



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL**

Apelação Cível nº.: 0064268-80.2008.8.19.0001

Apelante 1: Ministério Público

Apelada 1: Rosângela Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira

Apelado 2: Ricardo Alberto de Oliveira Bruno

Improbidade administrativa. Publicidade. Violação do art. 37, § 1º. CF. Ato de improbidade. Art. 10, IX, LIA. Apelação provida.

1. Não se conhece de agravo retido, que não foi reiterado.

2. No Agravo de Instrumento nº. 0050222-84.2011.8.19.0000, esta Corte já enfrentou e rejeitou as preliminares de ilegitimidade ativa, de incompetência absoluta do juízo de primeiro grau e de aplicação da lei de improbidade a agentes políticos.

3. Nos termos do art. 37, §1º da CF, “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”

4. No caso dos autos, não se constata que a publicidade paga pelo Estado do Rio de Janeiro tivesse por objetivo caráter educativo, informativo ou de orientação social.

5. Destinou-se a rebater crítica que a primeira apelada sofrera de órgão de imprensa.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

- 6. É inegável, ademais, que o custeio de publicidade fora dos limites do art. 37, § 1º. CF importa em dano ao erário, praticada ainda a conduta com dolo eventual.**
- 7. Incidência, portanto, do art. 10, IX, LIA.**
- 8. Imposição das sanções de ressarcimento integral do dano, suspensão dos direitos políticos por cinco anos, pagamento de multa civil do valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público.**
- 9. Primeiro agravo retido a que se nega provimento, segundo agravo retido a que não se conhece. Apelação a que se dá provimento.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº. 0064268-80.2008.8.19.0001, em que é apelante Ministério Público e apelados Rosângela Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira e Ricardo Alberto de Oliveira Bruno,

ACORDAM os Desembargadores da Décima Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, à unanimidade de votos, em não conhecer do segundo agravo retido, conhecer do primeiro agravo e da apelação, negar provimento ao primeiro agravo retiro e dar provimento à apelação, nos termos do voto do Exmº. Desembargador Relator.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

RELATÓRIO:

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público em face de Rosângela Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira e Ricardo Alberto de Oliveira Bruno.

Na inicial, afirma o *Parquet* que, no mês de outubro de 2004, às vésperas do segundo turno das eleições municipais, o Governo do Estado do Rio de Janeiro deflagrou diversos programas assistenciais no Município de Campos dos Goytacazes, reduto eleitoral da primeira ré, então governadora, e de seu cônjuge. Informa que o Governo Estadual promoveu o cadastramento e a distribuição de “Cheque Cidadão”, no valor de R\$ 100,00, a inscrição para o programa “Morar Feliz”, de entrega de casas populares mediante o pagamento mensal de R\$ 1,00, e, ainda, a distribuição extemporânea de material escolar. Relata que, em razão dos fatos supracitados, no dia 22.10.2004, o jornal O Globo publicou editorial intitulado “Além dos limites”, no qual criticava a utilização de programas assistenciais do governo estadual para fins eleitorais. Afirma que, no dia seguinte, o Governo do Estado custeou a publicação de informe publicitário no mesmo jornal em resposta ao aludido editorial. Alega que o segundo réu, a época Secretário de Estado de Comunicação Social, contratou a publicação com recursos públicos no valor de R\$ 165.979,44. Afirma que, em face do conteúdo político do informe publicitário, a responsabilidade pela mensagem também cabe à primeira ré. Sustenta que o informe publicitário não apresenta caráter educativo, informativo ou de orientação social, conforme preconiza o art. 37, §1º., CF. Argumenta que o informe publicitário não se dedica a prestar quaisquer esclarecimentos à população ou mesmo promover a defesa dos programas assistenciais, mas sim atacar a credibilidade do órgão de imprensa em questão. Alega que tal conduta caracteriza ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, IX e art. 11, I, da Lei nº. 8.429/92.

Requer a condenação dos réus nas sanções do art. 12, II da L. nº. 8.429/92.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

Agravo retido interposto pela primeira ré às fls. 464/495 em face da decisão saneadora de fls. 452/454 que rejeitou as preliminares de ilegitimidade ativa do Ministério Público, de inadequação da via eleita e de incompetência absoluta do juízo de primeiro grau.

