



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

(2)

Apelantes: 1) Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
2) LIESA - Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro.
3) [REDACTED].

Apelados: 1) Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
2) LIESA - Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro.
3) [REDACTED].
4) [REDACTED].
5) [REDACTED].

Relator: Desembargador Camilo Ribeiro Rulière.

A C Ó R D Ã O

Constitucional – Administrativo – Ação Civil Pública visando à condenação de ex-prefeito do Município do Rio de Janeiro, de ex-dirigentes da [REDACTED] e da Liga Independente das Escolas de Samba a resarcimento de prejuízo.

Contrato para a organização do carnaval carioca dos anos de 1998 a 2001 – Alegação de irregularidades na contratação e de ausência de licitação na escolha da instituição organizadora – Duplicidade de remuneração – Enriquecimento sem causa da Liga Independente das





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

Escolas de Samba do Rio de Janeiro – Pleito de indisponibilidade dos bens dos réus – Condenação ao resarcimento do dano – Perda dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio dos demandados – Perda da função pública – Suspensão dos direitos políticos – Pagamento de multa.

Preliminar de intempestividade da Apelação do Ministério Público, porque não houve a ratificação do apelo depois de decididos os embargos de declaração opostos pelo réu Luiz Paulo Fernandez Conde.

Sentença mantida pela decisão proferida nos embargos de declaração - Desnecessidade de ratificação ou complementação da Apelação.

Neste sentido, o artigo 1024, parágrafo 5º do Código de Processo Civil de 2015, que pacificou a divergência anteriormente existente, na vigência do Diploma Processual de 1973, sobre a matéria.

Falecimento do ex-prefeito no curso da demanda – Habilitação da sucessora – Presente o interesse de agir, considerando que há pedido de resarcimento ao erário – Artigos 12, combinado com 8º da Lei nº 8.429/92.

Interesse de agir do Ministério Público – A presença do interesse processual se manifesta pelo binômio utilidade e necessidade – Órgão ministerial que formulou os pedidos exordiais com fulcro no artigo 12, inciso II da Lei nº 8.429/92 – Preliminares rejeitadas.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

Mérito - Ordenação de despesas e destinação de verbas públicas que não afastam a obrigação dos órgãos públicos e dos seus agentes de proteger o erário.

Critérios de conveniência e oportunidade da Administração que esbarram no princípio constitucional da legalidade – Tema de relevo constitucional – Possibilidade de interferência do Poder Judiciário, sem ofensa ao princípio da separação dos Poderes, quando, na escolha das políticas públicas, o administrador descumpre regra cogente, de matiz constitucional – Situação não demonstrada.

Inexigibilidade de licitação - A atuação dos gestores públicos está albergada no inciso III, do artigo 25, da Lei nº 8.666/93:

Duplicidade de remuneração não evidenciada – Incentivo visando realizar evento popular de inegável interesse público, diante dos reflexos positivos na arrecadação com impostos e incremento do turismo interno e externo.

Atos praticados que não implicam improbidade – Legalidade e interesse público não ofendidos – Danos ao erário não caracterizados – Elementos subjetivos que não estão evidenciados – Aporte de dinheiro público para fomento de festa popular que converge interesses públicos e privados.

Manifestação cultural que representa tradição e integra cultura popular – Estímulo à sua promoção que demanda





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

apoio do Poder Público – Artigo 215 da Carta Magna – Provimento dos recursos dos réus – Desprovimento da Apelação do Ministério Público.

Relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível, oriundos do Juízo de Direito da 8ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, em que são apelantes o Ministério do Estado do Rio de Janeiro, LIESA - Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro e [REDACTED] e são apelados os mesmos, [REDACTED] e [REDACTED].

Acordam os Desembargadores que compõem a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de seus votos, em reformar a Sentença, desprovendo o recurso do Ministério Público e dando provimento à Apelação dos réus.

