

EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pessoa jurídica de direito público, neste ato representado pelo Procurador-Geral do Estado, vem, com fulcro nos artigos 186 e 927 do Código Civil c/c art. 286 do Código de Processo Civil, propor a presente

AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS

em face do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, representado pelo Sr. Prefeito CESAR EPITÁCIO MAIA, com endereço no Centro Administrativo São Sebastião, situado na Av. Presidente-Vargas, Cidade Nova, nesta cidade, pelos fundamentos de fato e de direito expostos a seguir.

DOS FATOS

1. Em abril do ano de 2003, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro iniciaram tratativas para celebrar acordo no sentido de desocupar o Complexo Frei Caneca, e construção de outros presídios. A finalidade do instrumento era dispor o Estado do Rio de Janeiro de outras áreas de alocação de presos, ante o esgotamento do referido complexo, que sequer poderia ser aumentado, e dotar o Município de área que, urbanizada, serviria para moradia de servidores públicos (policiais militares e civis, bombeiros, guardas municipais e agentes penitenciários), o que contribuiria para o aspecto urbanístico da área – já que um complexo prisional seria afastado do centro da cidade –, e para a valorização do local, aspecto financeiro de suma importância para o Município ante a arrecadação de IPTU¹ (doc. 1).

2. Afinal, o empreendimento constituía verdadeira ação conjunta no combate à falta de segurança e de espaço para os presos, problemas estes que, aliás, vêm sendo objeto de demandas por parte do Ministério Público.

3. Assim, o convênio viria a ser firmado sob o fundamento de que era particularmente conveniente e oportuno para ambos os partícipes, dados os aspectos de segurança e urbanístico que a implementação do projeto tinha por finalidade alcançar. O projeto, os seus pormenores e a perspectiva de realização do relevante interesse público que decorreria de sua execução foram amplamente divulgados pela imprensa (doc. 2).

4. Em 24.05.2003, foi, então, editada a Lei Municipal nº 3.569, que autorizou o Poder Executivo a abrir crédito especial até

¹ Veja-se, a respeito, declaração do Prefeito Cesar Maia, publicada no Jornal do Comércio de 04 de junho de 2003: "Imagino o valor do investimento e o retorno para a cidade. O valor do terreno é R\$14 milhões e os investimentos somam R\$55 milhões. Pergunto: e o impacto da valorização do Rio, da Cidade Nova até o Centro?"

R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais) para atender a convênio que, com esta finalidade, deveria ser celebrado com o Estado do Rio de Janeiro (doc. 3).

5. A hipótese efetivamente era de convênio, que, como sabido, diferentemente do contrato, pressupõe interesses comuns e coincidentes; há, na verdade, conjugação de interesses, ao contrário dos contratos, onde prevalecem os interesses opostos, de modo que uma parte pretende o objeto do ajuste, e a outra a contraprestação correspondente. A soma de esforços caminha neste sentido, sendo de interesse de ambos os partícipes a transferência dos presos ali alocados para outras áreas mais propícias, com vistas à melhoria das condições de segurança tanto no Município (afastando os presídios de área urbana) quanto no Estado (que, com a construção de novos estabelecimentos, albergaria de forma mais eficiente a população carcerária).

6. Posteriormente, em 03 de junho de 2003, foi assinado o convênio cujo objeto, contido em sua cláusula primeira, era o seguinte:

"CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Constitui objeto do presente convênio a realização de ações governamentais conjuntas entre o Estado e o Município visando à desocupação do Complexo Prisional Frei Caneca e conseqüente revitalização urbanística, bem como a realização das ações governamentais abaixo discriminadas, na área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o Plano de Trabalho devidamente aprovado e rubricado, elaborado em conformidade com o disposto no art. 116 da Lei nº. 8.666/93, que passa a integrar este Termo de Convênio, independentemente de transcrição:

Construção de 3 (três) presídios para 576 (quinhentas e setenta e seis) pessoas cada um;

Construção de 2 (duas) penitenciárias para 576 (quinhentas e setenta e seis) pessoas cada uma;

Construção de 2 (dois) hospitais penitenciários, a serem edificadas no Município do Rio de Janeiro, com capacidade total para 320 (trezentos e vinte) leitos;

Instalação de equipamentos tecnológicos na Penitenciária Laércio da Costa Pellegrino, situada no Município do Rio de Janeiro" (doc. 4).