Agravo retido interposto pelo segundo réu às fls. 767/774 em face da decisão de fls. 759 que rejeitou a alegação de nulidade do processo.

A r. sentença de fls. 945/950, julgou improcedente o pedido. Isentou o autor dos ônus sucumbenciais.

Apela o *Parquet* às fls. 965/980. Insiste que os réus praticaram ato de improbidade administrativa. Reafirma os fatos e fundamentos da inicial. Requer o provimento da apelação para julgarem-se procedentes os pedidos.

As contrarrazões de fls. 986/989 e de fls. 991/1.050 prestigiam o julgado, sendo que a primeira ré reiterou o agravo retido.

A d. Procuradoria de Justiça opinou, às fls. 1061/1074, no sentido do provimento da apelação.

É o relatório.

VOTO:

Rejeita-se o pedido de suspensão do processo formulado pela primeira apelada às fls. 1084/1087 e reiterado às fls. 1099/1105.

Nenhum dos dois recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida e pendentes de julgamento no STF aplicam-se ao caso vertente. O RE 852475 RG/SP versa sobre a questão da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário público e o RE 976.566, em que foi convertido o ARE



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

683.235, versa sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa a Prefeitos. A primeira apelada era governadora.

Não se conhece do segundo agravo retido de fls. 767/774, porquanto não foi objeto de reiteração. Mera aplicação do preceito do art. 523, § 1º. CPC 1973.

Quanto ao primeiro agravo retido, às fls. 464/495, é tempestivo, adequado, isento de preparo e foi reiterado. Deve ser conhecido.

O recurso de apelação é tempestivo, adequado e isento de preparo, conforme o disposto no art. 511, § 1º., CPC. Também deve ser conhecido.

Não merece provimento o primeiro agravo retido.

Com efeito, esta Corte já enfrentou e rejeitou as preliminares de ilegitimidade ativa, inadequação da via eleita e de incompetência absoluta do Juízo, conforme se observa do acórdão prolatado no Agravo de Instrumento nº. 0050222-84.2011.8.19.0000.

Não cabe agora, portanto, rediscutir as referidas preliminares.

Aliás, por oportuno e ainda que pendente agravo regimental, frise-se que, do aludido acórdão, extraiu a primeira apelada agravo em recurso extraordinário que foi desprovido monocraticamente. Da decisão - ARE 760904/RJ -, lê-se:

“Não merece prosperar a irresignação, uma vez que esta Suprema Corte já pacificou o entendimento de que os membros do Ministério Público concorrem com interesse de agir, bem como detêm legitimidade ativa para a propositura de ações civis públicas na defesa de interesses coletivos, máxime em situações em que avulta a necessidade de sua pronta intervenção, dada a dimensão dos fatos relacionados à demanda que se está a propor, vinculados que estão a valores e preceitos



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

maiores, consagrados na Constituição Federal e, por isso, pertinentes ao interesse de toda uma coletividade. Nesse sentido, os seguintes precedentes: “CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CF. Legitimação extraordinária conferida ao órgão pelo dispositivo constitucional em referência, hipótese em que age como substituto processual de toda a coletividade e, conseqüentemente, na defesa de autêntico interesse difuso, habilitação que, de resto, não impede a iniciativa do próprio ente público na defesa de seu patrimônio, caso em que o Ministério Público intervirá como fiscal da lei, pena de nulidade da ação (art. 17, § 4º, da Lei nº 8.429/92). Recurso não conhecido” (RE nº 208.790/SP, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2000). “CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. ART. 129, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I. O entendimento da Corte é no sentido de que o Ministério Público está legitimado à propositura de ação civil pública em defesa do patrimônio público. Precedentes. II. Agravo não provido” (AI nº 491.081/SP-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 7/5/04).

Ademais, o Juízo de origem detinha competência para processamento da ação civil pública instaurada em face da ex-Governadora do Rio de Janeiro.

