



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA VARA ÚNICA DE UBAJARA-CE**

Referência:	Notícia de Fato nº 01.2020.00006093-0
Natureza:	Ação Civil Pública – Improbidade Administrativa
Requerente:	Ministério Público do Estado do Ceará
Requeridos:	<b>Renê de Almeida Vasconcelos</b>

O **Ministério Público do Estado do Ceará**, por intermédio do Promotor de Justiça desta comarca de Ubajara-CE, com fundamento no art. 127, *caput* e art. 129, III, ambos da Constituição Federal c/c art. 25, IV, “a” e art. 27, I da Lei 8.625/93 c/c art. 5º, I da Lei 7.347/85, propõe a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO CAUTELAR DE AFASTAMENTO C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER** em face de:

**Renê de Almeida Vasconcelos**, brasileiro, casado, residente na Rua Juvêncio Luís Pereira, n.º 514, Centro, Ubajara/CE, CEP nº 62.350-000.

pelos motivos de fato e de direito que passa a expor:

**I – DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:**

De acordo com o artigo 127 da Constituição Federal:

*Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

Por sua vez, o artigo 129, III da Carta Magna prevê:

*Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
[...]*



## PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE

*III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e **de outros interesses difusos e coletivos**; [...]* (negritei e sublinhei)

Em compasso com o mencionado dispositivo constitucional, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal n.º 8.625/93), ao estabelecer as funções gerais do Ministério Público, conferiu-lhe, em seu artigo 25, inciso IV, legitimidade para propor ação civil pública visando à proteção do patrimônio público.

Ainda no âmbito legal, a Lei n.º 8.429/92, que dispôs sobre a responsabilização de agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa, em atenção à norma constitucional inserta no § 4º do art. 37 da Carta Política de 1988, estabeleceu em seu art. 17, *caput*, que “a ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada”.

Na esfera jurisprudencial é pacífico o entendimento que atribui ao Órgão Ministerial legitimidade para estar em Juízo em defesa do patrimônio público. O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, editou uma súmula com o seguinte enunciado:

**Súm. 329** - O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público. (DJ 10.08.2006).

Assim, estabelecida está a legitimidade *ad causam* do *Parquet* para promoção da presente medida judicial, visando a proteção da moralidade administrativa e do patrimônio público.

## II – DA LEGITIMIDADE PASSIVA:

Os arts. 1º e 2º da Lei n.º 8.429/92 dispõem que:

*Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.*

*(...)*

*Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.*

No caso, o demandado é Prefeito do Município de Ubajara na gestão de 2017 a 2020. Há fortes indícios de que este faz uso das redes sociais e de ações de combate a pandemia causada pelo Covid-19 para se autopromover.

Ademais, conforme entendimento atual do STF e do STJ, não há impedimento para que os agentes políticos sejam responsabilizados por atos de improbidade. Nesse sentido:

*“Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza”. (STJ; Corte Especial; DJ 04.03.2010).*

### **III – DOS FATOS:**

O Sr. Dionatan Gomes do Nascimento Sousa representou ao Ministério Público em face do então Prefeito Renê de Almeida Vasconcelos, para que



fosse apurada a utilização indevida de publicidade nas redes sociais para se autopromover em razão das ações realizadas em combate ao Covid-19 no Município de Ubajara/CE.

Com a representação, foram encaminhados exemplares de fotos extraídas das redes sociais do agente político, as quais demonstram o Sr. Renê Vasconcelos realizando ações sociais, as quais aparecem atreladas à sua pessoa, ao invés de serem atribuídas ao Município de Ubajara.

Além disso, é certo que o Município de Ubajara conta com mecanismos de divulgação próprios, destaque-se que tais movimentos sociais poderiam ser publicados nas redes sociais oficiais do Município, através de notas informativas, sem serem atribuídos ao agente político.

Diante dos fatos mencionados, foi instaurada Notícia de Fato no âmbito deste órgão ministerial, visando apurar a prática de ato de improbidade administrativa configurado pela promoção pessoal do gestor municipal ao realizar ações de combate à pandemia causada pelo Covid-19.

Durante as investigações, constatou-se que, na seara da Justiça Eleitoral, o membro atuante expediu Recomendação nº 09.2020.00001825-3, com o fim de coibir o enaltecimento pessoas de agentes públicos na distribuição e doação de cestas básicas e outros benefícios.

Em razão disso, determinou-se a juntada da presente Recomendação no bojo da Notícia de Fato que lastreia essa exordial. Em análise da Recomendação mencionada e da Representação do denunciante, foi constatado que o mandatário praticou atos ímprobos antes, durante e depois da ciência da Recomendação mencionada, fato esse corroborado pelos documentos anexados à presente ação.