7. Por força da previsão expressa do §4º da referida cláusula, o Estado cedeu, desde logo, as áreas onde estavam situadas a Escola de Formação Penitenciária, a área livre correspondente à projeção desta e o Instituto Nelson

Hungria, autorizando, inclusive, sua demolição, o que foi imediatamente realizado, conforme amplamente noticiado na imprensa (doc. 5) e tal como demonstram as fotografias em anexo (doc. 6). O Estado, portanto, já perdia parte do Complexo Prisional, na perspectiva de, com a execução do projeto, aumentar a capacidade do sistema carcerário.

8. As obrigações dos partícipes foram previstas na cláusula segunda do instrumento, cabendo ao Município, fundamentalmente, a transferência ao Estado dos recursos necessários ao pagamento das despesas decorrentes do objeto do convênio, bem como a fiscalização da execução deste objeto, para garantia de sua realização (cláusula 2.1, alínea “d”), e das despesas perpetradas, o que deveria ser feito através de processo administrativo próprio (cláusula 2.1, alínea “c”). Por outro lado, incumbia ao Estado, em essência, a execução do objeto previsto na pré-citada cláusula primeira, mediante “a construção dos prédios públicos e a aquisição de equipamentos, previstos nas alíneas a e d” (cláusula 2.2.1, alínea “a”).

9. O convênio previu, ainda, o prazo determinado de 12 (doze) meses para sua vigência (cláusula terceira).

10. Assim, com vistas ao cumprimento de suas obrigações (cláusula segunda, 2.2.1, a), o Estado, por meio da Secretaria de Administração Penitenciária, contratou empresas para instalação de equipamentos tecnológicos na Penitenciária Laércio da Costa Pellegrino (BANGU I), concretizando parte do objeto do convênio (alínea “d” da cláusula primeira supra citada), com gastos no valor de R\$2.287.924,42, dos quais “R\$ 1.763.300,56 já foram faturados, isto é: 78% (setenta e oito por cento) do contrato realizados”, de acordo com o informado pelo Senhor Secretário de Estado de Administração Penitenciária nos autos do processo administrativo nº E-14/009.961/2003, no qual foram anexadas ainda cópias de faturas e ofícios (doc. 7).

11. O Município, por sua vez, nenhum repasse fez para atender às despesas realizadas pelo Estado, não obstante tenha sido notificado para tanto por ofícios expedidos pelo titular da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (doc. 8). Não restou inerte, entretanto, para promover a mais ampla divulgação publicitária do projeto, notadamente do compromisso do Município em auxiliar o Estado com o repasse de “R\$ 100 milhões ao Governo do Estado para a construção de 8 presídios”, mediante a instalação de “outdoors” em movimentadas vias da cidade (doc. 9).

12. Em 25 de setembro de 2003, o Prefeito Cesar Maia, surpreendentemente, editou o Decreto nº 23.446/2003 “cancelando” o convênio (doc. 10). Tal ato, como se verá adiante, está desprovido de razoabilidade e motivação, incorrendo, na verdade, em verdadeiro desvio de finalidade, causando evidentes prejuízos ao Estado do Rio de Janeiro, cabendo ao Município, em conseqüência, indenizar as perdas e danos causados, bem como restabelecer o *status quo ante*.

DO DIREITO

A ILEGALIDADE DO DECRETO MUNICIPAL Nº 23.446/2003

13. Através do Decreto municipal nº 23.446/2003, a autoridade municipal parece ter pretendido a produção dos efeitos de uma denúncia do convênio. O ato, entretanto, violou o princípio da legalidade, ao extrapolar os limites permitidos na composição dos seus elementos forma, motivo e finalidade, conforme demonstrado a seguir.

14. Como sabido, característica do convênio é a possibilidade de denúncia. Desaparecendo o interesse convergente, a regra geral é garantir a qualquer dos partícipes a faculdade de denunciar o pacto, tal como, inclusive, previsto no convênio em referência, no parágrafo único da cláusula nona, *verbis*:

“CLÁUSULA NONA – DA DENÚNCIA

O presente convênio poderá ser denunciado, por escrito, a qualquer tempo, e rescindido de pleno direito, independentemente de interposição judicial ou extrajudicial, por infração a quaisquer de suas cláusulas ou condições, ou pela superveniência de norma legal ou fato que o torne material ou formalmente inexecutável.

