

Fls.

**Processo: 0000318-18.2010.8.19.0037**

Classe/Assunto: Ação Civil de Improbidade Administrativa - Violação aos Princípios Administrativos / Improbidade Administrativa / Atos Administrativos  
Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Réu: JAMILA CALIL SALIM RIBEIRO  
Réu: MARCUS VINICIUS FERREIRA DE PAULA RIBEIRO  
Réu: CARMEN DE MATTEIS CALIL SALIM

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Adriana Valentim Andrade do Nascimento

Em 17/10/2012

### **Sentença**

Cuida-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público em face de Jamila Calil Salim Ribeiro, Marcus Vinicius Ferreira de Paula Ribeiro e Carmen de Matteis Calil Salim, sob o argumento de que a primeira demandada foi eleita Vereadora de Nova Friburgo para a legislatura de 2005 a 2008 e manteve os demais réus como assessores parlamentares em seu gabinete, sendo certo que com eles mantém relação matrimonial e de parentesco, respectivamente. Assim, alega o autor a prática de ato de improbidade administrativa (nepotismo) consubstanciado na nomeação do marido e da genitora para cargo comissionado de Assessor Parlamentar, em afronta à Lei 8429/92 e aos princípios da legalidade, da moralidade administrativa e da impessoalidade. Pelo exposto requer, em relação à primeira ré seja aplicada a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração que percebia como Vereadora de Nova Friburgo, bem como a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos. No que concerne aos segundo e terceira réus, pleiteia a aplicação das sanções previstas no art. 12, inciso III da Lei 8429/92, que sejam compatíveis com sua posição de beneficiários e proporcionalmente à gravidade de suas condutas; a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração que recebiam na qualidade de assessores parlamentares e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo, também, de três anos, além da condenação de todos eles nas despesas e em honorários advocatícios.

Devidamente notificados, os réus Marcus Vinicius e Carmem apresentaram suas manifestações às fls. 15-30 e 52-67, respectivamente, aduzindo que não há que se falar em ato de improbidade administrativa, já que a nomeação de parentes para o desempenho de cargos comissionados se tratava de uma prática moralmente aceita pela sociedade e efetivada no âmbito de todos os Poderes, no próprio Ministério Público, bem como no Tribunal de Contas.

A ré Jamila, também notificada, se manifestou às fls. 32-50, sustentando, preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva, posto que se trata de agente político, não se aplicando, portanto, a legislação afeta às ações de improbidade administrativa e, por conseguinte, a impossibilidade

jurídica do pedido autoral. No mérito, também alega que não há que se falar em ato de improbidade administrativa, já que se tratava de uma prática moralmente aceita pela sociedade e efetivada no âmbito de todos os Poderes e no próprio Ministério Público, bem como no Tribunal de Contas.

O Ministério Público se manifestou às fls. 70-82 requerendo o recebimento da petição inicial e a citação dos réus, no que restou acolhido, conforme decisão de fls. 83-84, a qual foi agravada, às fls. 100-116, tendo o recurso sido improvido (fls. 163-180).

À fl. 91 foi requerida a citação editalícia da terceira ré, o que também foi determinado, consoante se depreende de fl. 93 e efetivado às fls. 127-128.

Devidamente citados, os réus apresentaram contestação às fls. 129-146, alegando, preliminarmente, a ilegitimidade passiva da demandada Jamila, considerando que não foi a responsável pela nomeação dos demais. No mérito, sustentam que muito embora a prática de nepotismo imputada aos réus pudesse ofender os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e igualdade, revelava-se costumeira em todos os Poderes, não configurando, assim, ato de improbidade administrativa. Ademais, não houve qualquer dano ao erário ou enriquecimento ilícito por parte dos réus.

Em réplica o MP se manifestou às fls. 149-162.

Decisão saneadora proferida à fl. 181, a qual restou embargada às fls. 183-187 e integrada às fls. 189-190.

Tornaram a se manifestar os réus, às fls. 192-196 e 197-208 e o MP, às fls. 211-218.

É O RELATÓRIO. PASSO A DECIDIR.

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público em face de Jamila Calil Salim Ribeiro, Marcus Vinicius Ferreira de Paula Ribeiro e Carmen de Matteis Calil Salim, sob o argumento de que a primeira demandada foi eleita Vereadora de Nova Friburgo, para a legislatura de 2005 a 2008, tendo indicado e mantido os demais réus como seus Assessores Parlamentares, sendo certo que com eles mantém relação matrimonial e de parentesco, respectivamente, agindo, assim, em total descompasso com os princípios da legalidade, moralidade administrativa e da impessoalidade.

Na resposta, os réus alegaram que não houve a prática de qualquer ato ímprobo, não merecendo prosperar o pleito autoral, considerando que o exercício dos cargos se deu antes da edição da Súmula Vinculante nº 13, quando se tratava de prática costumeira a nomeação de parentes para o exercício de cargos comissionados.