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

Dando continuidade ao presente feito, foi expedida notificação ao gestor para que este apresentasse defesa sobre a representação encaminhado a este órgão de execução. **Todavia, apesar da oportunidade ofertada, este manteve-se inerte.**

Dessa forma, percebe-se que o Prefeito Municipal pessoaliza as atuações do Ente Político, a fim de promover sua imagem como responsável pelos eventos realizados, em patente promoção da imagem e do nome de Renê Vasconcelos.

À vista disso, verifica-se que o requerido, na condição de Prefeito Municipal, realizou autopromoção, ao perpetrar as condutas acima descritas, deixando patente o desrespeito pelas normas constitucionais, as quais velam pela impessoalidade das ações da Administração Pública. Isso significa que, as atuações realizadas pelo Município em combate ao Covid-19 deveriam ser imputadas a este, e não ao agente. Assim, não é crível que conste nomes, símbolos ou imagens que associem atos, programas ou realizações ao agente político.

Saliente-se que as atitudes infratoras do Prefeito Municipal motivaram a expedição da Recomendação nº 09.2020.00001825-3. No entanto, mesmo ciente de que não poderia utilizar-se das ações promovidas pelo Município de Ubajara para enaltecer sua imagem, continuou a se autopromover através da publicação de fotos e vídeos em que faz questão de exaltar os projetos realizados pela Prefeitura Municipal como se fossem de sua autoria.

Nesse sentido, sabe-se que a **publicidade institucional** se destina a posicionar e fortalecer as instituições, prestar contas de atos, obras, programas, serviços, metas e resultados das ações da Administração Pública, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade e de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas, apresentando comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar,



orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios.

O § 1º, do art. 37, da Constituição Federal prevê que:

§ 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.

No caso de Renê Vasconcelos, a conduta foi exatamente contrária ao que exige o dispositivo constitucional.

Conforme se pode verificar das fotos trazidas aos autos da investigação, a publicidade, que deveria ser das ações e projetos da PREFEITURA, acabou sendo das ações e projetos de RENÊ VASCONCELOS. Há sempre a menção e a promoção de seu nome nas ações sociais realizadas e a exploração constante da veiculação de sua imagem, aliadas à realização dos projetos, obras e eventos do Município. Esta publicidade certamente projetou no cidadão que teve acesso a esse material a ideia de que tudo aquilo estava sendo feito por Renê Vasconcelos e não pelo Município (ente abstrato).

Com efeito, vê-se que o Prefeito Municipal violou o princípio da imparcialidade, ao utilizar-se indevidamente das ações realizadas como enaltecimento pessoal, uma vez que a publicidade realizada pelo agente político não tem fins educacionais, informativos ou de orientação social, mas, tão somente, de favorecimento pessoal de sua imagem.

É certo, portanto, que não se deu destaque ao fato de o Município de Ubajara estar realizando ações solidárias e de enfrentamento à pandemia causada pelo Covid-19, mas sim de que foi **RENÊ VASCONCELOS** quem



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

## **MOBILIZOU AS PESSOAS A DOAREM ALIMENTOS e DISTRIBUIU CESTAS BÁSICAS.**

O Sr. Renê Vasconcelos, em todas as ações, faz questão de associar sua imagem, enquanto Prefeito Municipal, aos projetos realizados, através de vídeos e fotos compartilhadas não só em sua página pessoal na internet, como também na rede social da Prefeitura Municipal de Ubajara, onde o agente político, aparece nas ruas distribuindo álcool em gel.

Ademais, o que aparenta é que não foi a Prefeitura de Ubajara que proporcionou as cestas básicas, que organizou as equipes de segurança pública e vigilância sanitária para dispersar aglomerações, mas sim RENÊ VASCONCELOS.

Vê-se que o promovido deu ênfase às realizações do Município como se suas fossem, falando sempre em primeira pessoa, na intenção de iludir os cidadãos e de se promover às custas da publicidade institucional da Administração Pública. É o que se nota de uma das publicações em sua rede social Instagram, em que o agente político faz questão de afirmar “Assinei a contratação de mais um terminal 24 horas para Ubajara! Vai dar mais agilidade nas operações bancárias e ajudar muito na diminuição das filas !!”

Essas condutas fatalmente afrontaram os princípios mais elementares da Constituição Federal, notadamente os que fundamentam a Administração Pública.

