

Autos nº 200402928916

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

Requeridos: ORLANDO SILVA NAZIOZENO

**SENTENÇA**

**1. RELATÓRIO.**

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA com pedido de ressarcimento**, proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS em desfavor de **ORLANDO SILVA NAZIOZENO**, todos já devidamente individualizados e qualificados no bojo dos autos em epígrafe.

Preliminarmente, o MINISTÉRIO PÚBLICO apontou para inconstitucionalidade da Lei ° 10.628/02, que havia criado prerrogativa de foro para ações de improbidade.

No mérito, o MINISTÉRIO PÚBLICO afirmou que, após investigação preliminar promovida pelo órgão, constatou-se a dilapidação do patrimônio público municipal, com gastos exagerados em publicidade na cidade de Crixás, por longo período.

Em seguida, o Ministério Público alegou que: a) entre 2000 a 2004 foram gastos R\$ 50.000,00 em publicidade (jornais, folhetos, propaganda, etc) pela Prefeitura de Crixás que caracterizaram autopromoção; b) a publicidade foi efetivada em confronto com o art. 37, §1º, da Constituição Federal, pois os destaques em letras grandes para o *slogan* ou logotipo da Administração configuraram promoção pessoal do prefeito, sem qualquer caráter educativo ou informativo; c) em alguns casos, a divulgação de obras tinha apenas caráter secundário, pois o objetivo principal era a promoção pessoal; d) inexistência de licitação para publicidade e ausência de interesse público para as publicações; e) contratação do Jornal Correios dos Municípios, por R\$ 4.600,00, para publicar matéria com o fim de elogiar o prefeito no ano 2000; f) contratação do deste mesmo jornal no ano de 2001 com espaço em dobro da matéria, mas com preço pela metade, que indicaria superfaturamento do primeiro contrato; g) contratação de publicidade por R\$ 1.000,00 para parabenizar a cidade, com destaque para o logotipo da administração “*Crixás de todos nós*”, sem caráter informativo ou educativo; h) gastos em geral com publicidade sem interesse público, a exemplo do pagamento de R\$ 1.000,00, com dinheiro público, apenas para externar o “*PARABÉNS por 20 anos de existência do Jornal DIÁRIO DA MANHÃ*”; i) uso de INFORMATIVO – CRIXÁS PARA TODOS – custeado pelo dinheiro público para promoção pessoal.

Argumentou que houve patente desvio de finalidade, uma vez que a publicidade visou a promoção pessoal do prefeito, que a discricionariedade do administrador não pode confrontar a lei, muito menos a Constituição, bem como que o uso indevido de verba pública para patrocinar promoção pessoal configurou violação à legalidade, moralidade, impessoalidade e legalidade.



Colacionou jurisprudência do TJGO para afirmar que os atos praticados pelo requerido configuraram ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei nº 8.492/92.

Além disso, destacou que houve dano ao patrimônio público, nos seguintes termos:

**“Não bastasse a ausência de finalidade pública no uso de tais logotipos, sobressai de tal prática um problema maior, qual seja, o prejuízo ao Patrimônio Público, porquanto:**

**a) as administrações, de quatro em quatro anos (para Prefeito), vão apondo suas marcas em todos os espaços possíveis encontrados (para se promover politicamente);**

**b) todos os veículos são pintados, toneladas de papéis são impressos, sendo que ao término da gestão tudo é descartado, pois o novo administrador não abre mão de criar logotipo referente ao seu período administrativo;**

**c) aí, novos gastos são feitos, descartando-se todo o material apto a ser utilizado, para dar espaço a uma nova marca, repintado veículos, imprimindo-se novos blocos etc. Nessa roda-viva, o dinheiro público vai se escoando pelo ralo abaixo.**

E concluiu:

**“Bom lembrar ainda que verificou-se a gestão administrativa do Prefeito de Crixás (já há cerca de 08 anos na Administração) não abriu mão de sair apondo sua marca em todos os espaços imagináveis, numa ação que verdadeiramente revela o desejo incontido de ser lembrada através de sua marca.**

.....  
**Ademais, de várias reportagens, extraem-se matérias que só elogiam a Administração (aliás, nenhuma matéria paga pelo Prefeito o criticou, bastando lê-las). São conteúdos que não se acomodam nos limites legais, qual seja, o fato de os Jornais (pagos pela Prefeitura) promoverem uma verdadeira LOUVAÇÃO à gestão. Indubitavelmente que tal proceder traduz-se em autopromoção pessoal, o que é vedado pela Constituição Federal.”**

Dissertou, ainda, no sentido de que a mera aprovação de contas pelo TCM e pela Câmara Municipal não exoneram o administrador de responsabilidade por irregularidades e, nesse sentido, mencionou precedente do STJ. Frisou também que, além das publicidades diretas e explícitas, o uso de símbolos e logotipos da Administração do requerido caracterizaram não somente uma mensagem explícita, como também mensagem subliminar, em conexão com a imagem do então prefeito, em ato vedado pela Constituição Federal, e violação ao princípio da legalidade, uma vez que tais símbolos, imagens, nomes e logotipos não são os que estão previstos em lei.

Por fim, por violação da Constituição Federal e dos arts. 9º, incisos I e XII, c/c art. 11, caput, pediu a condenação do requerido por improbidade administrativa, com base no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92.

Juntou documentos, jornais e fotografias.

Despacho de fls. 542 ordenou a notificação do requerido, na forma do §7 do art. 17 da LIA.



Notificado às fls. 545-V, o requerido apresentou resposta às fls. 548/570, onde alegou incompetência absoluta, e, em caso, de recebimento, a improcedência do pedido. Juntou documentos e jornais.

A decisão de fls. 663/66, com base na Lei nº 10.628/02, declarou a incompetência absoluta e determinou a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça.

O acórdão de fls. 685/691 e fls. 693/703 do TJGO, a partir do reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 10.628/02, determinou o retorno dos autos ao juízo de origem para processar e julgar o feito.

A decisão de fls. 706/710 recebeu a ação e determinou a citação.

Citado, às fls. 717-V, o requerido apresentou resposta às fls. 720/723 e juntou documentos.

Decisão saneadora às fls. 754. Agravo retido às fls. 757/760.

Audiência de conciliação às fls. 797 infrutífera.

Audiência de instrução e julgamento às fls. 854/855, com vistas para as partes apresentarem alegações finais no prazo de 15 (quinze) dias.

Três manifestações do Ministério Público sem apresentação de alegações finais, às fls. 860, 862, 864.

Alegações finais do *parquet* às fls. 866/870. Alegações finais pelo requerido às fls. 875/882.

**É o relatório. Decido.**

## **2. FUNDAMENTAÇÃO.**

Presentes os pressupostos de constituição e de validade do processo. Não há nulidades a serem sanadas. Presentes as condições da ação: interesse de agir, pedido juridicamente possível e legitimidades ativa e passiva (art. 1º, parágrafo único, art. 17, ambos da Lei nº 8.429/92, bem como Lei Estadual nº 14.192/2002).

Tratando-se de Prefeito Municipal, destaco que é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que as disposições contidas na Lei 8.429/92 são aplicáveis aos agentes políticos (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011; STJ, REsp 1.292.940/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/12/2013).