Parágrafo único: Quando ocorrer denúncia ou rescisão, ficam os partícipes responsáveis pelas obrigações contraídas durante o prazo que tenha vigorado o acordo, creditando-lhes, igualmente, os benefícios adquiridos no mesmo período.”

15. Como se depreende da mencionada cláusula, a obrigação não desnatura a natureza do convênio, eis que prevista até mesmo em legislação, como se vê do art. 57 do Decreto Federal nº 93.872/86: “O convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os convenientes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente do acordo, ou ajuste, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.” A denúncia do convênio, portanto, não livra o denunciante do cumprimento das obrigações até então vencidas.

16. E, ainda, esta prerrogativa garantida aos partícipes de um convênio - a denúncia - não justifica ações desmedidas e tampouco livra o denunciante da indenização pelos prejuízos causados.

17. No caso em exame, a denúncia por parte do Município causou grande impacto no planejamento de segurança pública do Estado, pois vagas do sistema carcerário foram desativadas, sem a correspondente construção de novas cadeias. Ora é evidente que a celebração do convênio firmado por

prazo determinado de 12 (doze) meses de duração, e o início de sua execução, com a demolição de unidades do Presídio Frei Caneca e a assunção de despesas por parte do erário estadual, geraram expectativas legítimas, daí porque, em homenagem à boa-fé nas relações jurídicas, não poderia o Município pretender, sem qualquer justificativa, e, ainda, pela via imprópria, denunciar o convênio.

18. Dada a dimensão do pacto firmado entre os Entes, jamais seria aceitável a simples denúncia despida de critérios de controle, em obediência aos princípios da segurança jurídica, confiança legítima, da motivação e da razoabilidade.

19. A discricionariedade na avaliação da conveniência e oportunidade para a prática da denúncia não é um “cheque em branco” ao administrador, de modo que o Estado, parceiro do Município, não pode ser surpreendido com a perda arbitrária de recursos que seriam rigorosamente aplicados em segurança pública.

20. Trata-se de dar aplicação ao princípio da segurança jurídica, hoje já positivado no direito brasileiro (art. 2º da Lei nº 9.784, de 19.01.99, que regula o “processo administrativo”) e incorporado ao Direito Comunitário como o **princípio da confiança legítima**, fortemente afirmado na jurisprudência da Corte Européia, não só para segurança jurídica das partes nas relações, como pela informação positiva que passa aos investidores, valendo-se de reflexões valiosas de doutrinadores franceses.

21. O jurista francês René Chapus, em obra que já se tornou clássica, afirma que, embora não positivado no direito francês, já foi invocado pela jurisprudência do Conselho de Estado, que reconheceu a responsabilidade da Administração ao alterar bruscamente seu comportamento, ainda que com bases legais, “iludindo a confiança que o administrado podia manter legitimamente quanto à estabilidade da situação” (cf. *Droit Administratif Général*. 13ª ed. Paris: Montchrestien, 1999, tomo I, p. 97).

22. É essencial também que o ato administrativo da denúncia decorra de uma **decisão motivada** do partícipe denunciante.

23. À possibilidade, em tese, de eventual denúncia, ensejadora do desfazimento do pacto a qualquer momento, contrapõe-se a necessidade de que o ato revogador tenha motivo bem definido e claro, para não mascarar possível desvio de finalidade em prejuízo do destinatário do ato (no caso, o Estado do Rio de Janeiro e, indiretamente, a população fluminense).

24. Cumpre ressaltar a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto acerca da aplicação do princípio da motivação no ato de denúncia dos atos administrativos complexos:

“A regra é de que ninguém poderá ser compelido a cooperar ou a colaborar contra sua vontade ... **Por óbvio, se as partes se autolimitaram, fixando um determinado prazo para sustentar a relação coordenada, descaberá a denúncia livre, ou vazia de conteúdo.**”

(...) **A denúncia será então um ato discricionário da Administração que a declarar, o que não excluirá, por certo, a motivação adequada.**”
(Curso de Direito Administrativo. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1992, pág. 204),

25. Nada obstante, o Estado foi surpreendido com a inusitada publicação de um decreto que “cancelou o convênio”, sem que tomasse conhecimento, seja pelo próprio decreto, seja pelas vias administrativas próprias, dos *motivos* que levaram o Município a tal decisão.