## **IV – DA VEDAÇÃO À PROMOÇÃO PESSOAL:**

A conduta do administrador público que visa à promoção pessoal desafia a própria concepção de Estado Republicano e Democrático de Direito.



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

Não é necessário reafirmar que na República – em oposição às concepções personalistas de Poder derivadas da Monarquia, em que o Estado serve ao soberano dotado de privilégios – prevalecem valores de outra ordem, na medida em que o Poder não se identifica com as pessoas que exercem funções estatais, sendo, pois, impessoal e de investidura temporária, por definição. Poder que, na República, tem por soberano o *populus*, detentor primeiro e último da coisa pública.

Partindo dessa premissa fundamental que caracteriza o Estado brasileiro, não há espaço para que o mandatário popular se aproprie de ações públicas, fazendo delas a projeção de sua personalidade, como aconteceu nos casos em tela, sob a gestão do requerido.

O princípio republicano, como todos os demais princípios fundamentais da Constituição Federal, inspira outras normas constitucionais e informa os princípios da Administração Pública. Assim, o artigo 37, “caput” da Constituição da República ao estabelecer as diretrizes para a atuação da Administração Pública, prevê os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como os vetores da atuação administrativa.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Os comandos principiológicos são formas de expressão da própria norma e possuem eficácia irradiadora sobre todo o ordenamento jurídico. Os princípios – com ênfase para o da impessoalidade – a exemplo das regras, carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a necessária conformação de qualquer conduta aos seus ditames, o que denota o seu caráter cogente e normativo (dever ser).





**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

Portanto, os princípios regentes da atividade estatal, em sendo normas, a um só tempo, acarretam um dever positivo para o agente público – o qual deve ter seu atuar direcionado à consecução dos valores que integram o princípio – e um dever negativo, consistente na interdição da prática de qualquer ato que se afaste de tais valores.

Nesse diapasão, como desdobramento lógico dos comandos do art. 37, “caput”, CF/88, o parágrafo primeiro veio a estabelecer regras para a publicidade oficial ou institucional, no âmbito da Administração Pública das três esferas estatais, nos seguintes termos:

*§ 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.*

Assim, o princípio da publicidade deve ser entendido como a obrigação de acesso difuso do público às informações relativas às atividades do Estado, seja na divulgação em imprensa oficial ou particular, seja pela prestação de contas dos entes públicos ou divulgação de serviços.

Porém, conforme o § 1º do art. 37 da CF, é terminantemente proibida a propaganda ou autopromoção pessoal do agente público na propaganda oficial/institucional, como a menção de seu nome próprio ou de seus símbolos ou imagens a ele relacionadas. O desrespeito ao mandamento constitucional, além da ilegalidade, configura pessoalidade, imoralidade e desonestidade, e, portanto, ato ímprobo.

Acerca da exigência da impessoalidade na Administração Pública, leciona o consagrado Marino Pazzaglinni Filho:

“Assim, o princípio da impessoalidade impõe ao agente público, no desempenho de função estatal, comportamento



## PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE

sempre objetivo, neutro e imparcial, isto é, imune a seus liames de caráter pessoal, subjetivo ou partidário, procurando o atendimento dos interesses de todos e não de determinados grupos, facções ou indivíduos” (p. 21, 2016)

*Sobre o tema, leciona José Afonso da Silva:*

O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004).

É patente a fraude por meio dos informes publicitários, nos quais, a pretexto de se conferir transparência à atividade administrativa, são divulgadas fotos e vídeos do administrador, com o nítido propósito de promover sua imagem diante da população.

### **V – DA APLICABILIDADE IMEDIATA E FORÇA NORMATIVA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS:**

Os princípios não representam apenas recomendações, são na verdade, regras de caráter obrigatório, impositivos e de aplicação imediata. Tendo em vista que a Constituição é norma superior, a qual toda a legislação infraconstitucional é subordinada, com mais razão se deve respeito aos princípios, visto que é deles que se extrai o próprio fundamento de todo o ordenamento jurídico.

Sem esse alicerce ou sem mecanismos que garantam sua efetividade, a ordem constitucional torna-se vulnerável, com o risco de se aniquilar a própria base do sistema jurídico.



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

## **VI – DO DOLO EM VIRTUDE DO DESCUMPRIMENTO DA RECOMENDAÇÃO Nº 09.2020.00001825-3**

Foi instaurado pela Promotoria Eleitoral o Procedimento Administrativo nº09.2020.00001825-3, visando acompanhar os critérios estabelecidos na Recomendação expedida com o fim de coibir a distribuição para quem quer que seja, pessoas físicas ou jurídicas, de bens, valores ou benefícios durante todo o ano de 2020 no Município de Ubajara e Ibiapina, bem como no intuito de combater a promoção pessoal dos gestores nas ações destinadas ao combate do Covid-19.

