

**Ação civil pública - Improbidade administrativa -
Folder - Utilização para promoção pessoal -
Princípios da legalidade e da moralidade -
Inobservância - Lesão ao erário**

Ementa: Ação civil pública. Improbidade administrativa. Utilização de *folder* para promoção pessoal. Inobservância aos princípios da legalidade e da moralidade. Lesão ao erário.

- A viabilidade de propositura da ação civil pública vem sendo, ao longo dos anos, ampliada pela legislação específica, sendo possível, hoje, falar em sua adequação à tutela de interesses individuais indisponíveis.

- Nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, constituem atos de improbidade administrativa aqueles que importem a violação aos princípios administrativos e prejuízo ao erário, devendo o agente público infrator ser submetido às penalidades cominadas no art. 12 da referida lei.

- Na aplicação da lei, o magistrado não dispõe de discricionariedade e carece de respaldo legal para o afastamento da cumulatividade das penas, que devem ser aplicadas exatamente nos termos da Lei nº 8.429/92 e do § 4º do art. 37 da CR/88, podendo sofrer abrandamento, todavia, em certas situações, em adequação aos princípios constitucionais da individualização da pena, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana.

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0396.05.020288-8/002 -
Comarca de Mantena - Apelante: Vicente de Paula
Marinho, ex-Prefeito Municipal de Mantena - Apelado:
Ministério Público do Estado Minas Gerais - Relator:
DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES**

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incor-

porando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REJEITAR A PRELIMINAR E NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 18 de junho de 2009. - *Dárcio Lopardi Mendes* - Relator.

Notas taquigráficas

Proferiu sustentação oral, pelo apelante, o Dr. José Roberto de Mendonça Júnior.

DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES - Sr. Presidente. Acuso o recebimento de memorial, ao qual dei a devida atenção, bem como à sustentação oral. Essa matéria não é nova, aqui, nesta Câmara. Na verdade, já enfrentamos esse tema inúmeras vezes, o que, de fato, lamentamos, porque, quanto mais improbidade administrativa aqui aporta, mais se vê a corrupção que assola este País.

Trata-se de recurso interposto por Vicente de Paula Marinho - ex-Prefeito Municipal de Mantena - contra sentença proferida pelo MM. Juiz da 2ª Vara da Comarca de Mantena, que, nos autos da ação de improbidade administrativa, julgou parcialmente procedente o pedido, para submeter o requerido às sanções do art. 12, III, c/c o art. 11, I, da Lei nº 8.429/92. Ainda, levando-se em conta a extensão do dano e o proveito obtido pelo réu com a promoção pessoal, condenou-o nos seguintes termos:

I) ressarcimento do valor despendido pela veiculação do ato de promoção pessoal, no importe de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), devidamente corrigido pelos índices da tabela da Corregedoria-Geral de Justiça, a partir da distribuição da ação, e acrescidos de juros de mora a partir do efetivo pagamento, à taxa de 1% (um por cento) ao mês, nos termos do art. 406 do CC/02, c/c o art. 161, § 1º, do CTN;

II) suspensão dos direitos políticos do réu pelo prazo de 4 (quatro) anos;

III) pagamento da multa civil correspondente a 20 (vinte) vezes o valor de sua remuneração quando Prefeito de Mantena, proibindo-lhe 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 3 (três) anos;

IV) pagamento das custas processuais.

Determinou, ainda, que, conforme disposto no art. 475-J do CPC, deve efetuar o pagamento das verbas acima no prazo de 15 (quinze) dias, contados do trânsito em julgado da sentença, sob pena de ser acrescida aos valores a multa de 10% (dez por cento). Com o trânsito em julgado, oficie-se o TRE para as devidas anotações.

Inconformado, o apelante alega, em preliminar, o cerceamento de defesa ante o julgamento antecipado da

lide; no mérito, afirma que o panfleto gráfico distribuído tinha o intuito exclusivo de informar a população sobre as obras realizadas nas áreas de urbanismo, saúde e educação; que não restou violado o disposto no art. 37, § 1º, da CR/88; que a mera aparição do Chefe do Executivo na propaganda institucional ou mesmo a menção ao seu nome não pode ser automaticamente encarada como promoção pessoal; que o Ministério Público não comprovou ter agido o apelante com dolo ou má-fé para promover sua própria imagem, o que afasta a nota de desonestidade, principal característica da improbidade administrativa.

Por fim, requer subsidiariamente, caso haja o reconhecimento da promoção pessoal, que sejam observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, devendo a condenação cingir-se ao ressarcimento ao erário municipal das despesas incorridas na confecção do aludido informativo.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais apresentou contrarrazões, às f. 261/280, pela confirmação da sentença.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opina pelo desprovimento do recurso (f. 288/297).

Conheço do recurso, porquanto presentes os seus pressupostos de admissibilidade.

Razão não assiste ao apelante no que tange à preliminar de cerceamento de defesa, pois, uma vez presentes nos autos elementos documentais suficientes para a elucidação da matéria controvertida, incumbe ao juiz proceder ao julgamento antecipado da lide, nos termos do inciso I do art. 330 do Código de Processo Civil.

Em que pese o texto constitucional assegurar aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, não se pode olvidar que cabe ao juiz, como destinatário da prova, decidir sobre a produção de provas necessárias para a instrução do processo e ao seu livre convencimento, indeferindo aquelas que se apresentem desnecessárias ou meramente protelatórias, nos termos do art. 130 do Código de Processo Civil, sem que isso configure cerceamento de defesa.