Em relação à prejudicial de prescrição, no que se refere à pretensão de ressarcimento de danos ao Erário, destaco que o STJ pacificou o entendimento de que é imprescritível. Nesse sentido: AgRg no AREsp 663.951/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 20.4.2015, AgRg no AREsp 488.608/RN, Rel. Ministra Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, DJe 19.12.2014, AgRg no REsp 1.427.640/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 27.6.2014, REsp 1.289.609/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 2.2.2015, REsp 1.405.346/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 19.8.2014, AgRg no AREsp 513.006/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29.9.2014, AgRg

no AREsp 79.268/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 29.11.2013, REsp 1.331.203/DF, Rel. Ministro Ari Pargendler, Primeira Turma, DJe 11/04/2013, REsp 1.089.492/RO, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 18.11.2010, EREsp 1.218.202/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, **Primeira Seção**, DJe 28.9.2012, REsp 1.312.071/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 22.5.2013; REsp 1528444/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2015, DJe 29/06/2015. No mesmo sentido, o **Supremo Tribunal Federal** tem jurisprudência assente no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimentos de danos ao erário. Precedentes: MS n.º 26210/DF, **Tribunal Pleno**, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, 10.10.2008; RE n.º 578.428/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe 14.11.2011; RE n.º 646.741/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 22.10.2012; AI n.º 712.435/SP-AgR, Primeira Turma, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe 12.4.2012.

Outrossim, diante da regra inserta no art. 23, I, da Lei nº 8.429/92, como a ação foi proposta em 22.09.2004, não há prescrição em relação às demais sanções.

Passo ao exame de mérito.

## 2.1. MÉRITO.

### 2.1.1. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE PUBLICIDADE SEM LICITAÇÃO. NULIDADE DE CONTRATO. AUSÊNCIA DE PEDIDO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. (ARTS. 128, 460 e 472 DO CPC).

Conforme determina o art. 2º da Lei de Licitações, “*as obras, serviços, **inclusive de publicidade**, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei*”.

Ou seja, não há razão para, *a priori*, excluir as empresas que prestam serviço de publicidade do dever de participar de processo licitatório, que busca resguardar os princípios do art. 37 da CF, especialmente, a da igualdade de condições, impessoalidade e a eficiência, na busca pelo melhor resultado (qualidade do produto, obra ou serviço), com o menor custo (menor preço).

Claro que o art. 24, II, da Lei nº 8666/93, prevê hipótese de dispensa de licitação para serviços e compras até o valor de 10% do convite, ou seja, até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Sobre o tema, o **Superior Tribunal de Justiça** reafirmou o dever de celebração de licitação em contratos de publicidade, ao julgar o AgRg no AREsp 177.292/SP, do relator Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 19/03/2015, DJe 01/07/2015, mantendo-se a sentença condenatória por ato de improbidade administrativa, diante do dano comprovado ao erário decorrente de contratação sem licitação.

Porém, na hipótese, o Ministério Público, apesar de expor fatos e fundamentos jurídicos, não fez pedido expresso no sentido de declarar nulos eventuais contratos de publicidade, razão pela qual, diante de inexistência de pedido neste sentido,

em obediência ao princípio dispositivo (art. 128, CPC)<sup>1</sup> e ao princípio da adstrição da sentença ao pedido (art. 460, CPC)<sup>2</sup>, esta decisão está restrita à análise sobre existência ou não de promoção pessoal. Além disso, o *parquet* não colocou no polo passivo as empresas jornalísticas e de publicidade, que foram beneficiadas, o que limita os efeitos subjetivos da decisão, conforme regra do art. 472 do CPC.

Portanto, a questão relativa à necessidade de licitação ou à nulidade de contratos não será analisada /decidida por falta de pedido (art. 128 e 460, CPC).

### 2.1.2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE, PUBLICIDADE ESTATAL E VEDAÇÃO DE PROMOÇÃO PESSOAL (art. 37, §1º, CF).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe em seu preâmbulo que “*nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais*”.

Com efeito, é notório que a Constituição Brasileira lançou um projeto de Estado Democrático Direito, de base social-democrata, cuja normatização no seu art. 1º já evidencia a sua finalidade primordial de proteção e de promoção dos direitos fundamentais individuais e sociais. É senão “*a existência de um núcleo (básico) que albergue as conquistas civilizatórias assentadas no binômio democracia e direitos humanos fundamentais-sociais*”<sup>3</sup>.

Tratando-se de um Estado Democrático de Direito<sup>4</sup>, sob a forma de república, conforme determinado no art. 1º da CF<sup>5</sup>, os representantes eleitos pelo povo devem exercer seus mandatos temporários com sob respeito à Constituição e às leis e com observância estrita dos deveres de transparência, de impessoalidade, de probidade, de eficiência, de publicidade e de prestação de contas, além da responsabilização por atos ilícitos praticados.<sup>6 7</sup>

<sup>1</sup> Art. 128. O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte.

<sup>2</sup> Art. 460. É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

<sup>3</sup> STREEK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis B. CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STREEK, Lênio Luiz. (coords.) \_\_\_\_ Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 116.

<sup>4</sup> “...entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante o sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição Brasileira.” MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 149.

<sup>5</sup> Art. 1º A **República** Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>6</sup> Conforme ensinamento de RUI BARBOSA, citado por JOSÉ AFONSO DA SILVA, do princípio republicano decorrem, necessariamente: a temporariedade dos mandatos; a eletividade dos representantes; o dever de prestar contas; e a responsabilidade dos governantes (agentes públicos). Nesse sentido: SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>7</sup> No mesmo sentido: “*Embora compreendidos nesses aspectos de caráter geral, os traços característicos da*

Com o fim de resguardar e concretizar os princípios republicano<sup>8</sup> e democrático, normas estruturantes dotadas de alto grau de abstração, o art. 37, *caput*, da Constituição determina que, além de outras obrigações, a Administração Pública, direta ou indireta, deve obedecer aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência<sup>9</sup>.

Como decorrência lógica do Estado Democrático de Direito, regido por leis e não por homens, o princípio da legalidade<sup>10</sup> exige que o exercício de toda e qualquer atividade administrativa seja autorizada por lei. Não o sendo, ela é ilícita. Ou seja, o administrador somente por fazer o que a lei determina ou autoriza. Obviamente, inclui-se o dever de respeito à Constituição, que é a norma suprema do Estado Constitucional de Direito.

Como derivação do princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, CF), o princípio da impessoalidade busca assegurar a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar a todos que se encontrem em igual situação jurídica. Outrossim, tem por fim a busca incessante pelo interesse público, uma vez que não se pode favorecer quem quer que seja, muito menos o próprio administrador. Assim, em obediência ao princípio da impessoalidade, “a Administração Pública há de ser impessoal, sem ter em mira este ou aquele indivíduo de forma especial”.<sup>11</sup>

Por sua vez, pelo princípio da moralidade, deve o administrador não apenas averiguar os critérios de legalidade, conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, como também deve distinguir o que é honesto e o que é desonesto, principalmente quando a ação administrativa envolve gastos públicos. Gastos em violação à moralidade se tornam mais graves, diante de um orçamento público cada vez mais limitado e que não é suficiente para cumprir obrigações mínimas impostas pela

---

*forma republicana de governo podem ser decompostos em elementos específicos, tais como: a existência de uma estrutura política-organizatória garantidora das liberdades civis e políticas; a elaboração de um catálogo de liberdades, em que se articulem o direito de participação política e os direitos de defesa individuais; o reconhecimento de corpos territoriais autônomos, seja sob a forma federativa, como no Brasil e nos Estados Unidos, seja pelo estabelecimento de autonomias regionais ou locais, como na Itália ou em Portugal, respectivamente; a legitimação do poder político, consubstanciada no princípio democrático de que a soberania reside no povo, que se autogoverna mediante leis elaboradas preferencialmente pelos seus representantes; e, afinal, a opção pela eletividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade, como princípios ordenadores do acesso ao serviço público em sentido amplo – cargos, empregos ou funções – e não pelos critérios da designação, da hierarquia e da vitaliciedade, típicos dos regimes monárquicos”. MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Ob. cit. p. 148.*

<sup>8</sup> “Estampado no *caput* do art. 1º da Constituição de 1988, esse princípio traduz a nossa opção por uma república constitucional, ou seja, por uma forma de governo na qual – em igualdade de condições ou sem distinções de qualquer natureza – a investidura no poder e o acesso aos cargos públicos em geral – do Chefe de Estado ao mais humilde dos servidores – são franqueados a todos os indivíduos que preenchem tão somente as condições de capacidade estabelecidos na própria Constituição, ou, de conformidade com ela, em normas infraconstitucionais”. MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Ob. cit. p. 147-148.