As preliminares foram devidamente rechaçadas, motivo pelo qual passo ao exame direto do mérito da causa, diante da desnecessidade da produção de outras provas.

Como já afirmado, apenas para que não parem dúvidas, ostenta legitimidade passiva a ex-vereadora para figurar em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, decorrente da indicação de parente seu para o exercício do cargo comissionado de Assessor Parlamentar, ainda que o ato de nomeação tenha sido praticado pelo Presidente da Câmara dos Vereadores, por ser ela a responsável pela escolha e indicação, assim como por ser a destinatária dos serviços de assessoria, tratando-se o ato de nomeação de procedimento meramente formal de atribuição do Presidente da Câmara.

O exercício dos cargos de Assessores Parlamentares da primeira ré desempenhado pelos demais

demandados, constitui-se em fato indene de dúvida e não contestado e, na visão desta magistrada, consistiu em ato de improbidade administrativa, com violação dos princípios da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, o que é vedado pela Lei Federal nº 8.429/92, além do que pela própria Constituição da República. Senão vejamos.

A Lei nº 8.429/92 considera ato de improbidade não apenas aqueles praticados por agente público visando ao enriquecimento ilícito, mas também aqueles atentatórios aos princípios norteadores da administração pública (Capítulo II, Seção III), cuja observância é de rigor e obrigatória a todos os seus agentes no exercício do munus. Assim, não serve de escusa aos réus o fato de o cargo ter sido exercido com zelo e dedicação, sem prejuízo ao ente público, uma vez que o ato de indicação já encontrava-se contaminado na origem, eis que proibido na Constituição da República.

Caracteriza-se como ato de improbidade administrativa a contratação de parentes para provimento em cargo público ainda que o agente político que praticou o ato alegue que, na época dos fatos, o costume local não considerava ilegal tal contratação, pois a vedação ao nepotismo decorre da interpretação dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e eficiência, norteadores da temática dos provimentos dos cargos públicos, não requerendo regra explícita de qualquer esfera federativa.

Frise-se, ainda, que a existência de costume local "contra legem" não derroga a Constituição Federal, devendo as peculiaridades locais serem observadas sempre que atuarem como elemento de reforço à obediência ao sistema jurídico, mas nunca como justificativas para desobediência constitucional.

E, ainda, segundo entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça, o fato de a Resolução 7/2005 - CNJ restringir-se objetivamente ao âmbito do Poder Judiciário, não impede - e nem deveria - que toda a Administração Pública respeite os mesmos princípios constitucionais norteadores (moralidade e impessoalidade) da formulação desse ato normativo.

Inobstante inexistir lei específica no caso concreto, vedando expressamente a prática de nepotismo, cabe ressaltar a dispensabilidade de lei formal para fins de observância ao princípio da moralidade e da impessoalidade, no que se refere à prática pelos agentes públicos e políticos de atos que se afastem da diretriz básica da honestidade administrativa, do interesse público e da ética.

Como visto, a conduta amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois vai de encontro aos princípios da moralidade administrativa e da legalidade.

De acordo com o entendimento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) exige comprovação, apenas, de dolo genérico, não sendo o efetivo dano ao erário elementar à configuração de ato de improbidade. Assim, pouco importa tenha havido efetivo prejuízo sem qualquer prestação de serviço por parte das pessoas ímprobas ou não.

O ato de favorecimento do marido e da genitora da Vereadora, à época, importa, necessariamente, em violação do princípio da impessoalidade - já que privilegiados interesses individuais em detrimento do interesse coletivo. É também dissonante com o princípio da moralidade administrativa, pois fere o senso comum imaginar que a Administração Pública possa ser transformada em um negócio de família. Nesse sentido: GARCIA, Emerson. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, 4ª Edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008 págs. 401-407.

"A prática de nepotismo encerra grave ofensa aos princípios da Administração Pública e, nessa medida, configura ato de improbidade administrativa, nos moldes preconizados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992." (REsp 1.009.926/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em

17.12.2009, DJe 10.2.2010).

Importante destacar, por quase derradeiro, que o Supremo Tribunal, por ocasião do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 12/DF, ajuizada em defesa do ato normativo do Conselho Nacional de Justiça (Resolução 7/2005), se pronunciou expressamente no sentido de que o nepotismo afronta a moralidade e a impessoalidade da Administração Pública.

Por fim, devo, como magistrada, me pautar no princípio da razoabilidade quando da aplicação das sanções às pessoas ímprobas, conforme leciona o Prof. LUÍS ROBERTO BARROSO em precioso trabalho doutrinário:

"Nos últimos anos, há no Brasil uma novidade na hermenêutica jurídica, sobretudo na interpretação constitucional: o desenvolvimento e a difusão do princípio da razoabilidade. Cogitou-se, num primeiro momento, que fosse apenas o sucesso de uma temporada, a mera sedução de um conceito novo entre nós. Todavia, sua permanência e crescente utilização, por juízes e tribunais, documentam que não se trata de um modismo, e sim de um valioso fundamento para realizar a justiça do caso concreto. É a superação da rigidez de nosso tradicional normativismo por um princípio que não refoge à dogmática convencional, mas que a esta oferece o temperamento da busca da melhor solução para a lide.