Trata-se de Apelações Cíveis interpostas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em fls. 897/921, item 897; por LIESA - Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro, em fls. 923/979, item 923, e por Luiz Paulo Fernandez Conde, em fls. 1077/1080, item 1077, alvejando a Sentença em fls. 833/862, item 833, objeto dos Embargos de Declaração de fls. 894/895, item 894, desprovidos pela Decisão de fl. 1029, item 1029, proferida nos autos da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face de Luiz Paulo Fernandez Conde; [REDACTED]; [REDACTED]

[REDACTED] e de LIESA - Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro, pretendendo a condenação dos réus por ato de improbidade administrativa em razão da ocorrência de irregularidades nas contratações para a realização do carnaval carioca dos anos de 1998 a 2001, sob o fundamento de que não houve licitação para a realização do evento; houve duplicidade de remuneração; não houve justificativa para os preços praticados e





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

por ter havido enriquecimento sem causa da LIESA, que julgou parcialmente procedentes os pedidos para condenar o réu Luiz Paulo ao pagamento de multa civil de 0,5% sobre o valor do dano causado; para condenar a LIESA à perda dos valores ilicitamente acrescidos ao seu patrimônio, com restituição aos cofres públicos, e julgou improcedentes os pedidos em face dos demais réus, impondo aos primeiro e quarto réus o pagamento das despesas processuais e dos honorários advocatícios arbitrados em R\$1.000,00, em favor do Fundo Estadual do MPERJ.

O Ministério Público requer a reforma do julgado, alegando, sinteticamente, a natureza contratual do acordo firmado entre o Município do Rio de Janeiro e a LIESA, revelando, assim, a necessidade do devido processo licitatório para a avença; ausência de fundamento válido para a inexigibilidade de licitação quando da contratação dos serviços da Liga, não comportando os mesmos qualquer singularidade a justificar a inexigibilidade ocorrida; duplicidade no repasse de valores à LIESA caracterizada pela rubrica “contraprestação”, considerando que a Liga já aufere vultosos lucros com a venda de ingressos e outros serviços; ausência de qualquer justificativa por parte da Administração a sustentar os valores repassados à LIESA nos carnavais de 2000 e 2001; inequívoco enriquecimento sem causa da entidade contratada com os repasses efetivados pela Administração e caracterização do dolo na conduta dos três primeiros réus, não havendo que se falar em conduta culposa como lançado na Sentença, e dosimetria das sanções aplicadas que se mostra em descompasso com os atos de improbidade praticados, sendo necessária a aplicação das demais sanções em face do primeiro réu, a condenação e aplicação de todas as sanções aos 2º e 3º réus, bem assim, a aplicação de sanção à LIESA concernente à proibição de contratar com o Poder Público.

Pugna a LIESA pela modificação da Sentença para que se reconheça a falta de interesse de agir do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ante a ausência de pedido de desconstituição dos contratos impugnados no presente feito e das contas a eles pertinentes; bem como para que sejam julgados, ao menos em





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

relação à Liga, improcedentes os pedidos, com a exclusão de sua condenação aos ônus de sucumbência.

Nas razões de apelação o primeiro réu requer a reforma da Sentença, para que sejam julgados improcedentes os pedidos, alegando, em síntese, a inexistência de qualquer ato de improbidade.

Contrarrazões do 3º réu em fls. 1089/1102, item 1089; do 2º réu, em fls. 1105/1120, item 1105; do 4º réu, em fls. 1124/1192, item 1124, e do Ministério Público, em fls. 1201/1239, item 1201.

Informação em fl. 1281, item 1280, dando conta de que o réu Luiz Paulo Fernandez Conde não apresentou contrarrazões.

Parecer Recursal do Ministério Público com assento no Segundo Grau de Jurisdição em fls. 1255/1276, item 1255, opinando pelo desprovimento dos apelos.

Decisão de fl. 1358 (indexador 1358) deferindo a habilitação da sucessora [REDACTED], cônjuge do falecido Luiz Paulo Fernandez Conde, conforme certidão de óbito de fl. 1306 (indexador 1306).

Manifestação de [REDACTED], em fls. 1374/1376 (indexador 1374), requerendo a extinção do processo sem resolução do mérito, com relação à requerente e ao *de cuius*, na forma do artigo 485, inciso IX do Código de Processo Civil.

Relatados, decido.