<sup>9</sup> 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:

<sup>10</sup> Nesse sentido: “*implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas*”. FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 18.

<sup>11</sup> FILHO, ob. cit. p. 19.

Constituição Federal, essencialmente quanto ao dever do Estado de proteger e de promover direitos fundamentais básicos como saúde, educação e assistencial social, em favor daqueles que necessitam de tutela da dignidade para garantia de um mínimo de existência<sup>12</sup>.

Também decorrente dos princípios republicano e democrático, o princípio da publicidade exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública. A publicidade, neste sentido, permite que os titulares do poder (povo) saibam o que está sendo feito com a coisa pública e onde está sendo gasto o dinheiro. Portanto, a publicidade aparece, sobretudo, como instrumento democrático de controle e de fiscalização dos atos praticados pelos representantes do povo, não apenas como um controle de legalidade, mas também como um controle político de legitimidade. Esta publicidade, entretanto, deve sempre atender ao interesse público, jamais ao interesse particular, como na hipótese de promoção pessoal, que é vedada pelo §1º do art. 37 da Constituição Federal.

Nesse sentido, com o escopo de concretizar os princípios republicano e democrático, e os decorrentes princípios da impessoalidade e da publicidade, o §1º do art. 37 da CF determina que **“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”**.

O objetivo da norma é evitar que agentes públicos se utilizem de recursos públicos para se promoverem, vinculando sua imagem a atos da Administração Pública, em obras públicas, serviços ou bens públicos, que não pertencem ao administrador, e sim ao povo. Não raras vezes, a promoção pessoal de agentes políticos constitui instrumento indevido de perpetuação no poder, em clara demonstração de inobservância do princípio republicano, principalmente, em decorrência de uma educação decadente e deficitária da maioria da população, que não tem senso crítico para distinguir a coisa pública dos bens privados, nem consciência política para verificar que os administradores eleitos não fazem mais do que cumprir com obrigações constitucionais e legais.

Em última análise, tais atos contribuem para a erosão do princípio democrático, pois o transforma em mera democracia formal ou aparente<sup>13</sup>, impedindo sistematicamente a evolução do nosso Estado Democrático de Direito para uma democracia material, efetiva ou substantiva<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> STF, ADPF nº 45.

<sup>13</sup> **Sob o Aspecto das Amplas Liberdades:** Regime de Aparentes Liberdades - há apenas a eventual garantia dos direitos individuais e coletivos no que concerne ao próprio Estado, abstratamente considerado, e não em relação aos seus agentes e particulares. **Sob o aspecto da Participação Popular:** Regime de Aparente Participação - o poder econômico é elemento vital de manipulação em face da inexistência ou do não-funcionamento dos elementos de controle. **Sob o aspecto do Respeito ao Direito das Minorias:** Regime de Aparente Proteção - os direitos das minorias são apenas assegurados no texto constitucional. Nesse sentido, confira: FRIEDE, Reis. FORMISANO, Regina Coeli. Lições Objetivas de Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado - 3ª Edição. Rio de Janeiro: Del Rey, 2011.

<sup>14</sup> **Sob o Aspecto das Amplas Liberdades:** Regime de Efetivas Liberdades - há plena e sinérgica garantia do respeito aos direitos individuais e coletivos, inexistindo qualquer forma de inação ou omissão, neste particular, por parte do Estado. **Sob o Respeito da Participação Popular:** Regime de Efetiva Participação - o poder econômico não é elemento vital de manipulação, em face da efetividade dos elementos de controle. **Sob o Aspecto do Respeito aos Direitos das Minorias:** Regime de Efetiva Proteção - os direitos das minorias são

Sobre a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos e a vedação de promoção pessoal, o **Supremo Tribunal Federal** decidiu que o art. 37, *caput*, e o seu §1º **”impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam”**.

Com efeito, segundo a Suprema Corte, a norma constitucional **“é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos”**.

Nesse sentido:

EMENTA Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. **1. O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos.** A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. 2. Recurso extraordinário desprovido. (RE 191668, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Primeira Turma, julgado em 15/04/2008, DJe-097 DIVULG 29-05-2008 PUBLIC 30-05-2008 EMENT VOL-02321-02 PP-00268 RTJ VOL-00206-01 PP-00400 RT v. 97, n. 876, 2008, p. 128-131 LEXSTF v. 30, n. 359, 2008, p. 226-231 RJTJRS v. 47, n. 286, 2012, p. 33-37)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA PESSOAL. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. SÚMULA 279/STF. **O Supremo Tribunal Federal, interpretando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, assentou que o “rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos”** (RE 191.668, Rel. Min. Menezes Direito). Dessa orientação não divergiu o acórdão do Tribunal de origem. Hipótese em que a resolução da controvérsia demandaria o reexame dos fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado em recurso extraordinário, nos termos da Súmula 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 631448 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24/06/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 18-08-2014 PUBLIC 19-08-2014)

No mesmo sentido, o **Supremo Tribunal Federal**, ao julgar **RE 217025**, decidiu que a **“publicidade de caráter autopromocional do Governador e de seus correligionários, contendo nomes, símbolos e imagens, realizada às custas do erário”** configura afronta ao disposto na segunda parte do preceito constitucional contido no art.

---

assegurados pelo texto constitucional e garantidos pela ação comissiva e permanente dos órgãos estatais. Nesse sentido, confira: FRIEDE, Reis. FORMISANO, Regina Coeli. Lições Objetivas de Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado - 3ª Edição. Rio de Janeiro: Del Rey, 2011.



37, § 1º.

Nesse sentido:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ART. 37, § 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PUBLICIDADE DE ATOS E OBRAS PÚBLICAS. NÃO OBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NA SEGUNDA PARTE DO PRECEITO CONSTITUCIONAL. DECISÃO PROFERIDA À LUZ DAS PROVAS CARREADAS PARA OS AUTOS. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE: SÚMULA 279/STF. **1. O art. 37, § 1º da Constituição Federal preceitua que "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." 2. Publicidade de caráter autopromocional do Governador e de seus correligionários, contendo nomes, símbolos e imagens, realizada às custas do erário. Não observância do disposto na segunda parte do preceito constitucional contido no art. 37, § 1º. Decisão proferida à luz das provas carreadas para os autos.** Reapreciação da matéria fática em sede extraordinária. Impossibilidade. Súmula 279/STF. Agravo regimental não provido. (RE 217025 AgR, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 27/04/1998, DJ 05-06-1998 PP-00010 EMENT VOL-01913-05 PP-01043)

Ao julgar **RE 208114**, o **STF** entendeu que a publicação custeada por prefeitura, sem conteúdo educativo, informativo ou orientação social que tivesse como alvo a utilidade da população, também representa ofensa ao disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal.