26. No Decreto Municipal nº 23.446/2003, veiculou-se considerando extremamente vagos, tais como a autoridade do Secretário Estadual de Segurança Pública (?), o princípio da unidade de governo (?), que a base dos convênios são a confiança e a vontade das partes (?) e a necessidade de planejamento orçamentário (?), que em nada fundamentam a denúncia ao convênio, pois: a) a autoridade do Secretário Estadual sempre existiu, bem como a unidade de governo; b) não se tem notícia de que o Município teria vontade de não implementar um projeto extremamente valioso para o Ente, conforme palavras do próprio Prefeito três meses antes; c) o planejamento orçamentário era condição para a implementação do convênio, e a lei municipal nº 3569/2003 permanecia em vigor.

27. Insista-se no ponto: a motivação adequada sobre a decisão de denunciar o convênio se faz relevante, na medida em que gerou lesão ao Estado do Rio de Janeiro, e a toda população fluminense, à vista do interesse público subjacente ao pacto. Indispensável, deste modo, que o Município declinasse as razões de fato e de direito que nortearam a decisão. A transparência da administração pública é da essência da democracia.

28. José Osvaldo Gomes, em sua obra “Fundamentação do Acto Administrativo”, expõe que, no direito português propõe-se que:

“devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes ou na **interpretação** e aplicação dos mesmos princípios ou preceitos legais”.
(2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1981, pág. 101)

29. Sobre esse aspecto **deveria** se pronunciar a autoridade administrativa sob pena de incidir em **abuso de autoridade**, definido pela Lei nº 4.898/65, pois, como se vê da obra de Adélio Pereira André, citando Guilherme da Fonseca, -

“(…) equivalendo a “insuficiência de fundamentação” à sua **falta** e sendo, em concreto, obrigatório fundamentar, o acto praticado era **inválido**”

por vício de forma". (Vinculação da Administração e Proteção dos Administrados. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, pág. 156).

30. A falta de motivação está, portanto, a viciar o Decreto municipal nº 23.446/2003.

31. Destarte, à luz do **princípio da razoabilidade**, mister seria necessária a configuração da pertinência direta, numa relação de proporcionalidade, entre o ato de denúncia – praticado através do Decreto municipal nº 23.446/2003 - e os elementos de fato e de direito que o fundamentaram.

32. A denúncia desmotivada do convênio em exame, dada a vital relevância para a melhora do sistema prisional do Estado, é despida de qualquer razoabilidade, já que inexistiu uma congruência lógica entre a decisão municipal e a realidade dos fatos. Foi desconsiderada, assim, a **finalidade pública** almejada pelo convênio, em evidente ofensa à proporção que deve existir entre os meios e os fins.

33. Cumpre asseverar que, se é certo que a liberdade é da essência do ato discricionário, como medida de utilidade e necessidade da realização do interesse público, é intuitivo que a liberdade pressupõe a sua própria limitação. O princípio da razoabilidade atua justamente na adequação da necessária relação de equilíbrio que deve haver entre os elementos motivo, objeto e finalidade do ato administrativo, todos obrigatoriamente referenciados tanto aos fatos concretos quanto ao interesse público.

34. A discricionariedade, que antes ficava ao sabor das vontades políticas nem sempre as mais retas e justas do administrador, está agora mais objetivamente direcionada a uma atuação finalística, vinculada, em última análise, aos princípios constitucionais. Significa desmistificar o dogma da intangibilidade da discricionariedade administrativa e, ao mesmo tempo, oferecer ao administrador critérios claros e objetivos de como proceder, legitimamente, no exercício da sua função discricionária.

35. Portanto, a razoabilidade deve sempre estar acompanhada de uma relação proporcional entre os motivos da medida, os meios e os fins.

36. Assim, na medida em que o Município sabia do interesse público que norteou a assinatura do convênio - *dispor o Estado do Rio de Janeiro de outras áreas de alocação de presos, e dotar o Município de área que, urbanizada, serviria para moradia de servidores públicos, contribuiria para o aspecto urbanístico da área, bem como para a valorização do local* - era preciso que fossem declinadas as razões de ordem técnica que teriam tornado imperativa a denúncia do convênio, e que estas razões se apresentassem de acordo com a realidade dos fatos.

