

**Ação civil pública - Improbidade administrativa - Vereadores, servidor público e empresa de comunicação e *marketing* - Informes publicitários - Confecção e circulação - Promoção pessoal dos parlamentares à custa do erário municipal - Não configuração - Caráter informativo e educativo dos impressos - Respeito ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal - Princípios da moralidade e da impessoalidade - Observância**

Ementa: Apelações cíveis. Ação civil pública. Agravos retidos desprovidos. Preliminares rejeitadas. Não conhecimento do apelo de V.C.S., por deserção. Improbidade administrativa. Vereadores, servidor público e empresa contratada. Confecção e circulação de impressos publicitários veiculando promoção pessoal dos parlamentares, à custa do erário público municipal. Não configuração. Caráter informativo e educativo dos informes. Respeito ao art. 37, § 1º, CR. Observância dos princípios moralidade e da impessoalidade. Recursos a que se dá provimento.

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0701.08.226620-9/003 - Comarca de Uberaba - Apelantes: M.M.B. e outros - Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Relator: DES. RONEY OLIVEIRA**

### **Acórdão**

Vistos etc., acorda, em Turma, a 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador Roney Oliveira, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimi-

dade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO AOS AGRAVOS RETIDOS, REJEITAR PRELIMINARES E DAR PROVIMENTO ÀS APELAÇÕES.

Belo Horizonte, 17 de maio de 2011. - Roney Oliveira - Relator.

### Notas taquigráficas

Proferiram sustentações orais, pelo 3º apelante, a Dr.ª Luciana Silva Camargo Barros; em causa própria, o Dr. L.S.Q.; e, pelo Ministério Público, a Dr.ª Gisela Potério Santos Saldanha. Assistiu ao julgamento, pelo 15º apelante, o Dr. José Sad Júnior.

DES. RONEY OLIVEIRA - Tendo em vista as sustentações orais e para que sejam acrescidos alguns pontos que não foram abordados em meu voto, peço vista.

*Súmula* - PEDIU VISTA O RELATOR, APÓS SUSTENTAÇÕES ORAIS.

### Notas taquigráficas

Assistiu ao julgamento, pelo 3º apelante, a Dr.ª Luciana S. Camargo Barros.

DES. RONEY OLIVEIRA (Presidente) - O julgamento deste feito foi adiado na sessão do dia 10.05.2011, a meu pedido, após sustentações orais.

O meu voto é o seguinte.

Reexaminei a matéria, reli o processo, estive atento às sustentações orais, todas elas bem produzidas, uma delas em causa própria, outra pela Procuradora de Justiça, as outras pelos advogados dos apelantes.

Trata-se de apelações cíveis interpostas em face da r. sentença de f. 2.619/2.644, que, nos autos da ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa e danos patrimoniais ajuizada pelo Ministério Público contra os vereadores A.C.S.N., C.H.S.R., M.R.R., M.M., V.C.S., A.C.L.R., D.C.O., I.R.R., J.R.M., L.S., M.M.B., P.H.P., V.E.B., W.V.T. e H.G.A., o servidor público L.S.Q. e a E.S.C.M.C.L., julgou procedente o pedido, para condenar:

- todos os réus, à exceção de H.G.A., solidariamente, ao ressarcimento integral do patrimônio público municipal lesado, correspondente a todas as despesas suportadas com a aquisição e distribuição do informe "Câmara em Dia", edição nº 01, de dezembro de 2005;

- todos os réus, solidariamente, ao ressarcimento integral do patrimônio público municipal lesado, correspondente a todas as despesas suportadas com a aquisição e distribuição do informe "Câmara em Dia", edição nº 02, de maio de 2006, também à proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou in-

centivos fiscais ou creditícios, seja direta ou indiretamente, e ao pagamento das custas e despesas processuais;

- todos os réus, à exceção da E.S.C.M.C.L., na perda da função pública, na suspensão dos direitos políticos pelo período de 5 (cinco) anos e no pagamento de multa civil de 10 (dez) vezes o valor da remuneração recebida por cada um;

- a E.S.C.M.C.L. ao pagamento de multa civil em duas vezes o valor do dano gerado ao Município de Uberaba em razão da aquisição e distribuição dos informes "Câmara em dia", edições nºs 01 e 02.

Embargos de declaração manejados por A.C.L.R. (f. 2.648/2.652), M.R.R. (f. 2.654/2.681), L.S.Q. (f. 2.683/2.685), S.C.M.C.L. (f. 2.687/2.689) e A.C.S.N. (f. 2.691/2.693) rejeitados pela decisão de f. 2.694.