Nesse sentido:

EMENTA: Ação popular. **Publicação custeada pela Prefeitura de São Paulo. Ausência de conteúdo educativo, informativo ou orientação social que tivesse como alvo a utilidade da população, de modo a não se ter o acórdão recorrido como ofensivo ao disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal.** Recurso extraordinário de que, em consequência, por maioria, não se conhece. (RE 208114, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Primeira Turma, julgado em 18/04/2000, DJ 25-08-2000 PP-00073 EMENT VOL-02001-03 PP-00410)

Sobre a ocorrência de promoção pessoal e violação do princípio da impessoalidade, cabe destacar que a **Suprema Corte brasileira**, a título de *ratio decidendi*, ao julgar a ADI 307, entendeu é vedado atribuir nome de pessoa viva a avenida, praça, rua, logradouro, ponte, reservatório de água, viaduto, praça de esporte, biblioteca, hospital, maternidade, edifício público, auditórios, cidades e salas de aula, pois, nestas situações, restariam configurados atos de promoção pessoal e culto de pessoas vivas, incompatíveis com os princípios constitucionais do art. 37.

Nesse sentido:

**“O inciso V do art. 20 da Constituição estadual veda ao Estado e aos Municípios atribuir nome de pessoa viva a avenida, praça, rua, logradouro, ponte, reservatório de água, viaduto, praça de esporte, biblioteca, hospital, maternidade, edifício público, auditórios, cidades e salas de aula. Não me parece inconstitucional. O preceito visa a impedir o culto e a promoção pessoal de pessoas vivas, tenham ou não passagem pela administração. Cabe ressaltar que proibição similar é estipulada, no âmbito federal, pela Lei 6.454/1977.”** (ADI 307, voto do Rel. Min. Eros Grau,

juízo em 13-2-2008, Plenário, DJE de 1º-7-2009.)

Portanto, conforme jurisprudência extraída do **Supremo Tribunal Federal**, é possível concluir que o art. 37, *caput*, e seu §1º, da Constituição Federal:

a) impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos, alcançando os políticos e os partidos políticos a que pertençam;

b) são incompatíveis com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos *slogans*, que caracterizem promoção pessoal de agentes políticos ou de servidores públicos;

c) vedam a publicidade de caráter autopromocional, contendo nomes, símbolos e imagens, realizada às custas do erário;

d) vedam atribuição de nome de pessoa viva a avenida, praça, rua, logradouro, ponte, reservatório de água, viaduto, praça de esporte, biblioteca, hospital, maternidade, edifício público, auditórios, cidades e salas de aula, pois, nestas situações, restariam configurados atos de promoção pessoal e culto de pessoas vivas;

e) exigem que a publicação custeada pelos cofres públicos tenham conteúdo meramente educativo, informativo ou de orientação social tendo como alvo a utilidade pública em favor da população, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

### 2.1.3. CONFIGURAÇÃO DA PROMOÇÃO PESSOAL. ANÁLISE DAS PROVAS.

De um lado, o Ministério Público aponta para o gasto em publicidade realizado em confronto com o disposto no §1º do art. 37 da Constituição Federal, bem como pela ilegalidade da realização dos contratos de publicidade sem licitação.

De outro, a defesa do requerido, primeiro, em relação às placas de inauguração de obras, assevera que inexistente violação ao art. 37, §1º, CF, por se tratar de marco histórico para determinar a data de inauguração e que não houve promoção pessoal e, ainda, que se trata de ato comum entre todos os entes federados e órgãos públicos. Segundo, quanto à promoção pessoal em jornal, aduz que as publicidades foram feitas em caráter educativo, informativo ou de orientação social, não havendo promoção pessoal. Quanto à falta de licitação, afirmou-se tratar de hipótese de licitação dispensável. Por fim, nega a existência de superfaturamento no pagamento de matérias jornalísticas.

Como já dito alhures, por inexistência de pedido do Ministério Público, a questão relativa à licitação não será apreciada nesta sentença, nos termos dos arts. 128, 460 e 472 do CPC. Assim, passo a analisar as provas relativas à ocorrência ou não de promoção pessoal.

Em destaque, aponto as seguintes provas <sup>15</sup>:

<sup>15</sup> Em geral, foram analisadas todas as provas, sendo que algumas configuraram autopromoção, enquanto outras, não. Relação a seguir: Publicação no Jornal Vale Goiás, com programação das festividades em comemoração do aniversário de Crixás à fl. 161, com custo de R\$ 1.500,00 (menciona “inauguração de obras”) (ano 2000); Informe no Jornal do Vale sobre limpeza pública à fl. 163, com slogan em destaque, “**Crixás de todos nós**”,

- 1) fotos de placas em obras públicas realizadas com o logotipo da Administração Municipal e com destaque para o nome do prefeito, ora requerido, às fls. 56/59 e fls. 67/73;
- 2) informativo “**CRIXÁS PARA TODOS**”, com destaque para o *slogan*, logotipo e os nomes do Prefeito, do vice e demais secretários da Administração do requerido;
- 3) revista com destaque ao requerido, como sendo “**Homem vitorioso**”, às fls. 100/101;
- 4) ofício do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, de

