

## PODER JUDICIÁRIO

PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL: **0016201-02.2010.8.19.0038**

APELANTES: **LUIZ LINDBERGH FARIAS FILHO e MINISTÉRIO PÚBLICO**

APELADOS: **OS MESMOS**

## RELATÓRIO

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** propôs Ação Civil Pública em face de **LUIZ LINDBERGH FARIAS FILHO**, afirmando que: a) – o Réu, então Prefeito de Nova Iguaçu, candidato à reeleição, em promoção pessoal, distribuiu leite em caixas com o logotipo de sua gestão, custeado pelo erário público; b) – permitiu que a caderneta para distribuição gratuita de leite, trouxesse o logotipo e o impresso “Prefeito Lindbergh Farias”; c) – descumpriu ordem judicial que proibira o uso do logotipo nos medicamentos distribuídos. Requereu a condenação do Réu, duplamente, nas sanções do artigo 12, da Lei nº 8.429/92. **Contestação do Réu** afirmando ausência de dolo e que a logomarca se vinculou à Prefeitura e não à figura do Prefeito, não havendo promoção pessoal, conduta ilícita ou dolo (fls. 87/104). **Sentença** de procedência parcial, suspendendo os direitos políticos do Réu por 04 anos e impondo a multa civil de R\$ 480.000.00, além do honorários e custas (fls. 1.216/1.229). **Apelação do Réu** alegando que a logomarca visava evitar fraude e confusão com outras marcas e aduzindo inexistência de dolo, ou lesão aos cofres públicos, sendo exagerada a pena (fls. 1.241/1.266). **Apelação do Ministério Público** visando o reconhecimento do ato ímprobo quanto ao desrespeito da ordem judicial e a majoração das sanções impostas (fls. 1.290/1.302). **Contrarrazões** (fls. 1.303/1.327 e 1.329/1.344). **Parecer da Procuradoria** pelo desprovimento do 1º recurso e provimento do 2º (fls. 1405/1435).

É o relatório. Peço dia.

Rio de Janeiro, 16 de agosto de 2018.

FABIO DUTRA  
DESEMBARGADOR



## PODER JUDICIÁRIO

PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL: **0016201-02.2010.8.19.0038**

APELANTES: **LUIZ LINDBERGH FARIAS FILHO e MINISTÉRIO PÚBLICO**

APELADOS: **OS MESMOS**

RELATOR: **Desembargador FABIO DUTRA**

*APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL. PROPAGANDA PESSOAL DE PREFEITO DE MUNICÍPIO FLUMINENSE. CONFIGURAÇÃO DE PROMOÇÃO PESSOAL. LEITE DISTRIBUÍDO EM ANO ELEITORAL À POPULAÇÃO CARENTE ACONDICIONADO EM CAIXAS CONTENDO LOGOMARCA CRIADA NA GESTÃO REPRESENTADO, BEM COMO NAS RESPECTIVAS CADERNETAS DE CONTROLE DA DISTRIBUIÇÃO LÁCTEA, AS QUAIS CONTINHAM DIZERES E SEU NOME IMPRESSOS EM CONJUNTO COM A MARCA DE SEU GOVERNO, PAGOS COM VERBA PÚBLICA. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. INTELIGENCIA DO ARTIGO 37, §1º, DA CRFB/88. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 10, CAPUT, E INCISO XI E ARTIGO 11, CAPUT, E INCISO I, DA LEI 8.429/92. MULTA CIVIL FIXADA EM VALOR ADEQUADO E PROPORCIONAL À GRAVIDADE DOS FATOS. PRETENSÃO DE CONDENAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL QUE NÃO SE ACOLHE À MINGUA DE INDIVIDUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA CONDOTA IMPUTADA AO RÉU. SENTENÇA QUE ANALISOU CORRETAMENTE A CAUSA, NÃO MERECENDO REPARO. RECURSOS NÃO PROVIDOS.*

Vistos, relatados e discutidos os autos desta **Apelação Cível**, que tem como Apelantes **LUIZ LINDBERGH FARIAS FILHO** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e como Apelados **OS MESMOS**,

**ACORDAM** os Desembargadores que compõem a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em **negar provimento** aos recursos.

**Síntese do processo** – trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público em face de Luiz Lindbergh Farias Filho, sob a alegação de que este, na qualidade de Prefeito do Município de Nova Iguaçu, teria realizado promoção pessoal na distribuição de leite e cadernetas de controle da distribuição do leite, além de descumprir ordem judicial, durante ano eleitoral.