Quando do julgamento, pelo Plenário desta Corte, da ADI nº 2.797/DF, esta Suprema Corte deixou assentado, dentre outras coisas, os seguintes tópicos: “IV. Ação de improbidade administrativa: extensão da competência especial por prerrogativa de função



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

estabelecida para o processo penal condenatório contra o mesmo dignitário (§ 2º do art. 84 do CP Penal introduzido pela L. 10.628/2002): declaração, por lei, de competência originária não prevista na Constituição: inconstitucionalidade. 1. No plano federal, as hipóteses de competência cível ou criminal dos tribunais da União são as previstas na Constituição da República ou dela implicitamente decorrentes, salvo quando esta mesma remeta à lei a sua fixação. 2. Essa exclusividade constitucional da fonte das competências dos tribunais federais resulta, de logo, de ser a Justiça da União especial em relação às dos Estados, detentores de toda a jurisdição residual. 3. Acresce que a competência originária dos Tribunais é, por definição, derrogação da competência ordinária dos juízos de primeiro grau, do que decorre que, demarcada a última pela Constituição, só a própria Constituição a pode excetuar. 4. Como mera explicitação de competências originárias implícitas na Lei Fundamental, à disposição legal em causa seriam oponíveis as razões já aventadas contra a pretensão de imposição por lei ordinária de uma dada interpretação constitucional. 5. De outro lado, pretende a lei questionada equiparar a ação de improbidade administrativa, de natureza civil (CF, art. 37, § 4º), à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies.” A partir de então, pacificou-se, nesse sentido, a jurisprudência desta Suprema Corte a respeito do tema, citando-se, para exemplificar, as ementas dos seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO.	ADMINISTRATIVO.
IMPROBIDADE	ADMINISTRATIVA.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

PRERROGATIVA DE FORO. APLICAÇÃO A AGENTES POLÍTICOS.
INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I A prerrogativa de função para

prefeitos em processo de improbidade administrativa foi declarada inconstitucional pela ADI 2.797/DF. II Agravo regimental improvido” (AI nº 678.927-AgR/SP, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 1/2/11).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. LEI 10.628/02, QUE ACRESCENTOU OS §§ 1º E 2º AO ART. 84 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. SECRETÁRIO DE ESTADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI 2.797. AGRAVO IMPROVIDO. I O Plenário do Supremo, ao julgar a ADI 2.797, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.628/02, que acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 84 do Código de Processo Penal. II Entendimento firmado no sentido de que inexistente foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. III. No que se refere à necessidade de aplicação dos entendimentos firmados na Rcl 2.138/DF ao caso, observo que tal julgado fora firmado em processo de natureza subjetiva e, como se sabe, vincula apenas as partes litigantes e o próprio órgão a que se dirige o concernente comando judicial. IV - Agravo regimental improvido” (AI nº 554.398-AgR/GO, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 16/11/10).

Ressalte-se, por oportuno, que o precedente invocado pelo recorrente não se presta a disciplinar a



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

competência para o processamento deste feito, conforme se infere de parte de sua ementa:

“II. MÉRITO. II.1.Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2.Distinção entre os regimes de responsabilização político administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3.Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II.4.Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE” (Rcl nº 2.138/DF, Relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Dje de 18/4/08).

Convém ressaltar, também, que o ajuizamento de ações civis públicas em face de agentes políticos, com fundamento na Lei nº 8.429/92, é plenamente admissível, citando-se para exemplificar, o seguinte trecho da ementa decorrente do julgamento do AI nº 653.882-AgR/SP, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 15/8/08: “(...) Esta Suprema Corte tem advertido que, tratando-se de ação civil por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), mostra-se irrelevante, para efeito de definição da competência originária dos Tribunais, que se cuide de ocupante de cargo público ou de titular de mandato eletivo ainda no exercício das respectivas funções, pois a ação civil em questão deverá ser ajuizada perante magistrado de primeiro grau. Precedentes (...)”.

Assim, não prospera o primeiro agravo retido.