Cuida-se de Ação Civil Pública manejada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pretendendo a condenação dos réus Luiz Paulo Fernandez





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

Conde, [REDACTED], [REDACTED] e Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro – LIESA, por ato de improbidade administrativa em razão da ocorrência de irregularidades na contratação da Liga Independente das Escolas de Samba para a realização do carnaval carioca dos anos de 1998 a 2001, sob o fundamento de que não houve licitação para a realização do evento; houve duplicidade de remuneração; não houve justificativa para os preços praticados e por ter havido enriquecimento sem causa da LIESA.

Preliminarmente, sustentou a Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro – LIESA, a intempestividade da Apelação do Ministério Público, porque não houve a ratificação do apelo depois de decididos os embargos de declaração opostos pelo réu Luiz Paulo Fernandez Conde.

Observa-se que a Sentença em fls. 833/862, indexador 833, foi mantida pela decisão em fl. 1029, indexador, 1029, proferida nos embargos de declaração.

Portanto, não houve alteração da Sentença a ensejar a necessidade de ratificação ou complementação da Apelação do Ministério Público.

Neste sentido, o artigo 1024, parágrafo 5º do Código de Processo Civil de 2015, que pacificou a divergência anteriormente existente, na vigência do Diploma Processual de 1973, sobre a matéria.

Portanto, rejeita-se a preliminar de intempestividade da Apelação do *Parquet*.

Também deve ser afastado o pedido de extinção do processo sem resolução do mérito, formulado por [REDACTED], cônjuge do falecido réu, Luiz Paulo Fernandez Conde.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

Não obstante o falecimento do referido demandado, persiste o interesse de agir em relação à sucessora, cuja habilitação foi deferida, na forma da Decisão de fl. 1358 (indexador 1358), considerando o pedido de ressarcimento ao erário formulado pelo Ministério Público em fl. 40 (indexador 02), nos termos do artigo 12, combinado com artigo 8º, ambos da Lei nº 8.429/92.

Outrossim, merece ser rechaçada a arguição da LIESA no sentido de que faltaria interesse de agir ao Ministério Público, ante a ausência de pedido de desconstituição dos contratos impugnados e das contas a eles pertinentes.

É manifesto o interesse de agir do órgão ministerial, que formulou seu pedido com fulcro legal, especificamente nos termos do artigo 12, inciso II da Lei nº 8.429/92, restando patente, com base nos fatos narrados na exordial, a necessidade e utilidade da tutela jurisdicional, mormente quando o Ministério Público não está impugnando todo o contrato firmado entre o Município e a LIESA, mas a parte que se refere ao repasse de valores do ente público, para a referida Liga, e o ressarcimento da importância.

Superadas as preliminares, o cerne da querela repousa na alegada irregularidade dos contratos nº 1.772/97 (Carnaval de 1998), 1.937/98 (Carnaval de 1999), 2.079/99 (Carnaval de 2000) e 2.141/00 (Carnaval de 2001), celebrados entre a Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro - LIESA, a Empresa de Turismo do Rio de Janeiro - [REDACTED] e o Município do Rio de Janeiro.

A Decisão preclusa em fls. 127/132, item 134, limitou a cognição da demanda aos repasses de valores para os Carnavais de 2000 e 2001, nos montantes de R\$ 7.500.000,00 e R\$ 5.600.000,00, respectivamente.

Na época, o falecido Luiz Paulo Fernandez Conde era Prefeito do





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

Município do Rio de Janeiro, e [REDACTED] e [REDACTED]
[REDACTED], exerciam os cargos de presidente e vicepresidente da [REDACTED].

O objetivo dos contratos, sinteticamente, visa a administração, apoio e promoção pelo Município do Rio de Janeiro, através da [REDACTED], e a realização, organização e direção, pela LIESA, do desfile das Escolas de Samba do Grupo Especial.

A previsão para a celebração da avença em comento está posta na Lei Municipal nº 2.720/98, que alterou a Lei Municipal nº 1.276/88, nos termos de seu artigo 1º:

“Art. 1º - O artigo 3º da Lei nº 1.276, de 7 de julho de 1988 passa à seguinte redação:

“Art. 3º - A administração do Carnaval Carioca será de responsabilidade exclusiva, direta e intransferível da Prefeitura da Cidade, que poderá atuar através de entidade de sua Administração Indireta.

