

3.<sup>a</sup> Câmara Cível  
Apelação Cível n. 0015196-64.2009.8.19.0042  
Relator: Des. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO

## ACÓRDÃO

ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PROPAGANDA REALIZADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS EM DESACORDO COM O ART. 37, § 1º, CRFB. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. APELO DE TODAS AS PARTES. PRELIMINAR DE CONEXÃO, SUSCITADA SEM QUALQUER INDICAÇÃO CONCRETA DE QUE OS DEMAIS PROCESSOS MENCIONADOS POSSUEM OBJETO OU CAUSA DE PEDIR COMUNS. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR. PROPAGANDA ESTATAL QUE DEVE SEMPRE TER CARÁTER EDUCATIVO, INFORMATIVO OU DE ORIENTAÇÃO SOCIAL. ART. 37, § 1º, CRFB. INFORMAÇÃO VEICULADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS NA OCASIÃO DA COMEMORAÇÃO DO DIA MUNDIAL DO TRABALHO QUE NÃO POSSUI OS MENCIONADOS ATRIBUTOS CONSTITUCIONAIS. TEXTO HISTÓRICO COM INFORMAÇÕES GENÉRICAS E QUE NÃO TRAZEM QUALQUER BENEFÍCIO DIRETO AO TRABALHADOR. VIOLAÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO POR DESVIO DE FINALIDADE. RESTA INJUSTIFICÁVEL, E COM TRAÇOS MEGALÔMANOS, QUE O REFERIDO TEXTO TENHA SIDO PUBLICADO EM PÁGINA INTEIRA DE UM JORNAL PARTICULAR, DENOTANDO COMPLETO DESVIRTUAMENTO DA BOA APLICAÇÃO DA VERBA PÚBLICA. O PRINCÍPIO DA FINALIDADE, SIGNIFICANDO A ADEQUAÇÃO DO ATO AO SEU FIM LEGAL, TEM ÍNTIMA ASSOCIAÇÃO COM O CONCEITO DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA, COMO PRESSUPOSTO DE VALIDADE DA CONDUTA FUNCIONAL DO AGENTE DO PODER. POSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO INGRESSAR NA ANÁLISE DA LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO, POIS SE O ADMINISTRADOR PÚBLICO AGE PARA ATINGIR ESCOPO DIVERSO DAQUELE TUTELADO PELO ORDENAMENTO, ESTÁ CARACTERIZADO O DESVIO DE PODER, QUE, INVALIDANDO O ATO OU OMISSÃO, É SUSCETÍVEL DE CONTROLE JURISDICIONAL, POIS SE ESTÁ DIANTE DE VICIO DE LEGALIDADE. DISCRICIONARIEDADE QUE NÃO IMPORTA EM PERMISSÃO PARA A PRÁTICA DE ILEGALIDADE. ADMINISTRADOR QUE ESTÁ VINCULADO À ESTREITA OBSERVÂNCIA DA FINALIDADE PERMANENTE DA LEI, E UMA VEZ DISTANCIADO, INCORRE EM ATO ILÍCITO PASSÍVEL DE INVALIDAÇÃO. PRECEDENTE DO STF. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA CORRETAMENTE RECONHECIDA. RESSALVA, CONTUDO, DA IMUNIDADE CONFERIDA AO AUTOR QUANTO ÀS CUSTAS E ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. ART. 5º, LXXVIII, CRFB. PERIODICIDADE MENSAL DOS JUROS DE MORA QUE DEVE SER EXPLICITADA. DESPROVIMENTO DOS 1º E 2º APELOS (DOS RÉUS) E PARCIAL PROVIMENTO DO 3º (DO AUTOR).

3.<sup>a</sup> Câmara Cível  
Apelação Cível n. **0015196-64.2009.8.19.0042**  
Relator: Des. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível n. 0015196-64.2009.8.19.0042, em que figuram como Apelantes 1) **CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**; 2) **BERNARDO CHIM ROSSI**; 3) **PAULO PIRES DE OLIVEIRA**; e como Apelados 1) **OS MESMOS**; 2) **DIÁRIO DE PETRÓPOLIS S/A**,

**ACORDAM** os Desembargadores que compõem a **3.<sup>a</sup> Câmara Cível** do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade**, em sessão realizada em 14 de maio de 2014, em **conhecer** dos Recursos, **negando provimento ao 1º e 2º apelos, dando parcial provimento ao 3º** (do Autor), na conformidade do voto em separado.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2014.

Desembargador **LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**  
Relator

3.<sup>a</sup> Câmara Cível

Apelação Cível n. **0015196-64.2009.8.19.0042**

Relator: Des. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO

Apelantes: 1) CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS;  
2) BERNARDO CHIM ROSSI;  
3) PAULO PIRES DE OLIVEIRA

Apelados: 1) OS MESMOS;  
2) DIÁRIO DE PETRÓPOLIS S/A

### VOTO

Ação popular movida por PAULO PIRES DE OLIVEIRA em face de BERNARDO CHIM ROSSI e DIÁRIO DE PETRÓPOLIS S/A, em razão de ato lesivo ao patrimônio da CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS, objetivando a declaração de nulidade de ato administrativo que determinou a publicação de mensagens em jornais da região, desprovidas de conteúdo educativo, informativo ou de orientação social. Pugnou pela concessão de liminar para vedar a veiculação de notícias sem atendimento à regra constitucional e condenação do 1º Réu à reparação das perdas e danos causados ao erário, com a aplicação das sanções previstas no artigo 12, II, da Lei nº 8.429/92.