37. Da mesma forma, imprescindível era ao Município do Rio de Janeiro a demonstração de que o interesse municipal não mais persistia ou que outro maior estaria a justificar a denúncia do convênio. Só assim, portanto,

estaria garantido o cumprimento do princípio da razoabilidade e, consequentemente, o atendimento do interesse público subjacente ao convênio.

38. Não há, portanto, uma congruência lógica entre a determinação contida no Decreto municipal e a finalidade pública a ser alcançada, em evidente ofensa ao princípio da razoabilidade. Impunha-se a adequação da faculdade de denúncia com o grave prejuízo que a medida trará para a população fluminense, o que não se realizou, daí porque é inequívoca a ilegalidade do Decreto municipal nº 23.446/2003.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO

39. Sabe-se que o moderno direito das obrigações evoluiu no sentido de exigir que a conduta de cada uma das partes seja pautada por parâmetros de boa-fé objetiva, a qual se caracteriza por “um dever de agir de acordo com determinados padrões, socialmente recomendados, de correção, lisura e honestidade” (LEWICKI, Bruno. “Panorama da boa-fé objetiva”. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). *Problemas de Direito Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 57).

40. Nessa linha, dispõe expressamente o artigo 113 do Novo Código Civil, ao afirmar que os “negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé”.

41. A observância da boa-fé, objetivamente considerada, não se restringe, unicamente, ao campo das relações jurídicas privadas, espraiando-se também para o âmbito do direito público e das relações jurídicas estabelecidas entre entidades públicas, como decorrência, inclusive, da consagração do princípio da moralidade administrativa no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

42. Ora, como já exaustivamente demonstrado, a “denúncia” do convênio celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Réu, por mero capricho do Chefe do Executivo Municipal, caracterizou, como visto, evidente desvio de finalidade, sendo incompatível com os padrões de conduta decorrentes da consagração da boa-fé objetiva e do princípio da moralidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro.

43. De fato, ainda que se reconheça a possibilidade de denúncia de um convênio celebrado entre duas entidades públicas, isto não significa afirmar que estaria afastada a aplicação *in casu* do princípio da responsabilidade, consagrado no art. 37, § 6º, do texto constitucional federal e no art. 927 *c/c* art. 186 e 187 do Novo Código Civil, como esclarece Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

“Em qualquer hipótese, a denúncia que causar prejuízo às demais partes importará no dever de indenizá-las, salvo disposição pactuada que as isente” (*Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 204).

44. Frise-se que o convênio celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e o ente municipal tem natureza jurídica de ato administrativo complexo, consoante a terminologia empregada pelos administrativistas, ou de negócio jurídico, segundo a doutrina civilista. Ainda que a finalidade do convênio seja o atingimento de um objetivo comum, é certo que ambas as partes assumem obrigações e obtêm vantagens a partir de sua celebração, sendo inegável, portanto, a exigência de que ajam de acordo com a boa-fé e se responsabilizem pelos prejuízos causados e pela frustração das expectativas legítimas criadas com a celebração do pacto.

45. Portanto, havendo o Réu denunciado o convênio, sem a observância das formalidades legais e sem qualquer motivação, violou seu dever de boa-fé e procedeu com abuso de direito, praticando ato ilícito, nos termos do art. 187 do Novo Código Civil, daí porque deve indenizar os prejuízos causados ao Estado do Rio de Janeiro.

O DANO MATERIAL

46. Na hipótese dos autos, imediatamente após a celebração do convênio, tanto o Estado quanto o Município do Rio de Janeiro passaram a adotar medidas administrativas para cumprimento das obrigações assumidas e atingimento dos objetivos pactuados.

47. Assim, conforme demonstrado, foi o Réu autorizado a ingressar, desde logo, nas dependências do Presídio Frei Caneca, ali instalando diversas placas de publicidade, nos muros externos da antiga unidade prisional, destinadas à propaganda da Administração Municipal. Não bastasse, agentes municipais iniciaram a demolição de pavilhões do presídio, que se encontram, hoje, destruídos, inviabilizando o pronto reaproveitamento da área.

48. Por outro lado, o Estado do Rio de Janeiro adquiriu equipamentos que foram instalados no Presídio BANGU I, nos exatos termos do que fora previsto no instrumento de convênio, contando com o repasse dos recursos financeiros prometidos pelo ente municipal.

