ 5.760.000,00**. A promoção do reequilíbrio formalizada pelo Município se deu mediante redução de gastos com sanitários públicos e **extensão do prazo da concessão, por mais 7 anos**, período que seria necessário para que a concessionária recuperasse tal montante, segundo fluxo de caixa apresentado pela concessionária. O novo prazo da concessão se extinguiria em 12/12/2026.

---

<sup>22</sup> Cláusula Primeira.

<sup>23</sup> Cláusula Primeira.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

202. Foi solicitado pelo Município um adiantamentos de receitas publicitárias no valor de R\$ 9 milhões no escopo no 2.º Termo Aditivo ao Termo de Concessão n.º 579/1999 e R\$ 6 milhões no escopo no 2.º Termo Aditivo ao Termo de Concessão n.º 580/1999, totalizando **adiantamento de R\$ 15 milhões**.
203. Somando-se os R\$ 9.600.000,00 do alegado desequilíbrio econômico-financeiro dos dois Contratos com os R\$ 15.000.000,00 de adiantamento, chega-se a um montante de **R\$ 24.600.000,00**, que seriam devidos do Município à Concessionária em 2018.
204. De forma a retornar tais valores à Concessionária, o Município propôs duas soluções:
- O adiantamento de R\$ 9 milhões teve seu pagamento previsto no 2.º Termo Aditivo ao Termo de Concessão n.º 579/1999 mediante **desconto de três parcelas de R\$ 3.000.000,00 nas receitas publicitárias dos anos de 2021 a 2023** a serem repassadas ao Município;
  - O adiantamento de R\$ 6 milhões teve seu pagamento previsto no 2.º Termo Aditivo ao Termo de Concessão n.º 580/1999 mediante **desconto de três parcelas de R\$ 2.000.000,00 nas receitas publicitárias dos anos de 2021 a 2023** a serem repassadas ao Município



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

- Os R\$ 3.840.000,00 do alegado desequilíbrio econômico-financeiro do Termo de Concessão n.º 579/1999 seriam pagos mediante **prorrogação de prazo da concessão por 07 anos**, prazo necessário para que a concessionária recuperasse tal valor<sup>24</sup>, conforme cláusula segunda do 2.º Termo Aditivo ao Termo de Concessão n.º 579/1999;
- Os R\$ 5.760.000,00 do alegado desequilíbrio econômico-financeiro do Termo de Concessão n.º 580/1999 seriam pagos mediante **prorrogação de prazo da concessão por 07 anos**, prazo necessário para que a concessionária recuperasse tal valor<sup>25</sup>, conforme cláusula segunda do 2.º Termo Aditivo ao Termo de Concessão n.º 580/1999.

205. Em adição, a cláusula sexta dos **Termos de Concessão n.º 579/1999 e 580/1999** prevê que:

“CLÁUSULA SEXTA – (DA EVENTUAL ALTERAÇÃO E EXPANSÃO DOS SERVIÇOS) – Nos termos da legislação em vigor, especialmente a Lei 8666/93 e suas alterações posteriores, **poderá ser autorizado um acréscimo ou redução de 25% ... na quantidade dos elementos especificados, limitada essa alteração a 25% do valor do contrato ...**, conforme item 9 do mencionado Edital de Concorrência (grifos nossos).

---

<sup>24</sup>. Valor apresentado pela concessionária no no processo adm. fls. 15 04/551.334/2018.

<sup>25</sup>. Valor apresentado pela concessionária no no processo adm. fls. 16 04/551.334/2018