A referida Recomendação, no item 2, fl. 37, estabelece algumas diretrizes para a distribuição de bens, serviços e auxílios pelos agentes públicos durante o enfrentamento a pandemia causada pelo Covid-19. No documento, foi explicitada a vedação do uso promocional dessas ações sociais em favor de agente público, candidato, partido ou coligação.

Por mais que se trate de Recomendação no âmbito do Ministério Público Eleitoral, esta tem seus efeitos irradiados na Justiça Comum, tendo em vista que a mesma explicitou ao gestor o alertando que ele deveria se portar de maneira impessoal nas ações e doações de verbas públicas ou privadas ao povo de Ubajara no enfrentamento do COVID-19 para que não se configurasse a pessoalidade e promoção pessoal, sob pena de manejo de ações judiciais cabíveis.

Assim, a presente recomendação cientificou, orientou e alertou que o gestor público deveria ter uma conduta de impessoalidade nas ações de combate ao COVID-19 e que a conduta do ora réu, devidamente cientificado do seu dever de impessoalidade, apesar de não ferir a recomendação no âmbito eleitoral, teve efeito residual no direito comum, uma vez que foi praticado em razão de verbas privas.

Acrescente-se que consta à fl. 41 certidão comprovando o envio da Recomendação alhures, sendo certo que os agentes públicos não podem alegar desconhecimento do ato ilícito cometido, caso agissem na contramão do exposto no documento.



## PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE

Dessa forma, resta configurado o dolo do Prefeito Municipal de Ubajara, pois, mesmo estando ciente da ilicitude da promoção pessoal, utilizou-se das doações e das atividades realizadas para engrandecer sua imagem pessoal.

### **VII – DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:**

Por consectário, ainda no Capítulo dedicado à Administração Pública, a Constituição da República estabelece a necessidade de repressão dos atos de improbidade administrativa, prevendo a edição de uma legislação infraconstitucional para tutelar a matéria (art. 37, § 4º da CF/88).

Dessa forma, a Lei 8.429/92 - “Lei de Improbidade Administrativa” - cuidou de regulamentar o art. 37, § 4º da CF/88, tipificando os atos de improbidade, bem como prevendo as respectivas sanções e estabelecendo o rito para o respectivo processo e julgamento.

De acordo com a aclamada Lei, os atos de Improbidade Administrativa são compreendidos em três modalidades distintas, quais sejam: aqueles que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei 8.429/92), os que importam em prejuízo ao erário (art. 10 da Lei 8.429/92), e os atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/92).

*In casu*, constatou-se que o Prefeito Municipal, utiliza-se de ações sociais para promover sua imagem pessoal, enaltecendo sua imagem, com a inserção de opiniões pessoais, com a vinculação indevida da pessoa dele à realização de atos oficiais, programas, parcerias e serviços públicos inerentes ao Município, que desvirtuaram totalmente da ideia de publicidade institucional.

Não se questiona que a Administração Pública possa promover a publicidade de seus atos, programas, serviços, campanhas e obras, desde que seja



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

efetivamente impessoal e o fim visado seja exclusivamente a educação e a informação social dos administrados. A impessoalidade da publicidade verdadeiramente institucional se traduz na menção do órgão, da instituição, do ente, do poder, e não do agente, do chefe, do mandatário ou do administrador.

Entretanto, em vez de fazer constar informações de caráter educativo, informativo e/ou de orientação social, o requerido os utilizou para sua propaganda pessoal e política, para se promover aos olhos dos administrados, e tudo às custas do Erário.

Além disso, Renê Vasconcelos se vale das ações de combate ao Covid-19 realizadas por todos os municípios, como organização de filas em bancos e realização de ações de dispersão de aglomerações de pessoas para se promover publicamente. Em vez de apenas serem informadas essas ações em página oficial da Prefeitura, sem constar a imagem de mandatários, o Prefeito Municipal se coloca no foco principal dos movimentos.