Apelam os requeridos M.M.B. (f. 2.709/2.740), V.C.S. (2.743/2.749), L.S. (2.751/2.796), A.C.L.R. (f. 2.800/2.845), M.M. (2.848/2.872), H.G.A. (2.875/2.902), M.R.R. (2.906/2.936), L.S.Q. (2.939/2.978), A.C.S.N. (f. 2.981/3.048), V.E.B. (f. 3.051/3.054), D.C.O. (f. 3.057/3.076), W.V.T. (f. 3.079/3.012), S.C.M.C.L. (f. 3.015/3.054), P.H.P. (f. 3.215/3.140) e C.H.S.R. (3.143/3.160), arguindo, em preliminar, inépcia da inicial, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo (art. 295, parágrafo único, inciso II, CPC); cerceamento de defesa, em virtude do julgamento antecipado da lide; negativa de prestação jurisdicional, por não terem sido enfrentadas as preliminares arguidas (individualização de eventual ato de improbidade praticado pelos réus, excludente de responsabilidade, não ocorrência de promoção pessoal e dosimetria da aplicabilidade da pena); sentença *extra petita*, por inexistir pedido de condenação dos requeridos em dez vezes o valor recebido; ilegitimidade ativa do Ministério Público para a propositura da ação e ilegitimidade passiva dos requeridos, a saber, da empresa S.C.M.C.L., por ter cumprido apenas determinação da contratante e não ter participado da distribuição do material publicitário, e dos agentes políticos e do servidor L.S.Q., por não terem veiculado promoção pessoal através dos informes publicitários e por não terem sido os ordenadores das despesas. Pugnam, preambularmente, pelo julgamento dos agravos retidos.

Em seara meritória, pleiteiam a reforma da sentença, sob os argumentos, em síntese, de inexistir a alegada prática de ato ímprobo, comissivo ou omissivo, na veiculação das matérias de caráter meramente informativo e educativo, que tenha importado em enriquecimento ilícito dos agentes públicos ou sua promoção pessoal ou que tenha gerado prejuízo ao erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública.

Prequestionam os arts. 5º, incisos LV e LVI, 30 e 37, § 1º, da Constituição Federal e, ainda, o vício de inconstitucionalidade da Norma 8.429/92, discutido na ADI 2138.

Sustentaram que

a publicidade debatida se deu em caráter meramente institucional, uma vez que estava-se a comemorar os 170 anos do Poder Legislativo da cidade e, em tais condições, emergiu razão de significância e ponderável a justificar a divulgação de atos e fatos marcantes interligados à Câmara Municipal, no que se refere às atividades, ações legislativas, operacionalidade a atuação pública dos próprios vereadores (f. 2.886).

Alternativamente, requerem os réus L.S.Q., A.C.S.N. e a empresa S.C.M.C.L., “em sendo aplicado pena, seja observado o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, excluindo da condenação a perda da função pública, a proibição de contratar com o Poder Público e a suspensão dos direitos políticos” e, “havendo condenação, seja a multa aplicada em seu mínimo legal”. A empresa S. pugnou, ainda, pela limitação da responsabilidade ao valor recebido entre 5% a 20%.

Requeru o réu L.S. a concessão da assistência judiciária.

Contrarrazões às f. 3.173/3.178.

Opina a douta Procuradoria-Geral de Justiça, às f. 3.194/3.215, pelo não provimento dos recursos.

É o relatório.

Conheço dos recursos (agravos retidos e apelações).

Defiro o pedido de assistência judiciária requerido por L.S.Q.

Inicialmente, cumpre analisar os agravos retidos, manejados por C.H.S.R., M.M., A. C.S.N., D.C.O., L.S. e I.R.R., respectivamente, às f. 1.098/1.111, 1.113/1.116, 1.121/1.144, 1.152/1.161 e 1.239/1.244, nos quais se insurgem contra a decisão do Juiz *a quo* (1.078/1.090), que recebeu a petição inicial, com fulcro na Lei nº 8.429/92, e determinou a citação dos requeridos.

Dispõe o art. 17, §§ 6º, 7º e 8º, da Lei nº 8.429/92:

Art. 17. [...]

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos artigos 16 a 18 do Código de Processo Civil.

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

Extrai-se da leitura do mencionado dispositivo legal que, no momento processual de recebimento da petição inicial, deve o magistrado apenas verificar a existência de indícios da improbidade, tendo em vista que a apreciação de sua efetiva ocorrência consubstancia matéria de mérito a ser examinada depois de findada a fase instrutória.