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

206. O valor estimado do **Termo de Concessão n.º 579/1999** foi de **189.861.208 UFIR** e o do **Termo de Concessão n.º 580/1999** foi de **122.821.699 UFIR**. Em 1999, o valor da UFIR era de R\$ 0,977, levando valores contratuais de **R\$ 185.494.400,22** e **R\$ 119.996.799,92** em dezembro de 1999. Atualizando-se o montante pelo IPCA-E entre 1999 e 2018, chega-se aos valores contratuais, respectivamente, de R\$ 601.819.385,47 e R\$ 485.285.958,37. 25% dos valores contratuais atualizados equivalem a **R\$ 150.454.846,40** e **R\$ 121.321.489,60** em 2018, valores esses que poderiam ser “aditados” aos Termos de Concessão quanto a alterações de quantitativos de elementos, segundo sua cláusula sexta.
207. Em 04/09/2018, a SUBPA solicita<sup>26</sup> abertura de processo para tratar da instalação de 300 novos abrigos, sem veiculação de publicidade, no âmbito dos Termos de Concessão n.º 579/1999 e 580/1999, ambos celebrados com a empresa Cemusa Rio S.A.
208. Em resposta<sup>27</sup>, a Cemusa, em 24/08/2018, sugere que os 300 novos abrigos sejam divididos entre os dois termos de Concessão – 180 abrigos na área 2 e 120 abrigos na área 3, “sendo esses novos investimentos reequilibrados mediante a retirada de sanitários e uma extensão no prazo contratual das concessões, de modo a evitar qualquer impacto econômico ao Município”. É mencionado o **processo administrativo n.º 24/000.223/2016**, no qual constaria troca de correspondência entre o Poder Concedente e a concessionária.

---

<sup>26</sup> Fl. 2, proc. 04/551.334/2018.

<sup>27</sup> Fl. 3, proc. 04/551.334/2018.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

209. A Concessionária alegou desequilíbrio econômico-financeiro, **em seus dois Termos de Concessão**, no valor total de R\$ 9.600.000,00, com a seguinte composição.

**Desequilíbrio alegado pela Concessionária**

Item	Valor (R\$ mil)		
	2.º T.A. ao T. Conc. 579/1999	2.º T.A. ao T. Conc. 580/1999	Total Cemusa
Instalação de 300 novos abrigos	1920	2880	4800
ISS não previsto no momento da concessão (a partir de 2018)	920	1380	2300
Atualização monetária sobre antecipação de R\$ 15 milhões	1000	1500	2500
<b>TOTAL</b>	<b>3840</b>	<b>5760</b>	<b>9600</b>

210. O restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro proposto pela concessionária envolveu a retirada de 52 sanitários públicos, com respectiva economia à Concessionária de R\$ 1,1 milhão entre 2018 e 2026, bem como a extensão do prazo das concessões por 7 anos – até 2026.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

211. Com base nas definições trazidas pela Legislação citada e nos motivos alegados pela concessionária e pelo Município como geradores de desequilíbrio, conclui-se que os itens alegados como geradores de desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos possuem diferentes naturezas:

**II.B) 3.b.I) Fatores imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que ensejam o reequilíbrio econômico financeiro do Contrato:**

212. Tratam-se dos fatores efetivamente imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que ensejam reequilíbrio contratual, quais sejam:

R\$ mil

<b>ISS não previsto no momento da concessão (a partir de 2018)</b>	<b>2300</b>
% em relação ao desequilíbrio alegado de R\$ 9,6 MM	24 %
Prazo proporcional de prorrogação da concessão	<b>1,7 anos</b>





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

213. O prazo proporcional a tal valor é de 1,7 anos, conforme fluxo de caixa apresentado pela Concessionária.

**II.B) 3.b.II) Alterações unilaterais pela Administração Municipal**

214. Trata-se das alterações de quantitativos de mobiliários solicitadas pela Administração Municipal, de forma a atender necessidades de serviço, enquadrando-se nas definições do § 4o do Art. 9o da Lei n.º 8987/1995, bem como na cláusula sexta dos Termos de Concessão n.º 579/1999 e 580/1999 (não atingindo 25% do valor contratual), também ensejando reequilíbrio econômico-financeiro:

**R\$ mil**

<b>Instalação de 300 novos abrigos</b>	<b>4800</b>
% em relação ao desequilíbrio alegado de R\$ 46 MM	50%
Prazo proporcional de prorrogação da concessão	<b><u>3,5 anos</u></b>

215. Destaca-se que a possibilidade de aditar em 25% os Termos de Concessão, conforme previsão na cláusula sexta dos mesmos, é limitada à alteração de quantitativo de itens.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