49. É inegável, portanto, que a denúncia do convênio acarretou prejuízos ao Estado do Rio de Janeiro, representados pelo dano emergente oriundo da demolição das instalações do Presídio Frei Caneca e dos gastos que seriam necessários para reconstrução dos prédios e muros destruídos, o que deve ser apurado mediante a realização de prova pericial, que, desde já, se requer.

50. Outrossim, deve o Réu indenizar o Estado pelos prejuízos decorrentes da ausência de repasse dos valores devidos aos fornecedores dos equipamentos adquiridos e instalados no Presídio BANGU I, no valor total de R\$ 1.763.300,56, conforme já exposto no item 10 *supra*.

51. Não bastasse, auferiu a entidade municipal evidente benefício, pois, durante longo período de tempo, afixou a publicidade de sua Administração nos muros da antiga unidade prisional, em vias de grande circulação de veículos.

52. Assim, devem ser ressarcidos ao Estado os lucros cessantes, representados pelas quantias que teria direito de receber em razão da exploração publicitária das diversas placas instaladas pela Prefeitura, os quais deverão ser calculados de acordo com os preços de mercado, levando em consideração a dimensão dos citados “outdoors”, o tempo em que permaneceram expostos e a visibilidade obtida pela propaganda afixada em vias movimentadas da cidade, dentre outros fatores a serem quantificados também pela perícia.

53. Todavia, além dos danos emergentes e lucros cessantes já expressamente caracterizados, cabe ao Município indenizar todas as perdas e danos sofridos pelo Estado do Rio de Janeiro em consequência da denúncia do convênio e que ainda não tenham se materializado, os quais deverão ser apurados durante a realização da prova pericial e, caso necessário, em sede de liquidação de sentença, na forma do art. 286 do Código de Processo Civil.

O DANO MORAL

54. Além do dano material imposto ao Estado do Rio de Janeiro, não há como negar que a denúncia imotivada do convênio, mediante a veiculação, pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, à atuação do Estado do Rio de Janeiro no cumprimento de suas competências constitucionais, acarretou abalo na credibilidade do ente estadual junto à população.

55. Com efeito, a partir da edição da Súmula n.º 227 do E. Superior Tribunal de Justiça, pacificou-se o entendimento segundo o qual pode a pessoa jurídica sofrer dano moral, representado pela ofensa à sua honra objetiva e pelo abalo de sua credibilidade junto ao público, o que se estende também às pessoas jurídicas de direito público, pelas mesmas razões.

56. De fato, a consecução dos fins cometidos pela Constituição e pelas leis à Administração Pública pressupõe o estabelecimento de uma rede de relações jurídicas entre o Poder Público e entidades públicas e privadas. Assim, condição essencial para, *e.g.*, a obtenção de crédito pelo Estado é a confiança que as instituições financeiras nacionais ou internacionais tenham nas instituições que compõem o aparelho estatal.

57. De igual forma, o grau de interesse despertado por licitações públicas e a sua conseqüente capacidade de obter propostas mais vantajosas para a coletividade varia em sentido diretamente proporcional ao grau de credibilidade das instituições públicas.

58. Em ambos os casos é fácil perceber o quanto a credibilidade e a confiabilidade inspiradas pelo Estado em seus parceiros – privados ou públicos – é importante para o alcance dos fins públicos cometidos à Administração Pública.

59. Deste modo, tal como o “abalo do crédito e do bom nome” da pessoa jurídica de direito privado, o “abalo de credibilidade e confiabilidade” da entidade pública caracteriza o dano moral suscetível de indenização.

60. No caso vertente, o Estado do Rio de Janeiro foi induzido, por força do convênio celebrado com o Município do Rio de Janeiro, a estabelecer um conjunto de relações jurídicas que serão frustradas como decorrência da ilegal e ilegítima denúncia manifestada pelo Prefeito. Além dos danos materiais causados por tal conduta, é inequívoco o abalo de credibilidade da Administração Pública estadual perante seus parceiros – tanto os efetivos e atuais, como aqueles potenciais e futuros.

61. Ora, a Constituição Federal atribui aos estados da Federação competência para a adoção de políticas de segurança pública, de acordo com as diretrizes que forem estabelecidas por seus governantes, eleitos pelo mandato popular. Por esse motivo, reconhecendo a natureza prioritária e a relevância das questões pertinentes à segurança no território fluminense, a Administração estadual procurou adotar uma série de iniciativas, tais como a aquisição de veículos, contratação de novos policiais, reforma de delegacias etc.