Inocorre, nesse momento processual, exame exauriente da ocorrência ou não do ato de improbidade administrativa.

No caso em comento, não lograram êxito os agravantes em apresentar prova inequívoca da alegada inoportunidade de improbidade administrativa, revelando-se o simples indício motivo suficiente para o prosseguimento do feito.

Ademais, o magistrado não está obrigado a analisar, quando do recebimento da inicial, as preliminares processuais suscitadas, devendo proceder à verificação da existência de indícios da prática de ato de improbidade administrativa e à análise das ditas preliminares em momento oportuno.

Assim, por ter o Magistrado singular devidamente evidenciado a relevância dos fundamentos invocados, reconhecendo a existência de indícios de prática de suposto ato ímprobo e autorizando o processamento da ação civil pública, mantida deve ser a sua decisão.

Pelo exposto, nego provimento aos agravos retidos.

Da inépcia da inicial.

Após detida análise da exordial, verifica-se que restaram preenchidos os requisitos do art. 295, parágrafo único, do Digesto Processual Civil, tendo sido claramente articuladas as razões de fato e de direito que fundamentaram os pedidos.

Sobre o tema, muito bem ponderou a Procuradoria-Geral de Justiça em seu judicioso parecer (f. 3.200):

No caso vertente, basta uma leitura rápida da petição inicial reproduzida às f. 02/74 para que se constate o óbvio: todos os necessários fundamentos fáticos e jurídicos foram devidamente articulados, demonstrando a justeza do pedido formulado naquela ação.

Não é necessário um exame apurado dos autos para que se verifique - na petição inicial - que foram produzidos e veiculados os informes denominados ‘Câmara em dia’, sendo os mesmos suportados pelo erário público, contendo inegável promoção dos vereadores apelantes. Desta forma, tais publicações, maquiadas do intuito de atender ao princípio da publicidade, afastaram-se do caráter informativo preceituado na Constituição Federal em seu art. 37, § 1º, e o fato de as mesmas terem sido custeadas pelos cofres públicos, configura, por assim dizer, ato de improbidade administrativa.

É justamente este raciocínio desenvolvido na exordial, devidamente sustentada pelas provas documentais indicadas, que, ao final, pugna-se pela condenação dos apelantes nas penalidades dispostas na Lei de Improbidade Administrativa.

Ademais, se não houvesse coerência lógica entre a narrativa dos fatos e a conclusão apresentada pelo *Parquet*, não teriam os requeridos se defendido de todas as teses explanadas com tanta minudência como o fizeram.

Rejeito, portanto, a preliminar de inépcia da inicial. Do cerceamento de defesa.

Ora, é sabido que ao magistrado, como destinatário da prova, compete determinar a realização de provas úteis à instrução do feito, até mesmo *ex officio*, afastando as diligências que considerar inúteis ou meramente protelatórias, sem que, com isso, incorra em cerceamento de defesa (art. 5º, inciso LV/CR), prevalecendo, pois, no sistema processual pátrio o princípio do livre convencimento do juiz (art. 131, CPC).

Assim, verificando o julgador que nenhuma utilidade ou relevância haveria na dilação da fase probatória, deve ele proceder ao julgamento antecipado da lide, sempre naqueles casos que se encontrem perante uma questão referente à extinção sem julgamento de mérito, ou unicamente de mérito envolvendo matéria de direito, ou, sendo de direito e de fato, existam nos autos elementos capazes de formar um juízo seguro sobre a controvérsia instaurada pelas partes.

Esse é o entendimento sufragado pelo Superior Tribunal de Justiça:

[...] presentes as condições que ensejam o julgamento antecipado da causa, é dever do juiz, e não mera faculdade, assim proceder (REsp nº 2.832/RJ - Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira - Publ. no DJU de 19.09.90, p. 9.513).

*In casu*, verifica-se não ter ocorrido o alegado cerceamento ao direito de defesa com o julgamento antecipado da lide, visto que a dilação probatória, na espécie, afigurou-se absolutamente desnecessária, por considerar o Magistrado singular que a questão debatida nos autos dependia apenas da análise da prova documental e do direito invocado, encontrando-se o feito em plenas condições de ser julgado.

Frise-se que, ao contrário do aduzido pelos recorrentes (ofensa ao art. 5º, inciso LVI/CF), as provas foram obtidas através de inquérito civil regular, que, por se tratar de procedimento administrativo desenvolvido para a formação do convencimento do titular da ação civil pública, dispensa a observância do princípio do contraditório.