216. Assim, não é qualquer alteração que se enquadra em tal possibilidade e que permitiria o reequilíbrio contratual. Os juros sobre montantes adiantados, por exemplo, incluídos pela jurisdicionada como fator de desequilíbrio contratual, não se enquadram em nenhuma das duas definições legais citadas.
217. Entende-se que os juros sobre adiantamento não devam ser incluídos no montante a ser reequilibrado, mas sim descontados da receita de publicidade a ser repassada ao Município (já que se trata apenas de um adiantamento de receita a ser auferida dentro do prazo contratual).
218. Assim, retirando-se os R\$ 2.500.000,00 (juros e atualização monetária do adiantamento de R\$ 15 milhões) dos R\$ 9.600.000,00 alegados como desequilíbrio, chega-se a **R\$ 7.100.000,00**, **correspondentes a aproximadamente 5 anos** (e não 7 anos) de extensão de prazo, de acordo com o fluxo de caixa projetado apresentado pela concessionária. Nesse cenário, os R\$ 2.500.000,00 deveriam ser pagos mediante desconto na participação do Município nas receitas de publicidade nos 05 anos de possível extensão de prazo.
219. Foram juntados, pela Cemusa, demonstrativos que justificariam os valores alegados de desequilíbrio econômico-financeiro. **Os dados apresentados pela Concessionária não foram confirmados ou questionados pelo Município.**
220. Antes de iniciar a sequência de pareceres dos órgãos de controle cumpre citar no dia 27 de novembro de 2018, foi publicado Decreto nº 45.389/2018, que



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

vigorou até 28 de dezembro de 2018, que definiu: “Alteração da subordinação da Coordenadoria de Concessões - F/SUBPA/CCO, da Subsecretaria de Patrimônio Imobiliário para a Subsecretaria de Projetos Estratégicos - CVL/SUBPE.”

221. Assim, o Subsecretário na época, competente para aprovação do reequilíbrio econômico financeiro seria o Senhor Fernando Meira. Nessa toada, é de extrema necessidade conferir a sequência e o teor dos atos administrativos praticados pelos servidores. Confira-se agora a sequência:

(1) A Procuradoria Geral do Município, em sua última manifestação no processo, exarada pelo então Procurador Geral do Município, Sr. Antonio Carlos de Sá, em 07 de dezembro de 2018, entendeu não haver óbices jurídicos à celebração do Aditivo, desde que obedecidos os seguintes pressupostos: “(i) *A redação do Parágrafo Terceiro, da Cláusula Primeira do Termo deve ser justificada, com o esclarecimento da razão pela qual os investimentos serão realizados apenas a partir de 2019, se há indicação da necessidade de implantação desses novos abrigos desde já. Sugere-se, ainda, a indicação de cronograma específico para implantação;* (ii) *O Parágrafo Quarto, da Cláusula Primeira do Termo deve ser esclarecido, uma vez que não se identificou nos autos a razão pela qual serão suprimidas as instalações sanitárias. Não há informação se o Poder Público optou por essa alteração, como imposição unilateral a gerar desequilíbrio;* (iii) *O Anexo II ao Aditivo deve apresentar discriminação dos investimentos que deverão ser realizados, bem como cronograma de implantação.*”



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

(2) A Subsecretaria de Projetos Estratégicos<sup>28</sup>, na pessoa do então Subsecretário Fernando Meira (manifestação datada de 11/12/2018), reproduziu a planilha apresentada pela Cemusa, para quantificar o valor necessário ao reequilíbrio e justificou a vantajosidade do contrato: *“Com base nos fatores apresentados e, em orientação do senhor prefeito, a concessão de prazo como forma de reequilíbrio do contrato apresenta vantajosidade para a municipalidade, uma vez que não gera nenhum compromisso financeiro para o Município, possibilita a entrada de recursos a partir da antecipação dos repasses e permite maior vigência de um contrato cujo percentual repassado está acima do atualmente praticado pelo mercado. Ainda, alerta a. d. PGM ser mister esclarecer que a extensão da vigência contratual não vai de encontro ao princípio licitatório. Não se trata aqui de formalizar instrumento contratual, tampouco de prorrogação de vigência, com o fito de beneficiar determinada empresa. Cuidar-se, na verdade, de reequacionar um contrato lavrado como consectário de procedimento licitatório, sendo certo que os eventos que deram azo ao desequilíbrio não eram sequer previsíveis à época do certame”*. Por fim, apontou que os requisitos previstos no art. 2º do Decreto nº 36.665/2013 estariam cumpridos.