---

custo de R\$ 700,00 (ano 2000); Publicação no Jornal Tribuna Municipalista sobre o mosquito da dengue à fl. 157, custo de R\$ 500,00 (ano 2000); Publicação de edital de tomada de preços no Diário da Manhã à fl. 153, custo de R\$ 154,70 (ano 2000); Contrato de prestação de serviços de radiodifusão com a Rádio Difusora São Patrício Ltda, às fls. 166/169, custo de R\$ 2.933,00 (ano 2000); Felicitações no Jornal Diário da Manhã de aniversário do referido jornal à fl. 179, com custo de R\$ 1.000,00 (ano 2000); Publicação de edital de tomada de preços no Diário Oficial à fl. 182, custo de R\$ 92,00 (ano 2000); Reportagem no Jornal Correio dos Municípios, com destaque as obras realizadas pela Prefeitura de Crixás “Qualidade de vida em Crixás” (fl. 187), custo de R\$ 4.600,00 (ano 2000); Publicação de edital no Jornal Diário da Manhã à fl. 192, custo de R\$ 507,60 (ano 2000); Propaganda volante realizada por Francisco Carlos dos Santos (fl. 197/198), custo de R\$ 783,00 (ano 2000); Reportagem no Jornal Folha do Noroeste sobre as obras realizadas pela Prefeitura de Crixás “**Crixás -2000- As obras não param, o ritmo continua**” (fls. 194/195), com slogan “**Crixás de todos nós**”, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2000); Publicação no Diário Oficial do extrato do convênio celebrado com a FUEG à fl. 206, custo de R\$ 116,00 (ano 2000); Informe no Jornal Folha Global sobre a campanha “Lixo no lixo” à fl. 210, custo de R\$ 500,00 (ano 2000); Publicação de edital de tomada de preços no Diário da Manhã à fl. 213, custo de R\$ 158,92 (ano 2000); Anúncio no Jornal Tribuna do Vale sobre limpeza pública à fl. 217, custo de R\$ 500,00 (ano 2000); Publicação no Jornal Brasil Central sobre limpeza pública à fl. 220, com destaque do slogan “**Crixás de todos nós**”, adm. 97/2000, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2000); Informe no Jornal Cidade Notícia sobre a campanha “lixo no lixo” à fl. 224, com custo de R\$ 300,00 (ano 2000); Reportagem no Jornal da Segunda à fl. 228, com elogios à administração “Crixás/1997-2000: Realizações que mudam a vida da população”, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2000); Reportagem no Jornal Opção à fl. 231, com elogios à administração “Realizações que mudam a vida da população”, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2000); Publicação de edital de leilão no Diário da Manhã à fl. 234, custo de R\$ 135,36 (ano 2000); Propaganda volante realizada por Francisco Carlos dos Santos (fl. 235/236), custo de R\$ 350,00 (ano 2000); Propaganda volante realizada por Francisco Carlos dos Santos (fl. 240/241), custo de R\$ 388,00 (ano 2000); Contrato de som ambulante na divulgação de orientações sobre o mosquito da dengue com Francisco Carlos dos Santos à fl. 246, custo de R\$ 1.674,00 (ano 2000); Propaganda volante realizada por Francisco Carlos dos Santos (fl. 249/251), custo de R\$ 580,00 (ano 2000); Publicação da Lei nº 1.202/2000 no Diário Oficial às fls. 257 e 259, com custo de R\$ 293,00 (ano 2000); Propaganda volante realizada por Francisco Carlos dos Santos (fl. 261/262), custo de R\$ 999,00 (ano 2001); Reportagem no Jornal Brasil Central com destaque ao Prefeito Municipal como “*Prefeito que sempre cumpriu à risca a Lei de responsabilidade fiscal é reeleito pelo povo*” (fls. 276/277), custo de R\$ 2.000,00 (ano 2001); Reportagem no Jornal Correio dos Municípios à fl. 288, com elogios à administração “Governo de Crixás presta contas a população”, custo de R\$ 2.000,00 (ano 2001); Reportagem no Jornal Folha do Noroeste “**Crixás de todos nós**”, destaque para o slogan (fls. 292/293), custo de R\$ 800,00 (ano 2001); Contrato de prestação de serviços com a Rádio FM Rubiataba Ltda. à fl. 295, custo de R\$ 2.000,00 (ano 2001); Publicidade veiculada em emissora de Rádio por José Maria de Souza – O Rialmense (fls. 313/314), custo de R\$ 500,00 (ano 2001); Contrato de som ambulante com Francisco Carlos dos Santos à fl. 317, custo de R\$ 730,00 (ano 2001); Informe publicitário no Jornal Folha do Noroeste, destaque para o slogan “**Crixás é de todos nós**”, adm. 2001/2004 (fl. 326), custo de R\$ 800,00 (ano 2001); Contrato de prestação de serviços de radiodifusão com a Rádio Difusora São Patrício Ltda. à fls. 334, boletim informativo à fl. 345, custo de R\$ 2.000,00 (ano 2002); Informe no Jornal Regional sobre a campanha “Lixo no lixo” à fl. 354, com custo de R\$ 350,00 (adm. 2001/2004) (ano 2002); Reportagem no Jornal Cidade Notícia “Crixás: 48 anos de emancipação política” à fl. 358, custo de R\$ 700,00 (ano 2002); Reportagem no Jornal do Vale à fl. 362, acerca de ações realizadas “Crixás buscando o progresso e preservando a cultura”, custo de R\$ 800,00 (ano 2002); Publicação de edital de chamamento 001/2002 no Diário Oficial à fl. 367, custo de R\$ 138,00 (ano 2002); Anúncio no Jornal Impacto à fl. 371, sobre o pagamento de impostos em dia, custo de R\$ 1.500,00 (ano 2002); Informe publicitário no Jornal do Vale acerca do mosquito da dengue à fl. 374, custo de R\$ 500,00 (adm. 2001/2004) (ano 2002); Contrato de prestação de serviços de produção, edição e veiculação de TV com a Telemídia Comunicação e Marketing Ltda. (fl. 376), custo de R\$ 4.000,00 (ano 2002); Contrato de prestação de serviços de anúncios com a Rádio Alvorada de Rialma Ltda. (fl. 386), custo de R\$ 2.000,00 (ano 2002);



13.09.2004, por meio do qual informou despesas realizadas com publicidades entre 2000/2004, no valor total de 60.264,20, com individualização de pessoas, empresas e jornais beneficiários, com respectivos valores, notas fiscais e empenhos;

5) informe publicitário de fls. 114, com *slogan* “Crixás para todos nós”, com custo de R\$ 700,00, em 09.01.2000;

6) publicidade de fls. 115 com destaque para obras e ações governamentais realizadas no ano de 2003, com custo de R\$ 1.000,00;

7) informe publicitário, às fls. 117, com *slogan* “**Crixás para todos nós**”, ao custo de R\$ 800,00;

8) Jornal Folha do Noroeste, às fls. 118, com grande destaque para o *slogan* “**Crixás para todos nós Prefeitura Municipal de Crixás 'Trabalhando para você' ADM 2001/2004**”, em out/nov de 2001, ao custo de R\$ 800,00;

9) publicidade de fls. 120 com *slogan* e logotipo em destaque “**ADM. 1997/2000**”, ao custo de R\$ 1.000,00;

10) publicidade de fls. 122 com grande destaque para o logotipo da Adm. 2001/2004, ao custo de 2.000,00;

11) publicidade no Jornal Diário da Manhã, às fls. 123, com objetivo de dar parabéns pelos 50 anos da cidade, com grande desta para o logotipo da Administração do requerido e ações governamentais realizadas na cidade, ao custo de

Propaganda volante realizada por Belchior David de Oliveira (fls. 396/397), custo de R\$ 80,00 (ano 2002); Propaganda volante realizada por Belchior David de Oliveira (fls. 398/399), custo de R\$ 15,00 (ano 2002); Contrato de prestação de serviços de anúncios com a Rádio FM de Rubiataba Ltda. (fl. 404), custo de R\$ 2.000,00 (ano 2002); Informe no Jornal Folha do Noroeste sobre IPTU 2002 à fl. 425, com *slogan* “**Crixás de todos nós**”, adm. 2001/2004, custo de R\$ 500,00 (ano 2002); Publicação de edital de concorrência pública no Jornal Diário da Manhã (fl. 428), custo de R\$ 190,00 (ano 2002); Publicação de edital de tomada de preços no Jornal Diário da Manhã (fl. 431), custo de R\$ 190,00 (ano 2002); Informe publicitário no Jornal Brasil Central sobre limpeza pública à fl. 434, com destaque do *slogan* “**Crixás de todos nós**”, adm. 2001/2004, custo de R\$ 2.000,00 (ano 2002); Contrato de prestação de serviços na publicação de dados históricos e geográficos do Município de Crixás (fls. 436/439), custo de R\$ 3.500,00 (ano 2002); Publicação de edital de concorrência pública no Diário Oficial à fl. 453, custo de R\$ 115,00 (ano de 2002); Divulgação de matérias na Vale FM, custo de R\$ 300,00 (ano 2002); Publicação de termo aditivo no Diário Oficial à fl. 460, custo de R\$ 529,00 (ano 2002); Publicação de edital de concorrência pública no Jornal Diário da Manhã à fl. 464, custo de R\$ 221,76 (ano 2002); Publicação de edital de concorrência pública no Diário Oficial à fl. 462, custo de R\$ 183,00 (ano 2002); Divulgação das festividades em comemoração ao 49º aniversário da cidade de Crixás na Vale FM (fls. 472/473), custo de R\$ 100,00 (ano 2002); Publicação de edital de concorrência pública no Diário Oficial à fl. 481, custo de R\$ 115,00 (ano de 2003); Divulgação das festividades em comemoração ao 49º aniversário da cidade de Crixás na Vale FM (fls. 482/484), custo de R\$ 500,00 (ano 2003); Publicação de edital de concorrência pública no Jornal Diário da Manhã à fl. 488, custo de R\$ 278,40 (ano 2003); Felicitações no Jornal Diário da Manhã de aniversário do Município de Crixás à fl. 492, com destaque do *slogan* “**Crixás de todos nós**”, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2004); Publicação de edital de concorrência pública no Diário Oficial à fl. 498, custo de R\$ 276,00 (ano 2004); Reportagem na revista Classe A (fl. 502), acerca das ações realizadas “**Crixás cidade de todos nós**”, *slogan* em destaque, custo de R\$ 400,00 (ano 2004); Reportagem no Jornal do Vale à fl. 505, com elogios à administração “Crixás: O ser humano em primeiro lugar”, custo de R\$ 1.200,00 (ano 2004); Reportagem na revista Classe A (fl. 513), acerca das comemorações feitas em razão do aniversário de Crixás e das obras realizadas no ano de 2003 “Crixás 50 anos de emancipação política”, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2004); Publicação de extrato de convênio no Jornal Diário da Manhã à fl. 517, custo de R\$ 511,02 (ano 2004); Publicação de extrato de convênio no Diário Oficial à fl. 522, custo de R\$ 115,00 (ano 2004); Publicação de edital de leilão no Diário Oficial à fl. 527, custo de R\$ 69,00 (ano 2004); Publicação de edital no Jornal Diário da Manhã à fl. 532, custo de R\$ 334,00 (ano 2004); Publicação de edital no Jornal Diário da Manhã à fl. 536, custo de R\$ 334,00 (ano 2004); Divulgação de matérias em emissora de Rádio por Vanda de Fátima da Silva, custo de R\$ 936,00 (ano 2004).