Os fatos acima indicados confirmam que Renê de Almeida Vasconcelos violou os princípios fundamentais da administração pública, notadamente os da legalidade, impessoalidade e moralidade, e, dessa forma, praticou ato de improbidade:

***Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:***

***I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;***

A jurisprudência pátria, em hipóteses análogas ao presente caso, não tolera esse tipo de abuso e pune com rigor os infratores, pontuando sempre, que o gestor apenas implementa atividades públicas em decorrência da representação que lhe foi conferida pelo povo:

APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - FESTIVAL DE INVERNO - DIVULGAÇÃO DE IMAGENS E MENSAGENS EM LIVRETO - DESVIO DA FINALIDADE INFORMATIVA - PROMOÇÃO PESSOAL - PROPAGANDA VEICULADA COM VERBA PÚBLICA - DOLO GENÉRICO - ATO ÍMPROBO CONFIGURADO - CONDENAÇÃO MANTIDA. O Colendo Superior Tribunal de Justiça tem entendido que basta a presença de dolo genérico para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei Nº 8.429/92. Para a configuração dos tipos previstos no art. 9º, inciso XII, e 11, 'caput', da Lei Nº 8.429/92, deve restar demonstrada a utilização de propaganda ou de informativo da Administração Pública com conteúdo que extrapola o interesse público para o qual se destina, revelando a promoção pessoal do agente político relacionada às ações públicas associadas a sua pessoa. O proveito obtido pelo agente político para a configuração do ato tipificado no art. 9º não precisa ser necessariamente econômico, bastando que com a propaganda veiculada com verba pública obtenha prestígio político e destaque na comunidade local. (TJ-MG-AC: 10000160474789002 MG, Relator: Ângela de Lourdes Rodrigues, Data de Julgamento: 17/10/0017, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 25/10/2017)

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL DO RÉU. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 535 DO CPC. DESNECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO

BASILAR DO ACÓRDÃO, O QUE ATRAI A SÚMULA 283/STF. APLICABILIDADE DA LEI Nº [8.429/1992](#) A PREFEITO MUNICIPAL. VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL COM OBJETIVO DE PROMOÇÃO PESSOAL. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONFIGURAÇÃO DE DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. REDIMENSIONAMENTO. 1. Não há ofensa ao art. [535](#) do [CPC](#), na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos. Ressalte-se que não se pode confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional. 2. A Corte local indeferiu a pleiteada produção de provas testemunhal e pericial por entender que o arcabouço probatório constante dos autos se mostrou suficiente para o deslinde da controvérsia. Hipótese em que o recorrente não demonstrou o desacerto dessa conclusão. Não bastasse, o que se pretendia comprovar era a ausência de responsabilidade do ora insurgente pelo ato ímprobo. Ocorre que, no particular, o recurso especial não impugnou fundamento basilar que ampara o acórdão recorrido, qual seja, a preclusão do tema. Incidência do obstáculo da Súmula 283/STF. 3. O aresto impugnado está em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a Lei nº [8.429/1992](#) é aplicável aos Prefeitos Municipais, não cabendo falar em incompatibilidade com o Decreto-Lei nº [201/1967](#). 4. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, restou claramente demonstrado o dolo, no mínimo genérico, na irregular veiculação de propaganda institucional em que atreladas as realizações do Município ao seu então alcaide e ora recorrente. Tal conduta, atentatória aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, nos termos da jurisprudência desta Corte, é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art.

11 da Lei nº 8.429/1992. 5. Redimensionamento das sanções aplicadas, em atenção aos vetores da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como à diretriz dosimétrica estampada no parágrafo único do art. 12da LIA ("[...] o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente"). 6. Recurso especial parcialmente provido, para se decotar as penalidades impostas. (REsp 1114254/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/04/2014, DJe 05/05/2014).

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPAGANDA POLÍTICA EM POSTOS DE SAÚDE. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E DA PUBLICIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público de São Paulo contra o recorrente, uma vez que, na condição de prefeito do Município de Itapevi/SP, teria efetuado "gravação e posterior reprodução, em postos de saúde, de fita de vídeo cassete contendo propaganda política favorável ao ex-prefeito João Carlos Caraméz, então, candidato ao cargo de Deputado Estadual" (fl. 4, e-STJ). 2. O Tribunal de origem manteve sentença que julgou pedido parcialmente procedente para condenar o recorrente pela prática da conduta descrita no art. 11 da Lei 8.429/1992, aplicando a pena de suspensão dos direitos políticos de pagamento de multa civil. O acórdão recorrido consignou que "não restam dúvidas de que a fita de vídeo foi exibida nos postos de saúde da municipalidade durante a gestão do corrêu Sérgio Montanheiro, fato este devidamente comprovado