(3) Finalmente, a Sra. Márcia Andrea dos Santos Peres, Controladora Geral do Município, concluiu seu último parecer (datado de 17/12/2018) no seguinte sentido: *“Com relação aos valores e condições apresentados no processo, o mesmo não nos foi encaminhado com tempo hábil para realizarmos os exames*

---

<sup>28</sup> Responsável pela área de concessão no Município do Rio de Janeiro, a partir de 27/11/2018, de acordo com o Decreto 45.389/2018.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

*necessários para as validações dos mesmos, dada a urgência requerida para nossa análise. Sendo assim, considerando ter havido análise pela SUBPE às fls, 43 a 45, se responsabilizando pelas informações, e associada à viabilidade jurídica informada pela PGM, desde que cumpridas as condicionantes informadas no respectivo parecer, não temos ressalvas para a lavratura dos termos em questão, sem prejuízo das análises posteriores que venham a ser feitas por esta CGM sobre a execução do contrato, devendo ser realizado pela SUBPE acompanhamento e fiscalização necessários ao cumprimento dos presentes Termos do contrato.”*

222. Tal como no outro contrato já analisado, não houve aqui o indispensável retorno ao “*Titular do órgão ou entidade*” para validar a proposta, a teor do que prescreve expressamente o artigo 1º do Decreto nº 36.665 de 1º de janeiro de 2013.
223. Assim, nota-se que o Senhor Subsecretário Fernando Meira, responsável pela aprovação do reequilíbrio econômico financeiro, não exarou parecer pela aprovação, sendo a última manifestação pela Senhora Márcia Andreia, no dia 17 de dezembro de 2018, encaminhada diretamente ao Prefeito Marcelo Crivella.
224. Retorne-se, por relevante, ao seguinte ponto: se a Controladoria Geral do Município constitui a instância técnica de controle da revisão dos contratos, não parece razoável que o órgão tenha opinado pela lavratura dos termos aditivos sem validar os valores apresentados.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

225. A alegada “ausência de tempo hábil”, além de não estar devidamente motivada, não exime a Controladoria Geral da obrigação de validar detidamente todos os cálculos feitos anteriormente, bem como avaliar o cumprimento de cada um dos requisitos exigidos pelo Decreto nº 36.665/2013.
226. Ouvida por esta Comissão Processante na qualidade de informante, em audiência realizada no dia 21 de maio de 2019, a Controladora afirmou, reiteradas vezes, que validou todos os itens que deram segurança para dizer que não tinha ressalvas para a assinatura do reequilíbrio. Tais afirmações, contudo, contradizem frontalmente seus próprios pareceres, na parte em que reconhece expressamente que não teve tempo hábil para realizar os exames necessários à validação dos valores e condições apresentados nos processos.
227. Ademais, a Controladora justificou, em termos gerais, que a urgência mencionada no seu parecer era urgência natural aos processos administrativos. Segundo suas palavras, “era necessidade de agir de modo rápido, de forma precisa também, contrapondo a lentidão, o descaso” (depoimento dado no dia 21 de maio, perante a Comissão Processante).
228. Não obstante, a Sra. Márcia Andrea não logrou êxito em explicar, de forma objetiva, porque a Controladoria Geral do Município não validou os valores constantes no processo, tampouco em apresentar as razões que fundamentariam a suposta ausência de tempo hábil para tanto.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

229. Insista-se: como instância técnica de controle dos contratos de revisão, é certo que a Controladoria Geral do Município resolveu pular etapas, encaminhando o processo diretamente a autorização do Prefeito Marcelo Crivella, quando deveria ter encaminhado processo a Subsecretaria de Projetos Estratégicos, conforme previsto no Decreto nº 36.665/2013.
230. É significativo perceber, para fins de comparação, a atuação do Sr. Antônio César Lins Cavalcanti, que ocupou o cargo de Controlador Geral do Município até o final de 2016 e participou do processo administrativo para celebração do termo aditivo com a BRASIL OUTDOOR LTDA. - ADSHEL.
231. Em depoimento prestado à Comissão Processante, na audiência realizada em 10 de maio de 2019, o Sr. Antônio César Lins Cavalcanti informou que, em 27/12/2016, a Controladoria exarou parecer não conclusivo informando que o mesmo carecia de documentação necessária para avaliação do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro. Na ocasião, devolveu o processo para a Subsecretaria de origem, para que a falta de documentos pudesse ser saneada.
232. Assim, pode-se concluir que a expedição de parecer conclusivo final não era o único caminho possível à Controladoria, especialmente se admitiu, com todas as letras, que o processo (...) "não nos foi encaminhado com tempo hábil para realizarmos os exames necessários para as validações dos mesmos, dada a urgência requerida para nossa análise". Parece claro que outras diligências deveriam ser adotadas para o saneamento do processo, mas não o foram, sem razão justificada, o que merece ser investigado pelas vias próprias, como será apontado adiante.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