Aduz como causa de pedir que a publicidade oficial desrespeitou a Constituição da República, pois não possui caráter educativo, informativo ou de orientação social, violando também o princípio da legalidade.

Sentença às fls. 309/312 julgando improcedentes os pedidos em relação ao réu Diário de Petrópolis e parcialmente procedentes os pedidos formulados em face do Réu BERNARDO ROSSI para decretar a invalidade do ato impugnado, por desvio de finalidade, na forma do art. 2º, "e", da Lei 4.717/65, e condená-lo ao ressarcimento aos cofres da Câmara Municipal de Petrópolis da verba de R\$ 3.000,00, corrigida monetariamente a contar do pagamento e acrescida de juros de 1% a contar da citação, além da verba referente à publicação de fls. 17, a ser apurada em fase de liquidação de sentença. Os pedidos referentes às sanções por improbidade administrativa foram julgados improcedentes, sendo que, em razão da sucumbência recíproca, as despesas processuais foram rateadas e compensados os honorários advocatícios.

Apelação da CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS às fls. 318/336, ocasião em que suscita a presunção de legitimidade do ato administrativo impugnado.

Apelação do 1º Réu Bernardo ROSSI às fls. 339/348, alegando, em síntese, que há conexão dessa ação com diversas outras ações populares ajuizadas pelo mesmo Autor. No mérito, aduz que não se encontra nos anúncios publicitários da Municipalidade qualquer frase, indicação ou texto que remeta à mínima

3.<sup>a</sup> Câmara Cível  
Apelação Cível n. **0015196-64.2009.8.19.0042**  
Relator: Des. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO

indução de prática de promoção pessoal, até porque não há qualquer menção à realização de obras e serviços prestados à comunidade por parte dele.

Apelação do Autor às fls. 356/359, não se conformando com a sucumbência recíproca. Insurge-se, também, em face da ausência de previsão da periodicidade dos juros de mora sobre o valor da condenação.

Contrarrazões do Réu BERNARDO ROSSI às fls. 362/364, da Câmara Municipal às fls. 365/372, do Autor às fls. 373/378, e do Réu DIÁRIO E PETRÓPOLIS às fls. 379/383, todas prestigiando a sentença nos pontos que destacam em suas contrarrazões.

Parecer da ilustrada Procuradoria de Justiça às fls. 415/418, pelo desprovimento dos recursos da Câmara Municipal de Petrópolis e do Réu Bernardo Rossi e pelo provimento do apelo do Autor.

**É o Relatório**, passando-se ao voto.

Inicialmente, cumpre analisar – e rejeitar – a preliminar de conexão suscitada pelo 1º Réu, pois suscitada com meras alegações, sem qualquer indicação concreta de que os demais processos mencionados possuem, de fato, objeto ou causa de pedir comuns (art. 103, CPC).

Como bem afirmou a ilustrada Procuradoria de Justiça, “O apelante Bernardo apenas menciona que há outras ações populares com a mesma causa de pedir, não mencionando, porém, os fatos concretos (quais publicações). O fato de haver outras ações cujo objeto sejam publicações oficiais no Diário de Petrópolis, instrumento jornalístico privado, não induz à incidência do instituto mencionado.” (fls. 416).

No mérito, a r. sentença deu adequada solução à demanda quanto à questão de fundo, merecendo apenas pequeno retoque para se adequar a condenação em custas e honorários e para se estabelecer os juros de mora sobre a condenação pecuniária.

Tem-se na Ação Popular valiosa medida constitucional que concede ao cidadão o direito de postular em juízo a invalidação de ato administrativo lesivo ao patrimônio público praticado por agente público ou a ele equiparado por lei ou delegação, na proteção do referido patrimônio, ou ainda a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural.

Veja-se a lição de HELY LOPES MEIRELLES:

“...A ação popular é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, no gozo de seus

3.<sup>a</sup> Câmara Cível

Apelação Cível n. 0015196-64.2009.8.19.0042

Relator: Des. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO

direitos cívicos e políticos. Por ela não se amparam direitos próprios mas, sim, interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato da ação não é o autor popular; é o povo, titular do direito subjetivo ao Governo honesto. Tem fins preventivos e repressivos da atividade administrativa lesiva ao patrimônio público, assim entendidos os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico. A própria lei regulamentadora indica os sujeitos passivos da ação e aponta casos em que a ilegalidade do ato já faz presumir a lesividade ao patrimônio público, além daqueles em que a prova fica a cargo do autor popular. O processo, a intervenção do Ministério Público, os recursos e a execução da sentença acham-se estabelecidos na própria Lei 4.717/65. A norma constitucional isenta o autor popular, salvo comprovada má-fé, de custas e de sucumbência." (obra e edição citadas, pág. 619).