R\$ 1.000,00, em outubro de 2003;

12) publicidade no Jornal Diário da Manhã, às fls. 124, ao custo de R\$ 1.000,00, com logotipo da Administração do requerido, com os seguintes dizeres “**É POR ESTE MOTIVO QUE PREFERIMOS E RECOMENDAMOS O DIÁRIO DA MANHÃ, O JORNAL DO LEITOR INTELIGENTE, QUE COMPLETA 20 ANOS DE HONRADA EXISTÊNCIA**”;

13) reportagem “Qualidade de vida em Crixás”, às fls. 125, com grandes elogios à Administração do requerido, ao custo de R\$ 4.600,00;

14) publicidade às fls. 126, sob o título “**CRIXÁS-2000 – AS OBRAS NÃO PÁRAM, O RITMO CONTINUA**”, com grande destaque para as ações governamentais a serem realizadas, contudo, com mais destaque à promoção pessoal do requerido, com característica típica de propaganda política, sem cunho educativo ou informativo de interesse público, em abril de 2000;

15) publicação no Jornal Vale Goiás, com programação das festividades em comemoração do aniversário de Crixás à fl. 161, com custo de R\$ 1.500,00 (menciona “inauguração de obras”) (ano 2000);

16) informe no Jornal do Vale sobre limpeza pública à fl. 163, com slogan em destaque, “**Crixás de todos nós**”, custo de R\$ 700,00 (ano 2000);

17) contrato de prestação de serviços de radiodifusão com a Rádio Difusora São Patrício Ltda, às fls. 166/169, custo de R\$ 2.933,00 (ano 2000);

18) reportagem no Jornal Correio dos Municípios, com destaque as obras realizadas pela Prefeitura de Crixás “Qualidade de vida em Crixás” (fl. 187), custo de R\$ 4.600,00 (ano 2000);

19) reportagem no Jornal Folha do Noroeste sobre as obras realizadas pela Prefeitura de Crixás “**Crixás -2000– As obras não param, o ritmo continua**” (fls. 194/195), com slogan “**Crixás de todos nós**”, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2000);

20) publicação no Jornal Brasil Central sobre limpeza pública à fl. 220, com destaque do slogan “**Crixás de todos nós**”, adm. 97/2000, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2000);

21) reportagem no Jornal da Segunda à fl. 228, com elogios à administração “**Crixás/1997-2000: Realizações que mudam a vida da população**”, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2000);

22) reportagem no Jornal Opção à fl. 231, com elogios à administração “**Realizações que mudam a vida da população**”, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2000);

23) reportagem no Jornal Brasil Central com destaque ao Prefeito Municipal como “**Prefeito que sempre cumpriu à risca a Lei de responsabilidade fiscal é reeleito pelo povo**” (fls. 276/277), custo de R\$ 2.000,00 (ano 2001);

24) reportagem no Jornal Correio dos Municípios à fl. 288, com elogios à administração “**Governo de Crixás presta contas a população**”, custo de R\$ 2.000,00 (ano 2001);

25) reportagem no Jornal Folha do Noroeste “**Crixás de todos nós**”,

destaque para o slogan (fls. 292/293), custo de R\$ 800,00 (ano 2001);

26) contrato de prestação de serviços com a Rádio FM Rubiataba Ltda. à fl. 295, custo de R\$ 2.000,00 (ano 2001);

27) informe publicitário no Jornal Folha do Noroeste, destaque para o slogan **“Crixás é de todos nós”**, adm. 2001/2004 (fl. 326), custo de R\$ 800,00 (ano 2001);

28) contrato de prestação de serviços de radiodifusão com a Rádio Difusora São Patrício Ltda. à fls. 334, boletim informativo à fl. 345, custo de R\$ 2.000,00 (ano 2002);

29) reportagem no Jornal do Vale à fl. 362, acerca de ações realizadas **“Crixás buscando o progresso e preservando a cultura”**, custo de R\$ 800,00 (ano 2002);

30) contrato de prestação de serviços de produção, edição e veiculação de TV com a Telemídia Comunicação e Marketing Ltda. (fl. 376), custo de R\$ 4.000,00 (ano 2002);

31) contrato de prestação de serviços de anúncios com a Rádio Alvorada de Rialma Ltda. (fl. 386), custo de R\$ 2.000,00 (ano 2002);

32) contrato de prestação de serviços de anúncios com a Rádio FM de Rubiataba Ltda. (fl. 404), custo de R\$ 2.000,00 (ano 2002);

33) informe no Jornal Folha do Noroeste sobre IPTU 2002 à fl. 425, com slogan **“Crixás de todos nós”**, adm. 2001/2004, custo de R\$ 500,00 (ano 2002);

34) informe publicitário no Jornal Brasil Central sobre limpeza pública à fl. 434, com destaque do slogan **“Crixás de todos nós”**, adm. 2001/2004, custo de R\$ 2.000,00 (ano 2002);

35) felicitações no Jornal Diário da Manhã de aniversário do Município de Crixás à fl. 492, com destaque do slogan **“Crixás de todos nós”**, custo de R\$ 1.000,00 (ano 2004);

36) reportagem na revista Classe A (fl. 502), acerca das ações realizadas **“Crixás cidade de todos nós”**, slogan em destaque, custo de R\$ 400,00 (ano 2004);

37) reportagem no Jornal do Vale à fl. 505, com elogios à administração **“Crixás: O ser humano em primeiro lugar”**, custo de R\$ 1.200,00 (ano 2004);

38) documentos oficiais com o timbre/logotipo da Administração às fls. 80/81;

Os valores gastos em publicidades com autopromoção foram devidamente individualizados, conforme farta documentação juntada às fls. 142/538 (contratos, notas fiscais, empenhos e ordens de pagamento).

Nesse sentido, diante da análise das provas, tendo em conta os parâmetros normativos traçados pelo **Supremo Tribunal Federal**, não há dúvidas de as contratações reiteradas de serviços publicitários (revistas, jornais e outros), às custas do erário, sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, com identificação dos titulares de cargos políticos, com menção de nomes, símbolos e imagens, aí

incluídos *slogans*, caracterizaram atos de promoção pessoal, em atitude incompatível com o disposto no §1º do art. 37 da Constituição Federal.

Friso que as fotos e os jornais juntados pela parte requerida às fls. 571/659, com diversas publicidades irregulares envolvendo outros municípios, o Governo do Estado de Goiás e até o Governo Federal apenas confirmam o descumprimento sistemático e reiterado de diversos governos e autoridades políticas do §1º do art. 37 da Constituição Federal.