233. Ainda da análise do conjunto probatório reunido por esta Comissão, convém questionar a conduta do Sr. Fernando Meira, Subsecretário de Projetos Estratégicos à época dos fatos. Verifica-se que o mesmo exarou parecer no processo de prorrogação do contrato da Cemusa Rio S/A, datado de 11 de dezembro de 2018. Ocorre que, nesta data, o servidor encontrava-se em período de férias, e exarou parecer sem apor seu nome, tampouco matrícula e carimbo, mas apenas assinatura ilegível.
234. Não bastasse, em audiência desta Comissão Processante, realizada em 3 de junho de 2019, o Sr. Fernando Meira afirmou que sua participação no processo restringiu-se a mero "encaminhamento" à Controladoria Geral do Município; a análise da prova documental, contudo, demonstra o contrário. Uma breve leitura da manifestação do Sr. Fernando Meira no processo de aditamento é suficiente para demonstrar que se está diante de autêntico parecer, a ponto de a própria Controladora Geral, Sra. Márcia Andrea, haver feito expressa referência àquela alentada manifestação para exarar seu parecer final.
235. Não é só: para além de constituir um autêntico e conclusivo parecer, a manifestação do Sr. Fernando Meira ainda reconhece o suposto desequilíbrio econômico-financeiro do contrato com base em planilha apresentada pela concessionária, sem qualquer apreciação crítica. Tal constatação somente agrava, *in casu*, a atuação da Controladora Geral do Município que, ao que tudo indica, jamais poderia encaminhar diretamente para a assinatura do Prefeito Municipal, antes de retornar ao Titular do órgão o Senhor Fernando Meira para aprovação do reequilíbrio econômico-financeiro, inclusive tendo o processo administrativo vícios de tal natureza.





CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

236. Tais razões apontam para indícios de irregularidades cometidas por servidores na instrução do processo que merecem ser apurados, e que, possivelmente, terminaram por viciar a manifestação de vontade do Senhor Prefeito. Insiste-se aqui, esta Comissão Processante tem o escopo exclusivo de apurar a atuação – ou omissão – do Senhor Prefeito. A eventual apuração de falta funcional dos servidores que atuaram no processo deverá ser objeto de procedimento outro que, insista-se também, poderá servir para que os servidores eventualmente envolvidos tenham a oportunidade de apresentar suas defesas.
237. De todo modo, procedendo ao devido cotejo entre a letra do artigo 1º do citado Decreto - que exige que derradeira manifestação sobre o pleito de reequilíbrio fique a cargo da Controladoria-Geral do Município – e o cáustico depoimento da própria Controladora-Geral, no sentido de que não dispôs de tempo hábil para realizar “os exames necessários para as validações dos mesmos, dada a urgência requerida”, cumpre destacar que o processo administrativo foi recebido pela Controladora às 17 horas do dia 17 de dezembro de 2018 que no mesmo dia exarou parecer e remeteu ao Prefeito que por sua vez também o assinou no mesmo dia, dúvida não pode haver quanto à ausência de tempo hábil para a análise de documentos, tendo em vista tamanha agilidade.
238. Reforça a convicção deste Relator a postura, mais uma vez, da própria Controladora-Geral do Município que, em lugar de proceder aos seus próprios estudos, refere-se à análise da Subsecretária de Projetos Estratégicos que, de sua parte, reporta-se – pasme-se – às planilhas ofertadas unilateralmente apresentadas pelas concessionárias, com ausência de exame aprofundado da Subsecretária Competente.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