A apelação merece provimento.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

Rejeita-se a preliminar de nulidade do inquérito civil. O inquérito civil é de natureza inquisitiva. Eventual vício nele contido não contamina a ação civil. Ademais, nessa fase, não há acusação. Assim, não há violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Atente-se, ademais, que, no caso vertente, a matéria fática é incontroversa, pelo que indiferente o que contém o aludido inquérito. Não negam os apelados que foi publicado no Jornal “O Globo” em resposta a editorial daquele órgão de imprensa o que foi transcrito na inicial às fls. 04/06. Não negam ainda os apelados que a matéria publicada foi paga com utilização de recursos públicos e que custou ao Erário a quantia de R\$ 165.979,44.

O ponto nodal é se é lícita a aludida publicação e, se ilícita, sua ilicitude é uma ilegalidade qualificada, ou seja, se haveria improbidade administrativa.

Dispõe o art. 37, §1º. CF:

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

(...)

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

Repete-se o que está escrito no parágrafo único. A publicidade deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

Vale, nesse passo, reproduzir o que consta na publicação para não se deixar dúvida quanto a ausência de qualquer das hipóteses do art. 37, § 1º. CF – fls. 04/06 da inicial:

“O GLOBO ALÉM DOS LIMITES

Diante da linha editorial agressiva do GLOBO, o Governo do Estado do Rio de Janeiro tem agido no estrito respeito à liturgia imposta pela conveniência democrática de opiniões divergentes sobre políticas públicas. Mas o editorial "Além dos limites", publicado pelo jornal na edição de ontem, transpõe a fronteira da crítica e avança sobre o terreno da injúria e da torpeza. Faz pior: na sua pretensão de açoite definitivo, exala desprezo pela instituição do voto, cheira a cacoete golpista, recende a sabujice intervencionista.

A indignação do governo frente à agressão tão desproporcional impõe uma resposta, em respeito aos leitores do GLOBO e à população do Estado:

- O governo não autoriza o uso político-eleitoral de seus programas sociais, mas não vai suspendê-los, em prejuízo da população carente, apenas porque parecem ofender uma elite que se mantém à custa da exclusão de milhares de cidadãos.
- Os programas que essa mesma elite desqualifica e chama de clientelistas são, na verdade, instrumentos urgentes, legítimos e necessários de inclusão social e de distribuição de renda, amplamente apoiados pelos cidadãos que deles se beneficiam, como demonstram pesquisas de opinião feitas com os usuários. Em recente consulta feita pelo Ibope, o Restaurante Popular teve 90% de aprovação e a Farmácia Popular e o Emergência em Casa obtiveram 88%.
- Democracia não se faz com a preservação de privilégios das elites e do chamado quarto poder — a imprensa que as representa. Democracia se faz com



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

direitos iguais — desde os mais fundamentais, como alimentação, medicamento, casa própria — para todos os cidadãos, inclusive para os que não lêem os jornais.

- Essa parte da imprensa cinicamente "chocada" com o que chama de clientelismo, a ponto de mover campanhas e publicar editoriais com senhas golpistas, é a mesma que silenciou, se omitiu e apoiou as maiores barbaridades cometidas neste país contra a democracia, durante a ditadura militar. É a mesma que se habituou a fazer da manipulação da informação instrumento de poder e de sustentação da classe dominante.

- Porque apoiou a ditadura militar, O GLOBO silenciou sobre os abusos cometidos naquela época. Porque apoiava Fernando Collor, forjou a sua imagem e mentiu para a opinião pública. Porque não apóia o governo do estado, falseia os fatos: superdimensiona notícias negativas, engendra acusações sem provas, acolhe fontes sem legitimidade. Quando julga necessário, mente, como demonstra a sua seção de cartas, na mesma página do editorial, em que o candidato a prefeito de Niterói que tem apoio do governo do estado revela que uma declaração sua contra o PT foi distorcida e publicada como se ele tivesse dirigido à governadora.

- As manipulações grosseiras dos fatos e as sentenças antecipadas à revelia da Justiça também não contribuem para a saúde da democracia que o GLOBO alega defender. O jornal vai além dos limites da lassidão ética quando rasga o seu próprio Manual de Redação para sustentar campanha contra o governo do estado. Elaborado para pautar o comportamento ético de seus repórteres e editores, o manual proíbe acusações sem provas, veta a reprodução de denúncias feitas por adversários interessados, proclama o inalienável direito de defesa dos acusados e estabelece





**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

limites que o jornal, a pretexto de contribuir para a democracia decidiu agredir.