62. Considerando a necessidade de obtenção de novos recursos financeiros para realização de obras e construção de presídios, de modo a melhorar as condições de encarceramento de presos recolhidos no sistema prisional estadual, e acreditando nos legítimos propósitos da Administração municipal, o Estado do Rio de Janeiro aceitou celebrar o convênio ora em questão. Com a assinatura do pacto, ganhou o Município, na pessoa de seu Prefeito, grande espaço na imprensa, seja na televisão, no rádio ou em jornais e revistas, nos quais não se cansou de alardear os benefícios que a medida traria à população, por obra da “boa” administração do ente municipal.

63. Todavia, como se viu, o propósito de colaborar com o Estado do Rio de Janeiro revelou-se uma simples estratégia de “marketing” político da Administração municipal, de modo a obter maior espaço para sua publicidade, em ofensa, inclusive, à regra do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, que não permite que a publicidade governamental tenha caráter personalístico.

64. Ademais, a forma mediante a qual veio a ser denunciado o convênio, com a edição de decreto desarrazoado e imotivado, vale dizer, ilegal, acabou por impingir no Estado do Rio de Janeiro, e não apenas em sua alta administração, a pecha imerecida de entidade incapaz de atender aos interesses da população fluminense, em área de atuação tão importante quanto a segurança pública.

65. A atitude adotada pelo Prefeito, por conseguinte, compromete a credibilidade das políticas estaduais, afetando não somente a segurança, mas também denegrindo, injustamente, a imagem de todas as medidas implementadas pelo Estado do Rio de Janeiro em suas demais áreas de competência.

66. Sendo o Município responsável, na forma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, pelos danos causados por seus agentes, não há como negar que cabe ao Réu reparar os prejuízos à credibilidade e à imagem do Estado do Rio de Janeiro causado pelas atitudes do Chefe do Executivo municipal, mediante a indenização por danos morais e a condenação do Réu a

publicar, em jornais de grande circulação, a íntegra da sentença condenatória.

67. Naturalmente, não se pode admitir, com seriedade, que o Município venha a se locupletar em razão da exploração de mensagens publicitárias e divulgação de declarações dando conta de sua suposta colaboração no campo da segurança pública e na melhoria das condições do sistema prisional e, em seguida, denuncie, ilegítima e ilegalmente, o pacto celebrado, sem que se reconheça o dever de indenizar os prejuízos materiais e morais causados.

68. Caracteriza-se, desse modo, sobejamente, o dano moral imposto à pessoa jurídica do Estado do Rio de Janeiro, o qual deve ser indenizado, em valor a ser arbitrado por este MM. Juízo.

CONCLUSÃO E PEDIDO

69. Isto posto, o Estado do Rio de Janeiro requer:

- a) na forma do art. 12, II, do Código de Processo Civil, a citação do Réu, na pessoa do Prefeito Municipal, Sr. CESAR EPITÁCIO MAIA, para, querendo, contestar a presente demanda;
- b) após a oitiva do Ministério Público e a devida instrução processual, a condenação do Réu a ressarcir as perdas e danos decorrentes da denúncia do convênio celebrado entre as partes, representados pelos danos materiais especificados, os quais deverão ser quantificados mediante a realização de prova pericial ou em sede de liquidação de sentença, caso esta se faça necessária;
- c) a condenação do Réu a indenizar os danos morais causados, em quantia a ser arbitrada por este MM. Juízo;
- d) a condenação do Réu a publicar, em jornais de grande circulação, a íntegra da sentença condenatória; e
- e) a condenação do Réu no pagamento dos ônus de sucumbência.

70. Protesta pela produção de todas as provas em direito admitidas, em especial prova pericial e testemunhal.

71. Dá-se à causa o valor de R\$ 1.763.300,56.

72. Na forma do art. 39, I, do CPC, esclarece que receberá intimações na sede da Procuradoria Geral do Estado, situada na Rua Dom Manuel, nº 25, nesta cidade.

E. Deferimento.

Rio de Janeiro, 04 de março de 2004.

FRANCESCO CONTE
Procurador-Geral do Estado