**Síntese do recurso** – as partes buscam a reforma da sentença proferida pela 7ª Vara Cível de Nova Iguaçu, a qual julgou procedente em parte a pretensão autoral, condenando o Réu à suspensão dos direitos políticos por 04 (quatro) anos e ao pagamento de multa civil no valor de R\$480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais).

**Admissibilidade** – de início, deve ser ressaltado que os recursos são tempestivos e atendem aos demais requisitos de admissibilidade previstos no Código de Processo Civil, impondo-se o conhecimento de ambas as apelações.

**Pretensão do réu** – o Réu objetiva a improcedência integral dos pedidos feitos pelo Ministério Público. Alternativamente, requer seja excluída da condenação a suspensão dos direitos políticos, ou sua mitigação, e ainda, a redução da multa civil.

**Pretensão do MP** – o Órgão Ministerial recorre pretendendo a procedência total de seus pedidos, isto é, para que seja reconhecido o ato ímprobo quanto ao descumprimento de ordem judicial, bem como, majorada a pena pecuniária.

**Análise do recurso do Réu** – os fatos descritos na inicial são incontroversos, eis que reconhecidos pelo Réu, o qual refuta, tão-somente, que tais fatos traduzam promoção pessoal, dolo ou má-fé e que não seriam aptos a configurar atos de improbidade. Em outras palavras, a controvérsia cinge-se à existência, ou não, de violação aos limites da propaganda institucional realizada pelo gestor da entidade política.

No caso em comento, o Ministério Público propôs ação civil pública fundada na prática irregular de promoção pessoal através de logotipo criado em sua gestão, quando então Prefeito da Cidade de Nova Iguaçu, em caixas de leite distribuídas à população de baixa renda e nas respectivas cadernetas de controle de distribuição, estas últimas que, além da referida logomarca, também continham dizeres e o nome do Réu ao final, e ainda, por descumprimento de determinação judicial no sentido de deixar de utilizar a simbologia alusiva à gestão do Demandado.

Conforme o §1º do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, dispõe, *“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”.*

Depreende-se, portanto, que toda publicidade institucional deve observar os estreitos limites do aludido texto constitucional, sob pena de violar o princípio da *impessoalidade*, caracterizando-se promoção pessoal de autoridade pública, como ocorreu na presente hipótese, não sendo admitida a enumeração de condutas e realizações de forma vinculada à pessoa do administrador, inclusive imagens.

Na hipótese em tela, a distribuição de leite acondicionado em caixa contendo a logomarca criada na gestão do Prefeito à população carente e, mais ainda, os dizeres contidos na caderneta de controle de entrega do leite, a seguir reproduzidos, configuram a vinculação pessoal do então gestor da Administração Pública. Veja-se:

*“PREZADO BENEFICIÁRIO, O PROGRAMA LEITE DE NOVA IGUAÇU – DO CAMPO PARA A MESA É MAIS UM BENEFÍCIO QUE A PREFEITURA MUNICIPAL VEM TRAZENDO DIRETAMENTE PARA VOCÊ. COM ESTA CADERNETA VOCÊ TERÁ CONTROLE DE TODAS AS AÇÕES DESENVOLVIDAS E GARANTIRÁ SEU BENEFÍCIO. TENHA SEMPRE EM MÃOS E MANTENHA A MESMA ATUALIZADA. FIQUE ATENTO QUANTO ÀS DATAS DE RETORNO PARA BUSCAR O LEITE E NÃO SE ESQUEÇA DE TRAZER TODAS AS EMBALAGENS VAZIAS. LINDBERGH FARIAS. PREFEITO” (GRIFOS NOSSOS)*

Saliente-se que a referida campanha de distribuição foi realizada em pleno ano eleitoral, com manifesta violação à vedação de identificação da pessoa do Réu, então prefeito ao programa social realizado, porquanto ao mencionar o seu nome, o chefe do Executivo municipal pretendeu atribuir a si, pessoa física, a prática de um serviço público que, na verdade, era realizado pelo ente federativo. A menção à pessoa do administrador era totalmente despicienda ao fim à que se destinava a informação na referida caderneta. Daí o seu nítido caráter de promoção pessoal, pois, conforme bem enfatizado pelo magistrado sentenciante (fls. 1.222):