§ 1º - No exercício das atribuições estabelecidas nesta Lei, a Prefeitura da Cidade poderá, se assim o exigir o interesse público, celebrar convênios com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal ou Estadual.

§ 2º - Com relação, exclusivamente, ao desfile oficial das escolas de samba que participam do Grupo Especial, do Grupo de Acesso e do Desfile das Campeãs, a Prefeitura da Cidade ou a entidade prevista no caput deste artigo, **poderão ajustar**,





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível**

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

anualmente, contrato com as agremiações que deles fizerem parte ou com a entidade que as representem, visando organizar, promover e realizar o evento, de acordo com o Calendário do Carnaval”.

Nesse sentido, há perfeita adequação das avenças com a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, mais precisamente com a Seção que cuida do fomento ao turismo.

A propósito, veja-se o teor da norma:

“Art. 292. O município promoverá e incentivará o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, bem como de divulgação, valorização e preservação do patrimônio cultural e natural da cidade, assegurando sempre o respeito ao meio ambiente, às paisagens notáveis e à cultura local”.

Na seara constitucional, e no sentido da legislação local, o artigo 215 da Constituição Federal prevê o apoio e o incentivo das manifestações culturais, sendo o carnaval carioca, inegavelmente, uma das mais tradicionais e a mais difundida nacional e internacionalmente. Assim dispõe a regra:

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.”

E o Carnaval é a maior manifestação cultural a céu aberto do mundo.

Relativamente à inexigibilidade de licitação, a atuação dos gestores





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

públicos está albergada no inciso III, do artigo 25, da Lei nº 8.666/93:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

Inegavelmente, desde tempos idos apenas uma entidade assumiu o encargo de organizar o carnaval carioca, cujo sucesso no mundo, no Brasil e, particularmente no Rio de Janeiro, é incontestável, na mesma proporção da capacidade da LIESA para se desincumbir da tarefa.

Não há nos autos prova de que qualquer outra organização, pública ou privada, tenha se habilitado a organizar, promover e realizar esta festa popular, de dimensão planetária, de modo que a presunção de legalidade da conduta dos gestores não restou elidida.

Neste contexto, a Liga das Escolas de Samba do Rio de Janeiro, de notória capacidade na organização de um evento tão grandioso, sobressai como a mais especializada, se não a única, a levar a termo essa tarefa tão específica, sendo evento de caráter privado, realizado em bem público.

Nestes termos, o aporte de dinheiro público para fomento de festa popular que converge interesses públicos e privados, acaba constituindo ampla divulgação do Município nos planos interno e externo, trazendo incomensuráveis benefícios das mais variadas ordens, tanto de cunho cultural, como financeiro, turístico e social.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

O carnaval do Rio de Janeiro representa manifestação tradicional e integra a cultura popular, não só do município, mas, em igual proporção, do Brasil.

Consequentemente, o estímulo à sua promoção demanda apoio do Poder Público, na esteira das normas locais e da Carta Política Brasileira.

Na consecução destes objetivos, o Poder Público estabelecerá as diretrizes orçamentárias e, dentro do orçamento anual, poderá reservar parcela do orçamento público para o fomento de manifestações culturais, sem ferir a garantia do interesse geral.

É certo que o Município, por meio dos contratos, se limitou a transferir recursos para a LIESA, a título de incentivo, fomentando uma atividade privada de notório interesse público.

O fomento pode ser conceituado como a função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam, direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados ou de outras entidades, públicas e privadas, para que estas desempenhem ou estimulem, por seu turno, as atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade.

No caso do carnaval, o fomento municipal atingiu seu objetivo, eis que ajudou a transformar o evento carnavalesco em uma das maiores manifestações culturais populares do planeta, arregimentando milhões de participantes e atraindo a atenção de incontáveis expectadores ao redor do mundo.

Neste passo, o aporte de capital para o fomento do evento se justifica, diante dos inegáveis benefícios econômicos gerados para a Cidade do Rio de Janeiro, com aumento de arrecadação de tributos, geração de empregos, incremento do turismo e do consumo.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

Resta aferir a regularidade do dispêndio levado a cabo pela Edilidade.

A prova produzida nos autos não permite juízo de certeza acerca da alegada lesão ao erário, como pretendido pelo Ministério Público em sua exordial.