Rejeito, portanto, a preliminar de cerceamento de defesa.

Da negativa de prestação jurisdicional.

Sustentam os apelantes nulidade da decisão, por negativa de prestação jurisdicional, visto que não foram enfrentadas as arguições de individualização de eventual ato de improbidade administrativa por eles praticado, excludente de responsabilidade, não ocorrência de promoção pessoal e dosimetria da aplicabilidade da pena.

Verifica-se, ao revés do afirmado, que a sentença apreciou todas as questões levantadas pelos requeridos, tanto que concluiu pela prática do ato de improbidade administrativa, declinou todos os motivos por que chegou a essa conclusão e aplicou, com base em permissivo legal, as penas que considerava razoáveis e proporcionais ao caso.

Dessarte, não vislumbrando na decisão embargada qualquer omissão, contradição ou obscuridade, corretamente rejeitou o Magistrado *a quo* os embargos de declaração aviados, motivo por que não há falar em negativa de prestação jurisdicional.

Assim, rejeito a preliminar de nulidade da sentença, por negativa de prestação jurisdicional.

Da ilegitimidade passiva.

Afastada deve ser a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelos requeridos, porquanto, embora não tenham sido os vereadores, mas sim o servidor L.S.Q., ordenador das despesas, aos agentes públicos se imputa a prática de ato de improbidade administrativa consubstanciado na confecção e circulação de informativos da Câmara Municipal de Uberaba, veiculando suposta promoção pessoal dos parlamentares, à custa do erário público.

Ostenta legitimidade passiva também o servidor L.S.Q., porquanto a ele se atribui a prática de ato de improbidade administrativa, por ter, no uso de suas funções, ordenado despesas para a confecção e circulação do referido material publicitário que estampou promoção pessoal dos vereadores, descumprindo, assim, o dever de pautar-se por uma conduta leal e confiável e de velar pela estrita observância dos princípios constitucionais (art. 37, *caput*, da CF).

A empresa S.C.M.C.L. também é parte legítima para figurar no polo passivo da presente ação civil pública, porque a ela se atribui concorrência, direta ou indireta, para a prática do ato combatido.

Dispõe o art. 3º da Lei nº 8.429/92:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma, direta ou indireta.

Rejeito, pelo exposto, a preliminar de ilegitimidade passiva.

Da ilegitimidade ativa do Ministério Público.

É indubitosa a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, conforme previsão constitucional inserta no art. 129, inciso III, da Carta Maior, *in verbis*:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

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.

Confere, ainda, o art. 25, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93 legitimação ao Ministério Público

para declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidade privada de que participem.

Assim, indubitável que a defesa do patrimônio público cabe não só ao cidadão, pelo sistema da ação popular, como também é afeta ao Ministério Público (art. 129, inciso III/CF) e aos demais legitimados pelo art. 5º da LACP, que podem promover a defesa judicial de qualquer interesse coletivo ou difuso, incluindo-se aí a defesa do patrimônio público.

Registre-se, por oportuno, que a alegação de que os atos seriam *interna corporis* e, portanto, fiscalizáveis pelo Poder Legislativo, não afasta a apreciação do Poder Judiciário de suposta ilegalidade de ato administrativo, arguida legitimamente pelo Ministério Público, visto que prevista tal atuação na Constituição Federal (controle de legalidade dos atos administrativos).

Rejeito, portanto, a preliminar de ilegitimidade ativa do *Parquet*.

Da nulidade da sentença por vício *extra petita*.

Sustentam os apelantes que o Magistrado de primeiro grau decidiu fora dos pedidos ao condenar os requeridos ao pagamento de dez vezes o “valor recebido”.

Observa-se na inicial que pleiteou o Ministério Público a condenação dos réus “ao pagamento de multa civil - de até cem (100) vezes o valor da remuneração recebida por cada um” (f. 72), tendo o douto Sentenciante os condenados “ao pagamento de multa civil de 10 (dez) vezes o valor da remuneração recebida por cada um”.

Dessarte, não há falar em nulidade da sentença por vício *extra petita*, visto que os réus, ora apelantes, foram condenados, nos termos do pedido, ao pagamento de multa civil no valor de dez vezes o valor da remuneração percebida por cada um, e não em dez vezes o “valor recebido”, como aduzido.

Rejeito, portanto, a preliminar de nulidade da sentença, por vício *extra petita*.