*“AINDA QUE HOUVESSE ALGUMA DÚVIDA SOBRE A INTENÇÃO DO RÉU DE CRIAR UMA LOGOMARCA NOVA E EXCLUSIVA, PARA IDENTIFICÁ-LO PESSOALMENTE COM ATOS QUE NÃO SÃO SEUS PESSOAIS, MAS SIM DA PREFEITURA, O FATO DO RÉU COMBIN*



*O SÍMBOLO COM O TEXTO QUE ASSINA, COM SEU NOME PESSOAL, DEIXA PATENTE SEU INTENTO”.*

*(...)*

*A VEDAÇÃO À IDENTIFICAÇÃO PESSOAL DOS ATOS DE GESTÃO, ALÉM DE TER ESSE FUNDAMENTO, AMPARA-SE NO FATO EVIDENTE QUE, ESTANDO PRÓXIMA OU EM CURSO UMA ELEIÇÃO, É ÓBVIO QUE O CANDIDATO QUE UTILIZE A MÁQUINA PÚBLICA PARA ASSOCIAR BENEFÍCIOS AOS CIDADÃOS A SUA PESSOA, CONTARÁ COM ENORME E DESLEAL VANTAGEM. E FOI EXATAMENTE ISSO QUE OCORREU NO CASO EXAME.*

*O RÉU UTILIZOU-SE DE SEU CARGO, PARA CRIAR UMA NOVA E EXCLUSIVA LOGOMARCA, A FIM DE INSERI-LA EM TODAS AS MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS DE ATOS E PROGRAMAS DA PREFEITURA, DE MODO QUE OS BENEFÍCIOS DESSAS AÇÕES FOSSEM ASSOCIADAS A ELE PRÓPRIO E A MAIS NINGUÉM”.*

Desta forma, ausente qualquer caráter educativo, informativo ou de orientação social, houve, na verdade, utilização de verba pública para distribuição gratuita do alimento com claro intuito de promoção pessoal do administrador, objetivando, em última análise, sua reeleição, através artimanha da mensagem subliminar, que se agrava diante dos reais destinatários, isto é, pessoas de baixa renda.

Com efeito, neste ponto, fica evidenciada a violação ao princípio da *impessoalidade*, previsto no artigo 37, §1º, da CRFB/88, em proveito do Réu, então Prefeito do Município de Nova Iguaçu, cuja conduta se enquadra no disposto no *caput* do artigo 10 e seu inciso XI, além do *caput*, do artigo 11 e inciso I, ambos da Lei nº 8.429/92, pelo que por ela deverá responder, sendo o prejuízo ao erário corolário do ato praticado.

**Análise do recurso do Ministério Público** – no tocante ao propalado descumprimento de ordem judicial, afigura-se que o Juízo de primeiro grau deu solução correta à questão, porquanto a determinação judicial de não utilização da simbologia, em razão de vedação da Lei Orgânica Municipal, não tem conjunto probatório robusto a respeito, tampouco individualização e delimitação das condutas imputadas ao Réu adequadamente detalhadas, dificultando sobremaneira o juízo de análise da extensão da culpa e, como corolário, a dosimetria da sanção.

Neste ponto, conclui-se que não restou demonstrado o elemento subjetivo da desonestidade na conduta do agente público, tornando-se inaplicável a l

de Improbidade Administrativa que, como dito, não se assenta na responsabilidade objetiva, não sendo apenáveis pela Lei nº 8.429/1992, portanto, atos administrativos irregulares ou ilegais destituídos da consciência ou vontade de lesão à coisa pública.

No que tange às penalidades, deve ser observado o disposto no artigo 12, *caput*, e incisos II e III, da Lei nº 8.429/92.

A multa civil se apresenta medida punitiva proporcional e compatível com a hipótese, pelo que correta a sua aplicação, sendo fixada em valor equivalente a 25 (vinte e cinco) vezes os vencimentos do Prefeito, que se afigura correspondente à antijuridicidade ocorrida, sendo oportuno ressaltar que, apesar de não haver como mensurar o dano causado ao erário, o artigo 10, *caput*, da Lei nº 8.429/92, ao dispor acerca dos atos de improbidade administrativa que importam em prejuízo ao erário, utilizou uma fórmula genérica, capaz de abarcar qualquer perda patrimonial da Administração Pública, prevendo alguns desses atos nos incisos seguintes.