O princípio em exame tem se mostrado um versátil instrumento de proteção de direitos e do interesse público contra o abuso de discricionariedade, tanto do legislador quanto do administrador. De fato, por força dele, excepciona-se a regra tradicional de que os atos públicos sujeitam-se apenas ao controle de legalidade, pois a aferição da razoabilidade enseja análise de mérito.

...  
O princípio da razoabilidade surge e evolui associado à garantia do devido processo legal, instituto ancestral do direito anglo-saxão. Em seu desenvolvimento doutrinário, o princípio, ligado à cláusula do due of process of law, passou por duas fases. Na primeira, teve caráter puramente processual (procedural due process), abrigando garantias, voltadas de início para o processo penal, que incluíam os direitos a citação, ampla defesa, contraditório e recursos. Na segunda fase, o devido processo legal passou a ter um alcance substantivo (substantive due process), que se tornou fundamento de um criativo exercício jurisprudencial, por ensejar ao juiz o exame de determinados aspectos das leis e atos administrativos, como sua racionalidade e razoabilidade, domínios tradicionalmente imunes à apreciação judicial, tendo em vista a doutrina clássica da separação de Poderes.

...  
O princípio da razoabilidade é um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado; b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha. Um certo positivismo arraigado na formação jurídica nacional retardou o ingresso do princípio da razoabilidade na jurisprudência brasileira, por falta de previsão expressa na Constituição. Inequivocamente, porém, ele é uma decorrência do Estado Democrático de Direito e do princípio do devido possibilidades oferecidos pelo ordenamento. Não é de voluntarismo que se trata. A razoabilidade, contudo, abre ao Judiciário uma estratégia de ação construtiva para produzir o melhor resultado, ainda quando não seja o único possível ou mesmo aquele que, de maneira mais óbvia, resultaria da aplicação acrítica da lei.

O princípio da razoabilidade necessariamente interage com o da isonomia. Em face da constatação de que legislar, em última análise, consiste em discriminar situações e pessoas por

variados critérios, a razoabilidade é o parâmetro pelo qual se vai aferir se o fundamento da diferenciação é aceitável e se o fim por ela visado é legítimo."

(Razoabilidade e Isonomia no Direito Brasileiro, em Temas de Direito Constitucional, Editora Renovar, 2001, págs. 153/164, trechos).

Por todo o exposto e levando-se em conta a gravidade dos fatos, JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS AUTORAIS, condenando a ré Jamila, nas seguintes cominações, todas previstas no artigo 12, inciso III, da Lei nº 8.249/92: a suspensão dos direitos políticos por três anos; pagamento de multa equivalente a trinta vezes o valor da remuneração líquida de Vereador, à época, devidamente corrigida, valor a ser revertido em favor do Município de Nova Friburgo, na forma do artigo 18 da Lei nº 8.249/92 e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de três anos. Quanto ao réu Marcus Vinicius, aplico as seguintes sanções: a suspensão dos direitos políticos por três anos; pagamento de multa equivalente a vinte vezes o valor da remuneração líquida de Assessor Parlamentar, na qualidade de Chefe de Gabinete, à época, devidamente corrigida, valor a ser revertido em favor do Município de Nova Friburgo, na forma do artigo 18 da Lei nº 8.249/92 e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. Por fim, quanto à ré Carmem, considerando que permaneceu no cargo somente por dois anos, condeno-a nas sanções de: suspensão dos direitos políticos por três anos; pagamento de multa equivalente a dez vezes o valor da remuneração líquida de Assessora Parlamentar, na qualidade de Chefe de Gabinete, à época, devidamente corrigida, valor a ser revertido em favor do Município de Nova Friburgo, na forma do artigo 18 da Lei nº 8.249/92 e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Condeno-os, ainda, ao pagamento de custas judiciais.

Deixo de condená-los, entretanto, no pagamento de honorários advocatícios, considerando os precedentes do E. Tribunal de Justiça do Nosso Estado, bem como a posição consolidada pelo STJ, no julgamento dos embargos de divergência no RESP n.º 895/530/PR, em se tratando de pedido deduzido em sede de ação civil pública ajuizada pelo MP julgado procedente.

Dê-se ciência ao MP com atribuição para tutela coletiva.

P.I.

Transitada em julgado, dê-se baixa e arquivem-se.

Nova Friburgo, 17/10/2012.

**Adriana Valentim Andrade do Nascimento - Juiz Titular**

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Adriana Valentim Andrade do Nascimento

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca de Nova Friburgo  
Cartório da 3ª Vara Cível  
Av. Euterpe Friburguense, 201 CEP: 28605-130 - Centro - Nova Friburgo - RJ e-mail: nfr03vciv@tjrj.jus.br