Por derradeiro, ao que tudo indica, os apelantes prequestionaram a decisão proferida na Reclamação 2138/DF, e não a prolatada na ADI 2138, tendo em vista que na ADI a Procuradoria-Geral da República buscou a declaração de inconstitucionalidade do art. 11 e seu parágrafo único e das expressões “e inativos” e “e/ou proventos” constantes do art. 10, *caput*, da Lei nº 3.308, de 30 de novembro de 1999.

Embora no julgamento da Reclamação 2138/DF o STF tenha manifestado entendimento no sentido de que os dispositivos da Lei nº 8.429/92 não se aplicam aos agentes políticos, tal decisão possui efeitos *inter partes*, não possuindo eficácia vinculante ou *erga omnes*, por

não ser instrumento destinado ao controle concentrado de constitucionalidade.

Ultrapassadas as preliminares, passo ao exame do mérito.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais instaurou Inquérito Civil Público nº 26/2008 para apuração de suposta ofensa ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, em virtude da confecção e distribuição, às expensas do patrimônio público do Município de Uberaba, dos “informes publicitários”, denominados “Câmara em dia”, nºs 01 e 02, em que se fez inserir fotografias e mensagens, que não apresentavam qualquer fim educativo, informativo ou de orientação social, dos senhores vereadores T.C., C.C., M.R.R., M.M., V.B., A.C.L.R., D.F., I.R.R., J.R.M., L.S., M.M.B., P.P., V.E.B., W.V.T. e H.A.

Afirma o Ministério Público que

a publicidade inserida em tais publicações (Câmara em dia - nºs 1 e 2) não caracteriza a verdadeira publicidade institucional, tal como permitido pela Constituição Federal, mas mera promoção pessoal dos parlamentares retromencionados, o que só poderia ser feito pelos partidos políticos (pessoas jurídicas de direito privado) a que pertence, ou custeadas pelo próprio bolso, jamais pelo erário, que não pode ser um instrumento de propaganda dos ocupantes de cargos públicos (f. 60).

Informa que a Câmara Municipal confessou que os gastos com a confecção e distribuição de tais informativos foram suportados pelo erário municipal de Uberaba, conforme comprovam as notas de empenho e de subempenho nº 458 (f. 75 e 40) e as notas fiscais nºs 245. 694 e 760 (f. 78, 79 e 80), todas assinadas pelo servidor L.S.Q.

Alega o membro do *Parquet* que os vereadores, ao se omitirem dolosamente na adoção de qualquer medida administrativa ou judicial que evitasse a ofensa a preceito contido no art. 37, § 1º, da Carta da República, desrespeitaram os princípios da Administração Pública, que, aliados ao prejuízo provocado ao erário, enseja responsabilização por prática de ato de improbidade administrativa.

Sustenta, ainda, que o servidor L.S.Q., ao se valer de sua função pública para ordenar as despesas para confecção do material publicitário mencionado e ao deixar de adotar qualquer medida para impedir a sua distribuição à população uberabense, também desrespeitou os princípios e deveres norteadores da Administração Pública, devendo, também, responder por prática de ato de improbidade administrativa.

Arremata, aduzindo que a empresa S.C.M.C.L. deve, de igual forma, responder por ato de improbidade administrativa, porquanto desrespeitou os referidos princípios da Administração Pública,

ao sujeitar-se em contratar com o Poder Legislativo municipal de Uberaba o fornecimento dos informes intitulados

'Câmara em dia', edições n<sup>os</sup> 01 e 02, com flagrante promoção pessoal dos parlamentares retromencionados, às custas do erário municipal uberabense, em absoluta afronta a comando constitucional previsto no art. 37, § 1<sup>o</sup>, da Constituição Federal, auferindo com tais negócios inegável vantagem econômica (f. 53).

Para a apuração do alegado ato de improbidade administrativa, importante perquirir se os requeridos, ora apelantes, atuaram omissiva ou comissivamente, dolosa ou culposamente, na confecção e circulação dos informativos, denominados "Câmara em dia", edições n<sup>os</sup> 01 e 02, que, supostamente, teriam veiculado imagens e conteúdos que se prestaram à promoção pessoal dos parlamentares, em total dissonância com o caráter educativo e informativo preceituado no art. 37, § 1<sup>o</sup>, da Carta Magna, e se de tais condutas restou comprovado efetivo prejuízo ao erário público municipal.

Preceitua o referido § 1<sup>o</sup> do art. 37 da Carta da República:

Art. 37. [...]

§ 1<sup>o</sup> 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.