Um desses atos, delineado no inciso XI, é justamente o de *"liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular"*, que sejam compatíveis com a sua natureza, exatamente como foi feito na sentença proferida.

É importante registrar que a ilicitude da conduta consiste na mera inobservância dos princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública, sendo suficiente para a caracterização do ato de improbidade a utilização do programa social para fins de autopromoção.

Nessa ambiência, as condutas praticadas pelo Réu se enquadram na regra do artigo 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, sujeitando-os às sanções previstas no artigo 12, inciso III, do mesmo diploma normativo, nos moldes da sentença prolatada:

**ART. 12. INDEPENDENTEMENTE DAS SANÇÕES PENAIS, CIVIS E ADMINISTRATIVAS PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA, ESTÁ O RESPONSÁVEL PELO ATO DE IMPROBIDADE SUJEITO ÀS SEGUINTE**

**COMINAÇÕES, QUE PODEM SER APLICADAS ISOLADA OU CUMULATIVAMENTE, DE ACORDO COM A GRAVIDADE DO FATO:**

(...);

**III - NA HIPÓTESE DO ART. 11, RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO, SE HOUVER, PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA, SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DE TRÊS A CINCO ANOS, PAGAMENTO DE MULTA CIVIL DE ATÉ CEM VEZES O VALOR DA REMUNERAÇÃO PERCEBIDA PELO AGENTE E 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 SEJA SÓCIO MAJORITÁRIO, PELO PRAZO DE TRÊS ANOS.**

**Razoabilidade da pena** – considerando a gravidade das condutas, vê-se que a punição imposta foi fixada dentro dos parâmetros estabelecidos pelo artigo 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, eis que o Juízo de primeira instância condenou o Réu nas sanções cumulativas de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 4 (quatro) anos e ao pagamento de multa civil de 25 (vinte e cinco) vezes o valor dos vencimentos do Prefeito, de acordo com os critérios estabelecidos na legislação pertinente.

Ressalte-se que mesmo diante da gravidade das condutas, que poderia ensejar a fixação de todas as punições em seus patamares máximos, a multa civil e a suspensão dos direitos políticos foram arbitradas aquém do limite permitido, o que reforça a razoabilidade e proporcionalidade das sanções.

**Comunicações** – por fim, em atenção aos ditames da Lei Complementar nº 64/1990, alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, deve ser comunicado ao Ministério Público Eleitoral, bem como à Justiça Eleitoral, nos termos do disposto no artigo 1º, inciso, I, alínea “e”, item 5; e no artigo 15, parágrafo único, a seguir transcritos:

**ART. 1º SÃO INELEGÍVEIS:**

**I - PARA QUALQUER CARGO:**

(...)

**E) OS QUE FOREM CONDENADOS, EM DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO OU PROFERIDA POR ÓRGÃO JUDICIAL COLEGIADO, DESDE A CONDENÇÃO ATÉ O TRANSCURSO DO PRAZO DE 8 (OITO) ANOS APÓS O CUMPRIMENTO DA PENA, PELOS CRIMES:**

(...)

**5. DE ABUSO DE AUTORIDADE, NOS CASOS EM QUE HOUVER CONDENAÇÃO, PERDA DO CARGO OU À INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA;**

**ART. 15. TRANSITADA EM JULGADO OU PUBLICADA A DECISÃO PROFERIDA POR ÓRGÃO COLEGIADO QUE DECLARAR A INELEGIBILIDADE DO CANDIDATO, SER-LHE-Á NEGADO REGISTRO, OU CANCELADO, SE JÁ TIVER SIDO FEITO, OU DECLARADO NULO O DIPLOMA, SE JÁ EXPEDIDO.**

**PARÁGRAFO ÚNICO. A DECISÃO A QUE SE REFERE O CAPUT, INDEPENDENTEMENTE DA APRESENTAÇÃO DE RECURSO, DEVERÁ SER COMUNICADA, DE IMEDIATO, AO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL E AO ÓRGÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL COMPETENTE PARA O REGISTRO DE CANDIDATURA E EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA DO RÉU.**

Ante o exposto, acordam os Desembargadores que compõem a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em **negar provimento** aos recursos, mantendo-se integralmente a sentença.

Deverão ser feitas as comunicações acima especificadas.

Rio de Janeiro, 05 de fevereiro de 2019.

FABIO DUTRA  
DESEMBARGADOR