Com efeito, a Constituição da República estabelece que a propaganda estatal deve – sempre – ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Veja-se o teor de seu art. 37, § 1º:

"Art. 37 (...)

§ 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."

Dos autos, constata-se que a informação veiculada pela Câmara Municipal de Petrópolis na ocasião da comemoração do dia mundial do trabalho (transcrita às fls. 03/04) não possui os mencionados atributos constitucionais. Trata-se claramente de texto histórico com informações genéricas e que não trazem qualquer benefício direto ao trabalhador, violando o interesse público e, assim, contaminando com nulidade o ato administrativo por desvio de finalidade.

Como afirmou a ilustrada Procuradoria de Justiça (fls. 417):

"É de curial sabença que não cabe aos vereadores a função de educar o povo. Além disso, o texto é de cunho meramente histórico e não acrescenta qualquer informação realmente importante para o cotidiano dos trabalhadores. Melhor seria se o dinheiro público tivesse sido utilizado para a elaboração de cartilha ensinando os direitos dos trabalhadores locais. Assim, parece claro que houve desvio de finalidade do ato, eis que ela não atinge seu objetivo e parece querer, em realidade, privilegiar certo jornal privado, em vez de, efetivamente, causar algum impacto positivo na vida dos trabalhadores."

3.<sup>a</sup> Câmara Cível

Apelação Cível n. **0015196-64.2009.8.19.0042**

Relator: Des. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO

Ademais, resta injustificável – e com traços megalômanos – que o referido texto tenha sido publicado em página inteira de um jornal particular, denotando completo desvirtuamento da boa aplicação da verba pública.

A Lei 4.717/65, complementar à norma constitucional sobre ação popular (art. 5º, LXXIII, CRFB) consigna o desvio de finalidade como vício nulificador do ato administrativo lesivo ao patrimônio público, afirmando que se caracteriza quando “o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” (art. 2º, “e”, e parágrafo único, “e”).

O princípio da finalidade, significando a adequação do ato ao seu fim legal, tem íntima associação com o conceito de moralidade administrativa (art. 37, *caput*, CRFB), como pressuposto de validade da conduta funcional do agente do poder. Tem como objetivo certo e inafastável o interesse público, com vistas a impedir que o administrador o pratique no interesse próprio ou de terceiro.

Sobre o princípio mencionado, vale invocar a conceituada lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“3.4 Princípio da moralidade administrativa. A moralidade é definida como um dos princípios da Administração Pública (art. 37). Já discutimos o tema quando tratamos da ação popular, e procuramos mostrar que a Constituição quer que a imoralidade administrativa, em si, seja fundamento de nulidade do ato viciado. A idéia subjacente ao princípio é a de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Maurice Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de ‘regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’.

Pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é possível, porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico, a partir de regras e princípios da Administração. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar ou de favorecer alguém deliberadamente, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente ofensivo à moralidade administrativa”  
(Comentário Contextual à Constituição, 6º Edição, Malheiros Editores, 2008, pág. 336)

E sequer se cogite da impossibilidade do Poder Judiciário ingressar na análise da legalidade do ato administrativo aqui impugnado, pois se o administrador público age para atingir escopo diverso daquele tutelado pelo ordenamento, está

3.ª Câmara Cível  
Apelação Cível n. **0015196-64.2009.8.19.0042**  
Relator: Des. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO

caracterizado o desvio de poder, que, invalidando o ato ou omissão, é suscetível de controle jurisdicional, pois se está diante de vício de legalidade.

Ora, discricionariedade não importa em permissão para a prática de ilegalidade. O administrador está vinculado à estreita observância da finalidade permanente da lei, e uma vez distanciado, incorre em ato ilícito passível de invalidação.

Sobre o processado, o seguinte precedente do STF:

Ação popular. Publicação custeada pela Prefeitura de São Paulo. **Ausência de conteúdo educativo, informativo ou orientação social que tivesse como alvo a utilidade da população, de modo a não se ter o acórdão recorrido como ofensivo ao disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal.** Recurso extraordinário de que, em consequência, por maioria, não se conhece.  
(RE 208114, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Primeira Turma, julgado em 18/04/2000, DJ 25-08-2000 PP-00073 EMENT VOL-02001-03 PP-00410)

**(Grifos do Relator do presente)**

Quanto ao reconhecimento da sucumbência recíproca, este foi correto, já que o pedido de condenação dos Réus em ato de improbidade administrativa não foi acolhido. Contudo, como a Constituição da República confere ao Autor imunidade quanto às custas e ônus da sucumbência, deve a referida ressalva ser aditada ao dispositivo.

Por fim, de igual turno deve ser explicitado no dispositivo sentencial a periodicidade mensal dos juros.

Por tais fundamentos, **conheço** dos presentes recursos de Apelação, **negando provimento** ao 1º apelo e 2º (dos Réus) e **dando parcial provimento** ao 3º (do Autor) para **ressalvar que o Autor é imune às custas e aos ônus da sucumbência**, na forma do art. 5º, LXXIII, CRFB e para **explicitar que os juros estipulados na sentença tem periodicidade mensal.**

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2014.

**LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**  
RELATOR