Da leitura do referido dispositivo constitucional, extrai-se que a publicidade de atos e programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve conter conteúdos e imagens que tenham ênfase educativa, informativa ou de orientação social, sendo absolutamente vedada a sua utilização para qualquer tipo de benefício individual.

Tal como assevera Manuel Gonçalves Ferreira Filho,

trata-se de medida moralizadora, visando o desgaste e uso de dinheiro público em propaganda, vedando a possibilidade de mencionar nomes, símbolos ou imagens conducentes à promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O preceito constitucional constante do § 1<sup>o</sup> do art. 37 tem por escopo manter a higidez da publicidade institucional, impedindo que seja veiculada com o intuito de promoção pessoal.

Contudo, a proibição da publicação de nomes e imagens não é generalizada. Os símbolos, *slogans*, nomes ou imagens utilizados pelo agente político na publicidade dos atos, programas, obras, serviços ou campanhas só caracteriza violação da norma constitucional quando evidente a intenção de se autopromover à custa do dinheiro público.

A linha que separa a promoção pessoal dos atos de informação ao público é tênue, exigindo do julgador acurado bom-senso para averiguar a real intenção do agente público.

Na lição de Maria Sylvia Zanella De Pietro, na sua

obra *Direito administrativo*, 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 689:

A aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins.

No caso dos autos, as notícias veiculadas no "Câmara em dia", edições n<sup>os</sup> 01 e 02, não se prestaram à autopromoção dos vereadores, mas apenas a dar ciência à população uberabense sobre as diversas medidas tomadas para implementação de programas, obras e serviços que atendiam aos anseios e necessidades da comunidade, tais como: regulamentação do serviço de mototáxi, reajuste e recomposição salarial dos profissionais da educação, fornecimento de vale natalino para as famílias carentes registradas nos programas assistenciais da Secretaria do Trabalho, Assistência Social, Menor e Adolescente (Setas), expansão da universidade UFTM, realização das obras do trevo de acesso à Ligação 798 (antiga MG-190), auxílio-alimentação, implantação do Programa Farmácia Popular do Brasil no Município, melhoria na segurança pública, implantação de linha de ônibus para o Conjunto Monte Castelo, reajuste dos salários dos servidores da Prefeitura de Uberaba e Câmara Municipal e tantas outras.

Ademais, a presença de fotos dos vereadores junto aos informes não importa em promoção pessoal do agente político se não constatado, no conteúdo da notícia, como sói acontecer no presente caso, o enaltecimento da figura e da atuação política do parlamentar.

O Poder Legislativo Municipal, através de seus membros, tem o poder-dever de informar à população as diversas medidas tomadas para implementação de programas, obras e serviços que venham a atender às mais diversas necessidades da população e de prestar contas de sua atuação, sem que tal atitude, por si só, configure promoção pessoal dos parlamentares.

Nesse sentido, já decidiu este Tribunal de Justiça:

Ação civil pública. Improbidade administrativa. Propaganda. Divulgação de obras. Promoção pessoal não caracterizada. Caráter meramente informativo. Art. 37, § 1<sup>o</sup>, da CF/88. Desprovisamento (Apelação Cível n<sup>o</sup> 1.0672.98.013966-7/001 - Relator: Des. Schalcher Ventura - 3<sup>a</sup> Câmara Cível - DJ de 19.01.2006).

Apelação cível. Prefeito municipal. Publicação de informativo das obras do mandato. Improbidade administrativa por pro-

moção pessoal no informativo. Inocorrência. Publicação que visa meramente a mostrar à população as obras e melhoramentos realizados na Administração Pública. Inteligência do art. 11, *caput* e inciso I, da Lei nº 8.429/92. Recurso a que se nega provimento (Apelação Cível nº 1.0009.04.001144-8/001 - Relator: Des. Pinheiro Lago - 7ª Câmara Cível - DJ de 30.08.2005).

Ação civil pública. Propaganda. Divulgação de obras. Promoção pessoal. Sua não configuração. Ressarcimento ao erário. Inoportunidade.

1) Não constitui publicidade irregular, nem representa emprego indevido de verba pública, a divulgação, com escopo meramente informativo, de obras realizadas em gestão administrativa. Também não caracteriza publicidade irregular o uso de *slogans* enaltecedores do próprio Estado de Minas Gerais.

2) Símbolos, nomes, *slogans* ou imagens utilizados por administrador público na publicidade de atos, programas, obras, serviços ou campanhas, só caracterizam violação do art. 31, § 1º, da Lei Fundamental da República, quando evidenciadores de promoção pessoal.