Reitero. Estas condutas irregulares pelos demais governantes não justificam os atos de autopromoção praticados aqui analisados. Muito pelo contrário. Demonstram o descumprimento sistemático do §1º do art. 37 da Constituição Federal, bem como a existência possível omissão inconstitucional ou ineficiência dos órgãos de fiscalização (TCU, TCE, TCM, Poder Legislativo e Ministério Público) em relação aos demais poderes e governos. Deveras, a Constituição assegura o tratamento igual, na forma do art. 5º, *caput*, devendo-se haver responsabilização de Governadores de Estado, de Deputados, de Senadores e também do Presidente da República. Mas eventual tratamento desigual decorrente de ausência de fiscalização e de medidas para o combate à promoção pessoal pelos demais, não legitima e nem legaliza os atos de promoção pessoal aqui verificados, diante da força normativa da constituição, sob pena de se transformar a Constituição em uma mera folha de papel, como já dizia a doutrina dos *Fatores Reais de Poder* de FERDINAND LASSALE<sup>16</sup>, não aceita na atualidade.

Advirto, pois, que o descumprimento reiterado e sistemático da Constituição Federal não lhe retira a força jurídica, em função do princípio da força normativa, que vincula todos os poderes da república<sup>17</sup>. A Constituição é norma jurídica suprema e, por isso, possui hierarquia normativa, conforme KELSEN<sup>18</sup>. E como toda norma jurídica, impõe um dever-ser, tem pretensão de eficácia e deve ser respeitada por todos, fenômeno denominado por HESSE de *vontade de constituição*<sup>19</sup>. O costume *contra legem* não têm o condão de revogar lei, muito menos uma regra prevista na Carta Suprema.

A *contra sensu*, caso o Poder Judiciário admita como constitucional a prática corriqueira de publicidade com promoção pessoal de políticos e autoridades, às custas do erário, mediante o uso de cores de partidos, logotipos e *slogans* em obras, bens e serviços públicos, bem como mediante a contratação de serviços publicitários com destaque para as pessoas que ocupam os cargos (nomes, elogios, etc), suas ações políticas (como se propaganda eleitoral fosse) agregadas ao *slogan*, do logotipo ou de qualquer imagem que vincule a pessoa do administrador ou sua administração, estaria ele próprio, o Poder Judiciário, a negar a força normativa ao art. 37, §1º, da CF, e, portanto, a descumprir a Constituição Federal.

Portanto, caracterizados estão os atos de promoção pessoal,

<sup>16</sup> LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição?* Tradução: Walter Stöner. Fonte digital: Edições e publicações Brasil, São Paulo 1933. eBookLibris © 2006 [eBooksBrasil.org](http://eBooksBrasil.org)

<sup>17</sup> HESSE, Konrad. Temas de Direito Constitucional. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 124-171.

<sup>18</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, Martins Fontes, São Paulo, 1987, p. 240.

<sup>19</sup> HESSE. ob. cit. p. 124-171.

incompatíveis com o disposto no art. 37, *caput* e §1º, da CF.

#### 2.1.4. DOS ATOS DE IMPROBIDADE IMPUTADOS (ARTS. 9º, XII, e ART. 11, I, DA LEI 8.429/92).

O Ministério Público pede a condenação do requerido pela prática de atos previstos no art. 9º, incisos I e XI, e art. 11, *caput*, inciso I, ambos da Lei de Improbidade.

Sobre o enriquecimento ilícito, leciona CARVALHO FILHO que:

*“Constitui objeto da tutela o enriquecimento legítimo, justo e moral. Não há objeção a que o indivíduo se enriqueça, desde que o faça por meios lícitos. O que a lei proíbe é o enriquecimento ilícito, ou seja, aquele que ofende aos princípios da moralidade e da probidade.”*<sup>20</sup>

O *caput* do art. 9º prevê uma conduta genérica, enquanto que os incisos I a XII preveem condutas específicas. Para sua configuração, o pressuposto exigível é apenas a percepção de vantagem patrimonial ilícita obtida pelo exercício de função pública em geral, porém é dispensável o dano ao erário. Em outros termos, é possível haver enriquecimento sem lesão aos cofres públicos.<sup>21</sup>

Nesta conduta do art. 9º, exige-se a presença do dolo, como elemento subjetivo, podendo ser o sujeito ativo o agente público ou o terceiro.<sup>22</sup>

Cabe mencionar aqui que o **Superior Tribunal de Justiça** não admite a aplicação do princípio da insignificância aos atos de improbidade administrativa, em função dos princípios da moralidade e da probidade administrativa. Nesse sentido:

CRIMINAL. RESP. CRIME DE RESPONSABILIDADE. DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS. PREFEITO MUNICIPAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO REO. INAPLICABILIDADE. DOLO. EXISTÊNCIA. VERIFICAÇÃO. INVIABILIDADE. ANÁLISE DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. DOSIMETRIA. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS NEGATIVAMENTE VALORADAS. EXASPERAÇÃO MOTIVADA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E DESPROVIDO. (...) VI. Deve ser afastada a aplicação do princípio da insignificância, não obstante a pequena quantia desviada, diante da própria condição de Prefeito do réu, de quem se exige um comportamento adequado, isto é, dentro do que a sociedade considera correto, do ponto de vista ético e moral. VII. Recurso parcialmente conhecido e desprovido. (REsp 769.317/AL, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, julgado em 07/03/2006, DJ 27/03/2006, p. 324)

Conforme doutrina consagrada de EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO:

*“O conceito de vantagem patrimonial indevida é extremamente amplo, abrangendo as prestações positivas ou negativas, diretas e indiretas, recebidas pelo agente público. Em qualquer caso, a vantagem, além de assumir contornos patrimoniais,*

<sup>20</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 994.

<sup>21</sup> FILHO, ob. cit. p. 994.

<sup>22</sup> (REsp 875.163/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/05/2009, DJe 01/07/2009)



*deve ser indevida.”*<sup>23</sup>

No caso concreto, todavia, não há tipicidade em relação ao inciso I<sup>24</sup> do art. 9º, uma vez que não provas de que houve recebimento de dinheiro, de bem ou de outra vantagem econômica pelo agente público.

Com efeito, a comprovação de ocorrência de promoção pessoal, por si só, não é suficiente para ocorrência tipo previsto no inciso I do art. 9º, da Lei de Improbidade. Para configuração desta hipótese, exige-se, como elemento objetivo do tipo, a ocorrência do verbo nuclear *receber*, que pressupõe o efetivo recebimento ou a incorporação de vantagem pecuniária, direta ou indireta, advinda de prestação positiva ou negativa<sup>25</sup>.

De outro lado, não há dúvidas de que as contratações de serviços publicitários (revistas, jornais e outros), às custas do erário, sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, em típica ação de promoção pessoal, incompatível com o disposto no §1º do art. 37 da Constituição Federal, configurou ato de improbidade administrativa tipificado no inciso XII do art. 9º<sup>26</sup> da Lei de Improbidade.

Isto porque o administrador, em sede de ação negativa, deixou de gastar com publicidade pessoal, ou seja, poupou o que normalmente gastaria se utilizasse o próprio dinheiro para o pagamento de publicidade em jornais, revistas e periódicos aqui analisados. Portanto, o enriquecimento ilícito é decorrência lógica do que se deixou de gastar, ou seja, do que se economizou, às custas do erário.