239. O descumprimento aos termos do Decreto n. 36.665/2013, portanto, foi frontal e MERECE SEVERA REPRIMENDA da parte desta Comissão.
240. Vários depoentes falaram – até com assertividade – que as extensões foram vantajosas para a Administração. Isso é dito, contudo, com base primordial em um documento produzido unilateralmente pela maior interessada, ou seja, a própria concessionária! Não consta do processo uma linha sequer cogitando a “vantajosidade” de uma nova licitação com aporte inicial apreciável aos cofres municipais. Como visto acima, bastou esta Comissão se debruçar rapidamente sobre as premissas das empresas para constatar que a extensão seria sim cabível, mas por prazos menores daqueles que foram concedidos pelos contratos aqui examinados. Outros vícios poderão surgir a partir de um exame ainda mais detido.
241. De todo modo, o fato é que a só circunstância de haver uma urgência pontual – o pagamento do décimo terceiro salário do funcionalismo – não pode servir de argumento para se cometer ilegalidades, e atropelar etapas expressamente previstas em decreto.
242. Mais ainda: mesmo que se julgue legal eventual extensão contratual não constitui este o único meio de se reequilibrar um contrato administrativo.
243. Aos olhos deste Relator, ainda diante de todo o narrado acima, não se enxerga responsabilidade personalíssima do Senhor Prefeito, mas não há qualquer sombra de dúvida de que o rito do processo administrativo foi subvertido de forma temerária.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

244. Por todo o exposto, no tocante à suposta prática, pelo Senhor Prefeito, de ato contrário ao disposto no art. 23, XII da Lei nº 8.987/1995, com consequente incidência da infração prevista no art. 4º, VII do Decreto-Lei nº 201/1967, conclui-se pela improcedência da Denúncia, sem prejuízo da remessa de cópia dos autos do processo ao Ministério Público, para apuração das inconsistências acima apontadas, com eventual instauração de inquérito civil/penal e das respectivas medidas judiciais cabíveis, cada qual claro, dentro de seu feixe de competências e atribuições. Opina também pelo envio de ofício à Prefeitura da Cidade para anulação dos Termos Aditivos n. 77/2018 e 78/2018, sem prejuízo da indispensável apuração da conduta dos servidores que atuaram decisivamente no processo administrativo.
245. Assim, por tais fundamentos, é o VOTO DESTE RELATOR, em caráter definitivo, não enxergar a responsabilidade pessoal do Prefeito Municipal Senhor Marcelo Crivella, em nenhuma das denúncias descritas, JULGANDO PELA TOTAL IMPROCEDENCIA DA DENÚNCIA.
246. Nada obstante, também com base no elenco probatório, entende o RELATOR que o Poder Executivo deverá, de imediato, adotar as providências cabíveis com abertura de processo contra os servidores que participaram dos processos administrativos em comento, tendo em vista sucessíveis erros no procedimento. Sem prejuízo de tal iniciativa, os Vereadores integrantes desta Comissão Processante apresentarão projeto de decreto legislativo com o intuito de sustar os referidos termos aditivos, com base no que autoriza art. 88, parágrafo 1º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

### **III - CONCLUSÃO**

247. Face ao todo exposto, tomando por especial referência as provas colhidas no curso deste procedimento, opina a COMISSÃO PROCESSANTE pela IMPROCEDÊNCIA INTEGRAL da denúncia formulada contra o Senhor Prefeito Marcelo Crivella.
248. Nada obstante, também com base no elenco probatório, entende a COMISSÃO PROCESSANTE que o Poder Executivo deverá, de imediato, adotar as providências cabíveis com abertura de processo contra os servidores que participaram dos processos administrativos em comento, tendo em vista sucessíveis erros no procedimento. Sem prejuízo de tal iniciativa, os Vereadores integrantes desta Comissão Processante apresentarão projeto de decreto legislativo com o intuito de sustar os referidos termos aditivos, com base no que autoriza art. 88, parágrafo 1º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.
249. Também com base no que dos autos consta, determina-se a remessa de cópia integral ao Ministério Público, para apuração das irregularidades apontadas, com eventual instauração de inquérito civil/penal e das respectivas medidas judiciais cabíveis.

Plenário Teotônio Villela, 17 de junho de 2019.

**Comissão Processante**



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Vereador LUIZ CARLOS RAMOS FILHO

Vereador Willian Coelho

**Presidente Comissão**

**Processante**

Vereador Luiz Carlos Ramos

Filho

**Relator da Comissão**

**Processante**

Vereador Paulo Messina

**Membro da Comissão**

**Processante**