3) Não demonstrada *salienter tantum* a ilegalidade dos atos administrativos impugnados e sua lesividade ao erário público, inviável é a condenação ao ressarcimento (Apelação Cível nº 1.0024.00.059058-8/001 - Relator: Des. Hyparco Immesi - 4ª Câmara Cível - DJ de 23.06.2005).

Com efeito, as edições nºs 01 e 02 do “Câmara em dia” não evidenciaram a autopromoção dos vereadores de Uberaba nem se desvincularam do caráter informativo e educativo preceituado no § 1º do art. 37 da Carta Magna, motivo por que afastada deve ser a alegada prática de ato de improbidade administrativa e as sanções impostas na decisão de primeiro grau.

Pelo exposto, rejeito as preliminares, nego provimento aos agravos retidos e dou provimento aos recursos, para julgar totalmente improcedentes os pedidos iniciais.

Custas, *nihil*.

DES. BRANDÃO TEIXEIRA - Sr. Presidente. Tal como V. Ex.ª, ouvi, com muita atenção, as sustentações orais produzidas, e também acuso o recebimento do memorial em prol do recorrente, L.S., que mereceu, da minha parte, a necessária consideração.

Em mãos, na qualidade de Revisor, apelações cíveis interpostas da v. sentença de f. 2.619/2.644, que, nos autos de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de A.C.S.N. e outros vereadores, do servidor público L.S.Q. e da sociedade empresária S.C.M.C.L., julgou procedente o pedido condenatório.

Em primeiro lugar, acompanho o eminente Relator para deferir o pedido de assistência judiciária requerido por L.S.Q. e nego provimento aos agravos retidos interpostos.

Também na mesma linha de raciocínio do voto do

eminente Relator rejeito as preliminares de inépcia da inicial e ilegitimidade ativa e passiva. Quanto à alegação de negativa de prestação jurisdicional, de nulidade da sentença por vício *extra petita*, e de impertinência de aplicação da decisão da Reclamação nº 2138/DF ao presente feito, também acompanho o eminente Relator.

Quanto ao cerceamento de defesa invocado pelos apelantes, percebe-se dos autos que a ausência de abertura da fase instrutória poderia, de fato, ter prejudicado os réus. O julgamento antecipado da lide em ações civis públicas tem se mostrado exceção devido à própria complexidade do objeto da referida ação. Não se poderia afirmar, com toda a certeza, que a única prova cabível no caso seria a documental. Antes de oportunizar aos réus alegarem a pertinência da produção de outras provas não deveria a il. Magistrada louvar-se, apenas, na suposição de que a prova documental seria suficiente para a condenação. Convém ressaltar que os réus não foram ouvidos no inquérito civil. Apenas apresentaram contestação requerendo, desde já, a produção de prova.

Ora, as provas obtidas por meio de inquérito civil apenas servem para a formação do convencimento do titular da ação civil pública não para a formação do convencimento judicial. Para este a Constituição Federal impõe a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa.

No entanto, ressalvada esta posição quanto ao fundamento do voto do eminente Relator, tem-se que não há necessidade de anular o processo por cerceamento de defesa, porque, no mérito, adiro ao voto do eminente Relator, razão esta suficiente para aplicar ao caso o art. 249, § 2º, do CPC.

Isso posto, rejeito o cerceamento de defesa, sob outro fundamento.

Quanto ao mérito, peço vênias ao eminente Relator para acompanhar seu voto com o pequeno acréscimo que se segue.

Segundo o autor da ação civil pública, não restaria a menor dúvida de que a inserção das fotografias e mensagens dos parlamentares mencionados nos informativos (nºs 1 e 2) não possuía nenhum fim educativo, informativo e de orientação, mas, apenas, o intuito único de promoção pessoal.

*Data venia*, sem razão o Ministério Público.

A questão que se coloca é se o propósito informativo das atividades parlamentares teria algo de proveitoso ou útil para os cidadãos ou só para os vereadores.

Do modo que foram produzidas as matérias, predomina o benefício dos parlamentares tão somente em decorrência das notícias que se dão sobre a atividade deles, mas não se pode dizer que tenha havido promoção pessoal só deles. Como foi promoção de todos, pode-se aceitar como promoção do Legislativo municipal, ainda que só se atenda ao requisito de informação sobre as atividades da casa. A linguagem não veicula

elogios pessoais, mas apenas e objetivamente ações dos parlamentares.

Por todo o exposto, acompanho o eminente Relator para rejeitar as preliminares e dar provimento ao recurso.