- A simples reprodução de três itens do Manual de Redação do GLOBO é a melhor crítica que se pode fazer à atitude do jornal:

"Como não há denúncias gratuitas — e poucas são inocentes — a mais salutar atitude em face do denunciante, para começo de conversa, é a desconfiança, que deve presidir o exame: 1) da credibilidade de quem denuncia; 2) da verossimilhança do que ele conta; 3) das vantagens ou do prazer que lhe dará a publicação das acusações".

"Quase toda denúncia está associada a um interesse ostensivo, ou oculto, de quem denuncia. Mesmo sendo um interesse legítimo, isso é suficiente para pôr a informação sob suspeita e exigir do jornal cuidados na sua divulgação — principalmente porque, como já foi dito, dar o nome de quem acusa não elimina a responsabilidade de quem divulga a acusação."

"Valem em relação às denúncias do jornal a obrigação de respeitar o direito de defesa dos acusados e comprovar a denúncia de todas as formas possíveis. É norma elementar de cautela não divulgar acusação à qual falte comprovação fornecida por pelo menos duas fontes independentes. Investigar é descobrir verdades, o que vai muito além de colecionar queixas e acusações".

- Até quando O GLOBO vai ignorar o seu próprio código de ética?

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO”

A publicação realizada não ostenta quaisquer dos requisitos constitucionais. Teve por escopo rebater as acusações que o Jornal “O Globo” fizera à primeira apelada e a seu marido no dia anterior de uso de programas





**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

sociais para beneficiar seu então candidato à Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

Mas, não tem o escopo de educar, de informar ou orientar socialmente. Constituiu-se na resposta da primeira apelada ao que o jornal lhe acusara. Observe-se que, na publicação, sequer se encontra a defesa dos programas apontados no editorial. Parte-se para uma linha de defesa dos agentes públicos, ainda que não nominalmente citados, e de ataque das posições ideológicas do periódico ao longo de toda a sua história.

Há, a propósito, um trecho da inicial que bem reflete meu entendimento acerca da questão e que, portanto, passo a reproduzir – fls. 13:

“Não há dúvidas de que, na arena política e ideológica, constitui um expediente legítimo suscitar questionamentos acerca da credibilidade e integridade de um órgão da imprensa que criticou, de forma veemente, o ocupante de um mandato público. Porém – e este é o ponto que merece ser sublinhado — *o escopo da publicidade estatal, tal como definido na Constituição Federal, não é a promoção do debate político e ideológico*, mas sim o da prestação de informações de **interesse da população**. Ou seja: não haveria qualquer óbice a que os governantes em questão (ou o partido político a que pertencem) custeassem, com seus próprios recursos, a publicação de informe publicitário tecendo as críticas que julgarem pertinentes à atuação de qualquer órgão de imprensa; o que não se há de admitir é que a divulgação desse discurso político-partidário seja realizado às custas dos cofres do Estado do Rio de Janeiro.” (o itálico e o negrito são do original).

Resta, contudo, saber se a conduta dos apelados em determinar a publicação, sobre violadora da norma do art. 37, § 1º. CF, teria ainda importado numa conduta ímproba.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

Também não tenho dúvida. Enquadra-se a conduta, como bem consta da inicial, no art. 10, IX, L. nº. 8.429/92, *in verbis*:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...).

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;”

O gasto com a publicidade causou dano ao erário no importe de R\$ 165.979,44, valor despendido.

E agiram ainda os apelados com dolo eventual. Com efeito, embora não se possa afirmar que os apelados agiram com dolo direto, inegavelmente, atuaram com dolo eventual, pouco lhes importando que, para rebaterem o afirmado no editorial do jornal, o erário tivesse que pagar o que pagou, causando prejuízo aos cofres públicos.