**MPCE**  
Ministério Público  
do Estado do Ceará

**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

perante a Justiça Eleitoral (fls. 165/178), e que em razão disso não pode mais aqui a matéria fática ser objeto de nova discussão (...). Desta forma, informes visando a promoção pessoal, como é o que consta do presente caso, mostra-se estranho ao interesse público, já que a publicidade autorizada na lei diz respeito somente à divulgação de obras ou programas de caráter educativo" (fls. 586-588, e-STJ). 3. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. 4. É pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico que ficou devidamente demonstrado no caso dos autos. 5. Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com o revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ. 6. O entendimento firmado na jurisprudência do STJ é no sentido, como regra geral, de que modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstada nesta instância especial. Ademais, a análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a consequente reversão do entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. No ponto, é importante salientar que as razões expendidas no presente recurso não são suficientes a afastar a incidência da Súmula 7/STJ quanto à alegação de gravidade excessiva da pena aplicada. Afinal, houve ampla fundamentação acerca dos atos imputados aos ora recorrentes e correlação à penalidade imposta. 7. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

parte, não provido. (STJ - REsp: 1656384 SP 2015/0277093-3, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 28/03/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/05/2017)

Acrescente-se que a configuração do ato de improbidade descrito no art. 11 da Lei 8.429/92 não depende da demonstração do dolo específico, bastando que reste claro o dolo genérico, consistente na vontade de o agente praticar a conduta violadora dos princípios da Administração Pública, não sendo necessária a configuração da vontade de infringir os preceitos citados. Assim, ainda que sem intenção ou ciência de que o ato seja ilícito, restará configurado o ato de improbidade administrativa.

Destarte, restando clara a prática dos atos ímprobos e o dolo dos requeridos, que fizeram uso indevido da publicidade com a finalidade de obterem promoção pessoal, o Ministério Público vem à presença de Vossa Excelência requerer a condenação deles nas penalidades previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92.

#### **VIII – DO AFASTAMENTO CAUTELAR DO GESTOR MUNICIPAL**

A doutrina e jurisprudência sobre o assunto se assentam com certa tranquilidade quanto ao afastamento de funcionários públicos de seus cargos.

Wallace Paiva Martins Júnior em sua obra *Probidade Administrativa* (Editora Saraiva, em São Paulo, 2001) assevera sobre o tema:

“O parágrafo único do art. 20 possibilita ao juiz ou à autoridade administrativa o afastamento cautelar do agente público do exercício do cargo, emprego ou função pública. Trata-se de medida cautelar cujo requisito imprescindível é a necessidade da instrução processual, e assim deve ser expressamente motivada sua concessão.

Não raro, para a captação dos elementos probatórios é da conveniência da instrução afastar-se o servidor de suas funções para evitar perecimento de prova, influência sobre testemunhas, notadamente se ele é dotado de poder de mando.”

Não há dúvida, ante os elementos trazidos, a sua continuação na função pública deve ser considerado altamente inconveniente, eis que poderá continuar a praticar condutas ilegais, bem como pode servir como mau exemplo ao ponto de provocar descrédito às instituições públicas.

Dessa forma, observa-se que o aludido requerido, em razão do cargo que exerce, pode atrapalhar as investigações, bem como continuar utilizando a máquina pública para promoção pessoal e de seus correligionários, em razão de ser o corrente ano eleitoral.

Prosegue Wallace Paiva Martins Júnior:

A permanência do servidor no cargo público, como advertiu a jurisprudência, ‘poderia ser causa natural de perturbação à coleta de provas no processo (...) A propósito, é preciso se ressaltar que a prova que justifica o afastamento é de natureza processual, como diz a lei, pouco importando, pois, para tal fim, com a devida licença, que a inicial da ação civil já tivesse vindo instruída com alguns volumes de elementos coletados durante o inquérito administrativo’, adiantando o fundamento da credibilidade do cargo público, pela qual ‘a doutrina admite que a liminar se impõe, quando o agente público se porta de uma maneira tal, que induz à presunção de que, ficando em seu cargo, acarretará novos danos ao Erário Público e à sociedade”’.

Marcelo Figueiredo em obra homônima (Probidade Administrativa, 4ª edição, Editora Malheiros, maio de 2000), é de mesma opinião:

“O afastamento pode ser decretado em nível administrativo ou judicial. No primeiro caso, desde que haja fundados indícios de responsabilidade do servidor. Na



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

fase judicial, do mesmo modo, o juiz será competente para decretá-lo na medida em que se mostre necessário à instrução processual”.

Também é esta a orientação jurisprudencial:

“Responsabilidade civil – Improbidade administrativa – Prefeito – Afastamento liminar do cargo, com fundamento no art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/92 – Medida necessária para a instrução processual – Recurso não provido” (TJSP, 4ª Câm. de Direito Público, AgI 94.250-5/1, Guarulhos, Rel. Des. Jacobina Rabello, 11-2-99).