É como voto.

DES. RONEY OLIVEIRA - Em atenção ao memorial escrito, apresentado pela Dr.<sup>a</sup> Luciana Silva Camargo Barros, em nome dos recorrentes Lourival dos Santos e outro, bem como à sustentação oral produzida pela Dr.<sup>a</sup> Gisela Potério Santos Saldanha, Procuradora de Justiça, em nome do Ministério Público - apelado -, e dos advogados que produziram sustentação oral, um deles em causa própria, Dr. L.S.Q., acresço ao voto escrito o seguinte adendo.

A questão envolve propaganda em boletim editado pela Câmara Municipal de Uberaba: seria ato de improbidade administrativa a gerar a procedência da ação civil pública ou não? É muito questionável essa questão. Não teria dúvida de confirmar a sentença se a propaganda fosse feita em nome de uma ou de outra facção. Vi aquelas publicações recebidas pelo Ministério Público em sua sustentação oral mais como uma prestação de contas de todos os vereadores da Comarca de Uberaba.

A cassação coletiva de todos os vereadores e a suspensão de direitos políticos talvez surtisse um efeito mais danoso do que aquela publicidade institucional. Então, apesar de reconhecer que há muito abuso nesta área, não vislumbrei proveito próprio, não vislumbrei ilícito administrativo. Vislumbrei transparência, mas quero saudar o Ministério Público pela vigilância institucional. É bom que o Ministério Público esteja vigilante em todas essas questões que estão preocupando os homens de bem do País.

No caso específico, não vejo ilícito administrativo, nem justificativa para cassação de direitos políticos, nem proveito próprio, nem propaganda de uma facção, nem intuito eleitoreiro naquela publicidade. Se assim fosse, a Câmara toda não teria sido contemplada. No caso específico do advogado que ocupou a tribuna em causa própria, nem vereador ele era. Exercitava uma assessoria e não era o gestor das finanças. Pode, até, ter dado algum parecer em prol da publicidade, mas quem autorizou a despesa não foi ele, foi o gestor.

Entendo que todos devamos ser mais comedidos em matéria da publicidade nas três esferas do Poder - Legislativo, Executivo e Judiciário - e nas esferas federal, estadual e municipal. O excesso de publicidade manietou a opinião pública, que fica jungida àquilo que o autor da publicidade divulga. Não vejo o porquê desse excesso de publicidade de bancos oficiais, de previdência social, nem mesmo do Conselho Nacional de Justiça, pois acho que a melhor publicidade que o Poder Judiciário deve fazer é através da boa prestação jurisdicional, se possível rápida.

Não vejo com bons olhos o excesso de publicidade. Mas isso é entendimento pessoal, não a ponto de punir toda a população de Uberaba que elegeu esses vereadores. Essa cassação coletiva equivaleria a um desrespeito às urnas. Por isso, dou provimento aos recursos, com respeitosa vênua e com elogios ao Ministério Público.

DES. BRANDÃO TEIXEIRA - Sr. Presidente, pela ordem. Sem nenhuma censura, aliás, muito ao contrário, até mesmo com elogios à atuação do Ministério Público, entendo que, nesse caso, também não ocorreu a improbidade indigitada.

Assinalando que tenho assumido, nesta Câmara, uma posição solitária de grave censura a essa publicidade dita institucional que veicula matéria que não é de nenhum interesse público e somente reverte em proveito daquela autoridade que a veicula, entendo que a espécie não corresponde exatamente a esse modelo, porque traz notícia da atuação de todos os vereadores que compunham a Câmara Municipal e consegue permanecer no limite do que poderia se dizer de uma informação à população dos trabalhos do Legislativo.

V. Ex.<sup>a</sup> clamou por bom-senso e razoabilidade, porque, se fôssemos vedar ou apodar de ímprobo todo ato de divulgação de atividades de autoridades, decerto deveríamos mandar encerrar o tradicionalíssimo programa *A Voz do Brasil*. Então, nem tanto ao mar, nem tanto à terra.

Nessas circunstâncias, convictamente, entendo que não há a improbidade, embora ressalte, mais uma vez, que esta é a função do Ministério Público, como creio, também, que seja a nossa julgar como estamos julgando.

DES. CAETANO LEVI LOPES - Acompanho os votos precedentes.

*Súmula* - NEGARAM PROVIMENTO AOS AGRAVOS RETIDOS, REJEITARAM PRELIMINARES E DERAM PROVIMENTO ÀS APELAÇÕES.