Não encontro sequer uma conduta culposa, mas sim dolosa, na modalidade de dolo eventual. Sabiam os apelados, experientes agentes políticos, que, determinada a publicação e, portanto, realizada a despesa, o Estado sofreria prejuízo, mas pouco se importaram, porquanto era o meio para rebater o que o jornal afirmara.

Nega a primeira apelada em suas contrarrazões que tenha autorizado a despesa. Seu secretário de comunicações social não tomaria a iniciativa sem sua determinação ou aquiescência. Grife-se que o editorial lhe atingia nominalmente e, ante a proximidade das eleições em Campos dos Goytacazes, seu reduto eleitoral, era necessário rebater o que o jornal lhe imputara.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Reconheço, portanto, que a conduta dos apelados infringiu o art. 10, IX, L. n.º. 8.429/92.

Proclamado o dolo eventual, é desnecessária a análise da constitucionalidade do elemento culpa previsto no art. 10.

Enquadrada a conduta no art. 10, descabe a análise do art. 11, I, de caráter subsidiário, ou “norma de reserva”, como chamado o art. 11 por Emerson Garcia (Improbidade Administrativa – 6ª. ed. – 2011 – Ed. Lumen Juris – p. 318).

José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo – 24ª. ed. – Ed. Lumen Juris – 2011 – p. 1002) não discrepa:

“Pode ocorrer que uma só conduta ofenda simultaneamente os arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade: é a hipótese das ofensas simultâneas a tais mandamentos. Se uma só for a conduta que ofenda ao mesmo tempo mais de um dispositivo, o aplicador deverá valer-se do princípio da subsunção, em que a conduta e a sanção mais graves absorvem as de menor gravidade.”

Fixo as sanções.

Não há, preliminarmente, qualquer inconstitucionalidade no art. 12 LIA, ao prever uma série de sanções, agora, com a alteração da L. n.º. 12.120/09, passíveis de serem aplicadas pelo julgador isolada ou cumulativamente. Ao revés, atende-se aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e tampouco há violação do princípio da tipicidade, porquanto são conhecidas e previamente sabidas as sanções a serem aplicadas, que podem sê-lo, inclusive, cumulativamente.

No entanto, considerando-se que o fato se constituiu em um episódio e que agiram os apelados com dolo eventual, não sendo precípua o desejo de causar dano ao Erário, mas, por outro lado, o valor do dano causado



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

ao Estado, aplico as sanções de ressarcimento integral do dano, suspensão dos direitos políticos por apenas cinco anos e pagamento de multa civil de apenas um vez o valor do dano e, ainda, de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de cinco anos.

Deixo de determinar a perda da função pública por não haver prova de que atualmente a exerçam.

Por derradeiro, como bem observado pela d. Procuradora de Justiça às fls. 1074, a aplicação das sanções independe ou não da aprovação das contas da primeira apelada pela Corte própria (art. 21, II, LIA).

Afasto ainda a condenação dos apelados em honorários advocatícios, ante o princípio da simetria. Se o Ministério Público não os paga, não os recebe.

O apelo prospera.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO**

Por tais fundamentos, não se conhece do segundo agravo retido conhece-se do primeiro agravo retido e nega-se-lhe provimento, conhece-se da apelação e dá-se-lhe provimento para julgarem-se parcialmente procedentes os pedidos formulados na inicial para declarar-se que os apelados incorreram na conduta do art. 10, IX, L. nº. 8.429/92, causando dano ao erário público, e impor-lhes as seguintes sanções: a) suspender os direitos políticos dos apelados pelo prazo de cinco anos; b) condenarem-se solidariamente os apelados a ressarcirem integralmente o Estado do Rio de Janeiro no valor de R\$ 165.979,44 (cento e sessenta e cinco mil novecentos e setenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), acrescido de correção monetária e juros de mora de 1% ao mês, ambos desde a realização da despesa; c) condenarem-se solidariamente os apelados ao pagamento de multa civil no valor do dano acrescido de correção monetária e juros de mora; d) proibi-los de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de cinco anos. Condenam-se ainda os apelados *pro rata* nas despesas processuais. Sem honorários advocatícios.

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2.017.

**Horácio dos Santos Ribeiro Neto
Desembargador Relator**