Diante da desnecessidade de produção das provas, o julgamento antecipado da lide torna-se dever do magistrado em consonância com os princípios da celeridade e economia processual, motivo pelo qual rejeito a preliminar arguida de cerceamento de defesa.

No mérito propriamente dito, observa-se que é inegável que a conduta do apelante, enquanto estava no exercício de cargo público, afrontou os princípios constitucionais regentes da atividade pública e não encontra amparo no ordenamento jurídico pátrio.

Estabelece o art. 37 da Constituição da República de 1988 que:

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 [...].

Como cediço, trata-se de normas fundamentais e inarredáveis do exercício das atividades administrativas, consistindo, assim, em parâmetros de validade da conduta administrativa.

Por disposição expressa da Lei de Improbidade Administrativa (art. 4º), é dever de todos os agentes públicos, de qualquer nível e esfera hierárquica, exercer as suas funções com observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, tendo em vista sempre o interesse público e o bem-estar social.

Prescreve a Lei nº 8.429/92 como atos de improbidade administrativa não somente aqueles que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º) e prejuízo ao erário (art. 10), como também aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11, estando previstas no referido artigo as penas cominadas a cada forma de improbidade.

A boa técnica recomenda analisar se o ato praticado pelo agente está em consonância com os princípios administrativos que devem nortear a atividade estatal e, em um segundo momento, a ocorrência de outros efeitos, como o dano ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito, passando-se à aplicação das sanções previstas.

A propósito, lecionam Emerson Garcia e Rogério Pacheco (*Improbidade administrativa*. 2. ed., Editora Lumen Juris, 2004 p. 3 e 7):

[...] os desvios comportamentais que infrinjam a normatividade estatal ou os valores morais de determinado setor em troca de uma vantagem correlata, manifestar-se-ão como formas de degradação dos padrões ético-jurídicos que devem reger o comportamento individual nas esferas pública e privada. [...]. Especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção.

Na hipótese vertente, a conduta do apelante sobressai claramente, através dos documentos de f. 26/32, nota fiscal de serviço, nota de empenho, título cambiariforme no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), e, no próprio *folder*, percebe-se que toda a publicidade veiculada era de inteira responsabilidade do Município de Mantena, ou seja, do interesse do Prefeito Municipal, que ordenou todas as despesas.

Por outro lado, verifica-se a promoção pessoal ao veicular o noticiário, restando, pois, nítida a ilegalidade das propagandas, porquanto a divulgação do nome e da imagem do ex-Prefeito, ora apelante, às obras, serviços e realizações políticas.

É de se ressaltar, ainda, parte da sentença proferida pelo douto Sentenciante de primeiro grau, que:

A conduta do réu está estritamente relacionada à violação do princípio da impessoalidade, já que sob a pecha de

realizar propagandas institucionais acabou realmente promovendo a sua imagem pessoal e vinculando o seu nome e foto às obras e serviços realizados. Os atos praticados subsumem-se à norma do inciso I do art. 11 da Lei nº 8.429/92. [...] tornou-se evidente que as publicidades tiveram finalidade vedada na Constituição Federal, pois visaram explicitamente ao enaltecimento da imagem do Prefeito Municipal, ora réu, não havendo como dissociar a intenção específica do dolo dessa conduta (f. 147/148).

Assim, tenho que as penalidades foram fixadas em seus patamares condizentes com a aplicação dos princípios constitucionais da individualização da pena e da proporcionalidade.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso.
Custas recursais, pelo apelante.

DES. ALMEIDA MELO - No caso concreto, estou de acordo com o voto do Relator, pois o elemento anímico, realmente, penso ser importante para a configuração da improbidade administrativa, mas a doutrina tem aceitado, e tenho reiterado a posição de que o elemento anímico se manifesta na finalidade do ato, quando se usa o meio da comunicação social. Quando o ato de publicidade contém em si finalidade objetivamente percebida, dispensa maior apuração do aspecto subjetivo. É preciso, também, que estejamos atentos à diferença da promoção pessoal entre os agentes políticos, porque, efetivamente, quando um juiz presta contas da sua administração, aquele ato dele de prestar contas não está com a finalidade de obter votos, de conseguir vantagem pessoal. No caso do agente político do Poder Executivo, é necessário que esteja mais atento à dupla finalidade que pode ter a publicidade e adotar o princípio da impessoalidade com mais rigor. Para o político, ele vive da publicidade, da promoção pessoal com a finalidade de obter votos. Por esse motivo é que, também, em relação aos agentes públicos eletivos, não se deve usar o nome na publicidade pública. Todos utilizam, isso é tranquilo, Governo da República, Governo do Estado de Minas Gerais, sem o enunciado do nome do titular.

Neste caso, o Relator mostrou que o uso do nome da pessoa, do agente político, foi reiterado, não foi ocasional, eventual, e, portanto, para mim, parece claro que com a finalidade inequívoca de fazer promoção pessoal à custa do dinheiro público.

Por essas razões, estou de acordo com o voto do Relator.

DES. JOSÉ FRANCISCO BUENO - De acordo.

Súmula - REJEITARAM A PRELIMINAR E NEGARAM PROVIMENTO.

...