O parágrafo único do art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa assim dispõe:

“Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

**Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução.”**

A norma acima revela que o afastamento cautelar dos agentes públicos pode ser aplicado na hipótese de se evidenciar elementos que indiquem a necessidade da medida para fins de se garantir a regularidade da instrução.

Acrescente-se que o mandatário, mesmo após a Recomendação nº 09.2020.00001825-3, a qual alertava os agentes públicos para evitarem a autopromoção quando realizassem ações de enfrentamento ao Covid-19, continuou a utilizar-se das redes sociais para engrandecimento de sua imagem pessoal. À vista disso,



## PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE

é certo que, caso não seja deferido seu afastamento cautelar, o agente político seguirá desrespeitando as normas constitucionais e perpetrando atos atentatórios às Instituições Públicas.

**Os fatos descritos bem revelam a materialidade e autoria do abuso perpetrado pelo requerido. O *periculum in mora* e o *fumus boni iuris* são evidentes, pois os fatos investigados já contam com fortes elementos probatórios a comprovar a autoria e materialidade dos atos de improbidade administrativa acima descritos.**

### X – DO PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

Trata-se aqui de tutela reintegratória – de remoção do ilícito –, diferente da tutela ressarcitória, em que se espera o dano patrimonial acontecer para se fornecer a tutela. Neste ponto, é oportuna a lição de LUIZ GUILHERME MARINONI.

*[...] dentro da sociedade atual, determinados bens são imprescindíveis para uma organização social mais justa. Tais bens necessitam ser efetivamente garantidos, e para tanto são instituídas normas. Essas normas, que proíbem determinados atos, obviamente devem ser respeitadas, pois de outra forma os bens que visam proteger serão irremediavelmente prejudicados... Nas situações em que uma dessas normas é violada, não importa o ressarcimento do dano... o que realmente interessa é dar efetividade à norma não observada<sup>1</sup>.*

Ante o quadro acima relatado e o exposto nos pontos anteriores, que deixaram evidenciadas a violação aos princípios da Administração Pública descritos no art. 11 da Lei 8.429/92, e também à Constituição Federal, em atenção ao art. 37, caput e §1º não se permitem maiores delongas para a adoção das medidas necessárias ao impedimento da continuidade de uso indevido de publicidade para autopromoção do Prefeito Municipal de Ubajara/CE.

<sup>1</sup> In: **Manual do processo de conhecimento**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 250

O art. 12 da Lei n.º 7.347/85 possibilita a concessão de mandado liminar nos autos da ação civil pública.

Sobre o tema, releva registrar o escólio de José dos Santos Carvalho Filho:

*“Na ação civil pública também pode se concedido o mandado liminar. Embora as medidas cautelares guardem maior adequação com a ação cautelar, a doutrina tem entendido que normas processuais prevêem, algumas vezes, esses tipos de providência em diversas ações. É o chamado poder geral de cautela conferido ao juiz pelo art. 798, do CPC, que autoriza a expedição de medidas provisórias quando julgadas necessárias em determinadas situações fáticas. Como bem anota Humberto Theodoro Junior, ‘tais providencias que carecem da qualidade de processo e ação, apresentam-se essencialmente como acessórias do processo principal’, motivo por que ‘não devem sequer ensejar autuação apartada ou em apenso’. Alias, já houve ensejo a manifestação judicial a respeito da possibilidade de ser medida liminar expedida dentro da própria ação civil pública. O que é importante é que se faça, presentes os pressupostos da medida – o risco de lesão irreparável em vista de eventual demora e a plausibilidade do direito. Desse modo, o autor da ação civil pública, vislumbrando situação de risco aos interesses difusos ou coletivos a serem protegidas, pode requer ao juiz, antes mesmo de formular o pedido na ação, a concessão de medida liminar, a exemplo, alias, do que ocorre naturalmente em outros procedimentos especiais, como o mandado de segurança e a ação popular”<sup>2</sup>.*

De outro norte, Hugo Nigro Mazzilli<sup>3</sup>, estabelece quais são os requisitos da liminar neste tipo de ação:

*Em tese, cabe liminar em quaisquer ações civis públicas ou coletivas. Como na matéria se aplicam subsidiariamente o CDC e o CPC, isto impõe sejam considerados os pressupostos das medidas de cautela (fumus boni juris e periculum in mora).*

<sup>2</sup> Ação Civil Pública – Comentários por Artigos, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995, p. 270.