Os depoimentos pessoais do 2º, 3º e 4º réus, em fls. 706/707, 708/709 e 710 (indexador 705), não evidenciam os alegados prejuízos apontados pelo Ministério Público.

O réu Gerard afirma que os aportes estavam previstos no orçamento e eram aprovados pela Câmara de Vereadores, com submissão ao Tribunal de Contas do Município. A seguir, acrescenta que desconhece os parâmetros utilizados para a fixação do valor dispendido e sua inclusão no orçamento.

O demandado Oswaldo informa que a confecção dos contratos contava com a participação da Procuradoria Geral do Município e que estes passavam previamente pelo crivo do Tribunal de Contas da Edilidade; que a [REDACTED] prestava contas ao Tribunal de Contas do Município; que as contas eram submetidas à Câmara de Vereadores para aprovação e que todas as prestações de contas efetuadas pela [REDACTED] foram aprovadas em todas as instâncias.

O representante legal da 4ª ré faz digressões acerca da evolução na sistemática da realização do carnaval, nada esclarecendo sobre os critérios utilizados para a realização dos aportes.

A testemunha Luiz Pacheco esclarece que para o carnaval do ano de 2000, pensou-se em fazer os enredos sobre os 500 anos do descobrimento do Brasil, e para tanto a Prefeitura iria ajudar financeiramente a LIESA; que o depoente considera o carnaval carioca atualmente como de repercussão internacional, sendo isto devido aos aludidos aportes financeiros.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

Ao Judiciário é defeso a formulação de políticas públicas, fora de sua esfera de atuação, que constituam matéria sob reserva de governo ou impliquem atos funcionalmente políticos, porém, havendo a negação de direito coletivo, impõe-se acerto pela via judicial.

No caso dos autos, não houve negação, mas, ao contrário, positivação de direitos coletivos consubstanciados na realização de evento tradicional, com inegáveis vantagens, não só do ponto de vista financeiro, mas, também, social, cultural e turístico.

Com efeito, a utilização da Ação Civil Pública a fim de exigir do Poder Executivo local a regular destinação de verba pública, afigura-se apropriada, na linha da legislação municipal, como de resto de todo o arcabouço jurídico aplicável à espécie.

Inquestionável que a segurança das finanças públicas é direito público e dever do Município, em benefício da coletividade.

Em um mundo ideal, desejado por todos, independentemente de instado por qualquer meio, notadamente através de Ação Civil Pública, ou voluntariamente, o Município deve prover as necessidades de seus municípios em todos os campos sociais, mais especialmente, na área da saúde, educação, cultura, transporte público e infindos itens indispensáveis à sociedade.

A prova documental acostada aos autos, notadamente os documentos de fls. 99, 102 e 103, item 103; 119 e 123, item 125, produzidos por órgão da estrutura do Município, é conclusiva, no sentido de que a Edilidade cumpriu as regras atinentes aos contratos em comento.

Na mesma direção, os documentos de fls. 301/304, item 329, que





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Primeira Câmara Cível

Apelação Cível nº. 0159433-62.2005.8.19.0001

confirmam o arquivamento, pelo Tribunal de Contas do Município, dos processos relativos aos contratos objetos da demanda.

Portanto, inexiste adequação típica das condutas dos réus à norma insculpida no artigo 10 da Lei nº 8.429/92, de modo que não incidem as penas do artigo 12 da referida Lei.

Logo, não cabe a condenação dos réus nos termos postulados na Ação Civil Pública, por ausência de demonstração de conduta culposa e, pelo contrário, os valores repassados pela municipalidade, em 2000, tinha direta relação com o tema escolhido para o carnaval (500 anos do descobrimento do Brasil), e em 2001, a intenção, além do apoio ao desfile, também manter a qualidade e o alto nível do evento, constituindo investimento para fomentar a cultura, o turismo, a geração de empregos e a arrecadação municipal .

Consequentemente, a Sentença será reformada, julgando-se improcedentes os pedidos exordiais.

Assim, nega-se provimento à Apelação do Ministério Público e dá-se provimento aos recursos dos réus.

Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 2018.

Desembargador **CAMILO RIBEIRO RULIÈRE**
Relator