<sup>3</sup> A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, Ed. Saraiva, 13ª ed., p. 182

O art. 300 do novo CPC estabelece que:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Como se vê, os requisitos para a concessão da tutela de urgência continuam os mesmos, quais sejam: a probabilidade do direito alegado (*fumus boni juris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

No caso que ora se apresenta, o *fumus boni juris* se encontra fartamente demonstrado, notadamente pela manifesta e flagrante violação à Lei 8.429/92 e à Constituição Federal, conforme fazem prova as fotos retiradas da rede social do gestor municipal, em que o agente político aparece, utilizando-se das ações realizadas para engrandecer sua imagem pessoal.

Por sua vez, o *periculum in mora* também está devidamente caracterizado, pois as atitudes do Prefeito Municipal afrontam o bom funcionamento das Instituições Públicas, colocando em descrédito a publicidade dos atos promovidos pelo Ente Político, pois em todos os seus pronunciamentos e aparições faz questão de associar sua imagem pessoal às ações que, na verdade, provêm da Prefeitura Municipal de Ubajara.

Resta evidente, assim, o perigo de referido dano continuar a ocorrer, caso não se conceda a tutela antecipada de remoção dos conteúdos, fotos e



## PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE

vídeos, em que o Prefeito Municipal utiliza-se das ações sociais de combate ao Covid-19 para enaltecer sua imagem, em patente violação ao Princípio da Impessoalidade e desrespeito aos ditames consagrados no art. 37, caput e §1º da Constituição Federal.

Assim, a concessão de liminar se impõe como medida necessária para evitar que os atos ilícitos de publicidade indevida e autopromoção continuem a ser veiculados nas redes sociais do agente político.

### **X – DOS PEDIDOS:**

Em vista do exposto, requer em sede de tutela liminar (*art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92*), o AFASTAMENTO do Promovido, Sr. Renê de Almeida Vasconcelos, do cargo de Prefeito Municipal, em razão da conduta ímproba do requerido, medida esta necessária para assegurar a instrução processual.

Além disso, pugna pelo que se segue:

**a)** Conceder liminarmente *inaldita altera pars* a medida de remoção das fotos e dos vídeos da rede social pessoal do Prefeito Municipal, bem como das páginas de comunicação oficial da Prefeitura Municipal de Ubajara em que o agente político aparece em nítida violação ao Princípio da Impessoalidade, conforme restou demonstrado alhures;

**b)** Que Vossa Excelência autue a presente ação e ordene a **NOTIFICAÇÃO** do requerido, para que, querendo, ofereça manifestação escrita, no prazo de quinze dias, nos termos do § 7º, do artigo 17, da Lei nº 8.429/92;

**c)** Após a manifestação do réu, que Vossa Excelência receba a petição inicial (artigo 17, § 9º da Lei nº 8.429/92) e ordene a **CITAÇÃO PESSOAL** do demandado, para que possa contestar a presente ação, no prazo legal, sob pena de lhe ser decretada a revelia, ou, para, no mesmo prazo, apresentar a defesa que tiver;





**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE UBAJARA-CE**

**d)** A citação do Município de Ubajara para, querendo, manifestar-se nos moldes do art. 17, § 3º da Lei nº 8.429/92;

**e)** Seja, ao final, julgada procedente a presente Ação Civil Pública, para o fim de condenar **Renê de Almeida Vasconcelos**, pela prática de atos de improbidade administrativa que violoram os princípios da administração pública – à suspensão dos direitos políticos; ao pagamento de multa civil; e à 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, nos moldes do art. 12, III, da Lei nº 8.429/92;

**f)** Seja condenado ao pagamento das custas e demais despesas processuais.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova admissíveis em direito, notadamente pelos elementos já colhidos nos inquéritos civis públicos anexos, bem como por prova pericial; depoimento pessoal do acionado; depoimento de testemunhas, que poderão ser oportunamente arroladas; juntada posterior de documentos; tudo, desde logo, requerido.

O Ministério Público é isento do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, na forma do que dispõe o art. 18 da Lei Federal nº 7.347/85 e art. 10, II, da Lei Estadual n. 12.381/94.

## **XI – EM ANEXO**

- I- Notícia de Fato
- II- Recomendação
- III- Representação
- IV- Fotos e Vídeos



Dá-se à causa o valor de R\$ 20.000,00 para efeitos fiscais, embora de valor inestimável.

Pede deferimento.

Ubajara-CE, 07 de maio de 2020.

*Maxwell de França Barros*  
*Promotor de Justiça*