Nesse sentido, o enriquecimento ilícito neste tipo é presumido, uma vez que *“é hipótese típica de prestação negativa em razão de o agente público poupar o que normalmente gastaria se utilizasse bens, rendas, verbas ou valores de seu acervo patrimonial”*.<sup>27</sup>

No caso, os valores gastos a título de promoção pessoal, conforme amplo conjunto probatório juntado nos autos (contratos, empenhos, ordens de pagamento, jornais, revistas e outros), totalizaram o montante de **R\$ 18.500,00** (dezoito mil e quinhentos reais), não atualizados.

Destaco, pois, que, além de outros atos de autopromoção comprovados nestes autos, para efeito de apuração dos valores a serem ressarcidos, foram levadas em consideração as publicidades veiculadas com grande destaque para a imagem, os

<sup>23</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 292.

<sup>24</sup> Art. 9º (...): I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

<sup>25</sup> ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. PAVIONE, Lucas dos Santos. *Improbidade Administrativa*. Salvador: Jus Podivm, 2010, p. 77.

<sup>26</sup> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: .....

**XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.**

<sup>27</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 247.

elogios, as qualidades pessoais, as realizações do governo (como propaganda política) ou as opções pessoais do requerido, que deixaram, de modo categórico e evidente, o uso de publicidade estatal para promoção pessoal, às custas do erário, o que não é lícito consoante a Constituição Federal.

Esses valores foram apurados nos seguintes termos: **a)** publicação no Jornal Vale Goiás, com programação das festividades em comemoração do aniversário de Crixás à fl. 161, com custo de **R\$ 1.500,00** (menciona **“inauguração de obras”**) (ano 2000); **b)** publicidade no **Jornal Diário da Manhã** com felicitações de **aniversário ao referido jornal**, à fl. 179, com custo de **R\$ 1.000,00** (ano 2000); **c)** reportagem no Jornal Correio dos Municípios, com destaque para **as obras realizadas pela Prefeitura de Crixás “Qualidade de vida em Crixás”** (fl. 187), custo de **R\$ 4.600,00** (ano 2000); **d)** reportagem no Jornal Folha do Noroeste sobre as obras realizadas pela Prefeitura de Crixás **“Crixás -2000– As obras não param, o ritmo continua”** (fls. 194/195), com slogan **“Crixás de todos nós”**, custo de **R\$ 1.000,00** (ano 2000); **e)** reportagem no Jornal da Segunda, à fl. 228, com **elogios à administração “Crixás/1997-2000: Realizações que mudam a vida da população”**, custo de **R\$ 1.000,00** (ano 2000); **f)** reportagem no Jornal Opção, à fl. 231, com **elogios à administração “Realizações que mudam a vida da população”**, custo de **R\$ 1.000,00** (ano 2000); **g)** reportagem no Jornal Brasil Central com destaque ao Prefeito Municipal como **“Prefeito que sempre cumpriu à risca a Lei de responsabilidade fiscal é reeleito pelo povo”** (fls. 276/277), custo de **R\$ 2.000,00** (ano 2001); **h)** reportagem no Jornal Correio dos Municípios à fl. 288, com **elogios à administração “Governo de Crixás presta contas a população”**, custo de **R\$ 2.000,00** (ano 2001); **i)** reportagem no Jornal do Vale à fl. 362 acerca de ações realizadas **“Crixás buscando o progresso e preservando a cultura”**, custo de **R\$ 800,00** (ano 2002); **j)** publicação no **Jornal Diário da Manhã com felicitações pelo aniversário do Município de Crixás**, à fl. 492, com destaque do *slogan* **“Crixás de todos nós”**, custo de **R\$ 1.000,00** (ano 2004); **l)** reportagem na revista Classe A (fl. 502) sobre obras e ações realizadas no município, com *slogan* **“Crixás cidade de todos nós”** em destaque, custo de **R\$ 400,00** (ano 2004); **m)** reportagem no Jornal do Vale à fl. 505, com **elogios à administração “Crixás: O ser humano em primeiro lugar”**, custo de **R\$ 1.200,00** (ano 2004); **n)** reportagem na revista Classe A (fl. 513) acerca das comemorações feitas em razão do **aniversário de Crixás e das obras realizadas no ano de 2003 “Crixás 50 anos de emancipação política”**, custo de **R\$ 1.000,00** (ano 2004).

Friso que nas publicidades realizadas em que se preponderou o caráter educativo, informativo ou de orientação social, apesar do uso indevido de nomes, símbolos e *slogan*, como nos casos da campanha “Lixo no lixo”, às fls. 210 e fls. 354, sobre as orientações sobre o mosquito da dengue, às fls. 246 e fls. 374; e a publicação de dados históricos e geográficos do Município de Crixás (fls. 436/439), por exemplo, não foram aqui consideradas como totalmente ilícitas, para tipificação do inciso XII do art. 9<sup>a</sup> da Lei de Improbidade. Portanto, somente as publicidades veiculadas sem qualquer caráter educativo, informativo ou de orientação social, e com nítida promoção pessoal, foram consideradas para efeito de ressarcimento dos valores, conforme relacionado acima.

Por fim, também restou configurada a conduta a art. 11, *caput*,<sup>28</sup> da Lei de Improbidade, uma vez que a prática reiterada de publicidade com promoção pessoal violou o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e, portanto, representou afronta aos deveres de imparcialidade, impessoalidade, legalidade (incluindo-se aqui o dever de respeito à Constituição).

Configurou, igualmente, a conduta típica descrita no inciso I<sup>29</sup> do art. 11 da Lei nº 8.429/92, pois consistiu na prática de publicidade, às custas do erário municipal, sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, em claro desvio de finalidade, visando-se um fim proibido pela Constituição Federal, qual seja, promoção pessoal.

### 2.1.5. DO ELEMENTO SUBJETIVO.

Como já afirmado, é pacífica a jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça** no sentido de que, em sede de improbidade administrativa, não se admite responsabilização administrativa. Exige-se a presença de “dolo”, para as condutas do art. 9º e 11 da lei de improbidade, e, pelo menos, da ocorrência de culpa para as condutas previstas no art. 10 da mesma lei.

Nesse sentido:

ACÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECCIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE. “**A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos civada de culpa grave, nas do artigo 10.(...)(AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/09/2011, DJe 28/09/2011)**”

Em relação à conduta típica do art. 9º, *caput*, da lei de improbidade, cumpre destacar, com a doutrina de WELZEL, que dolo é:

“**toda ação consciente é conduzida pela decisão da ação, quer dizer, pela consciência do que se quer – momento intelectual – e pela decisão a respeito de querer realizá-lo – momento volitivo. Ambos, os momentos, conjuntamente, como fatores configuradores de uma ação típica real, formal o dolo**”.<sup>30</sup>

Na mesma linha de raciocínio, ZAFFARONI e PIERANGELI entendem que o dolo compreende um aspecto cognitivo e um aspecto volitivo, e assim definem o

<sup>28</sup> 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:

<sup>29</sup> **I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;**

<sup>30</sup> WELZEL, Hans. Derecho penal alemán, Tradução de Juan Bustos Ramirez e Sergio Yañes Pérez. Chile: 1987, Jurídica Chile, p. 77.



dolo:

**“...dolo é o querer do resultado típico, a vontade realizadora do tipo objetivo... Assim sendo, para que um sujeito possa querer algo, por exemplo, o 'querer pintar a igreja da Antuérpia”, que havia na conduta de Van Gogh ao pintá-la, ele necessariamente deve também conhecer algo: Van Gogh devia conhecer a igreja de Antuérpia e os meios de que necessitava para pintá-la. Todo querer pressupõe um conhecer”.**<sup>31</sup>

No mesmo sentido, para BITENCOURT, dolo possui dois elementos: um cognitivo, que é o conhecimento do fato constitutivo da ação típica (não da sua ilicitude); e um volitivo, que é a vontade de realizá-lo. Neste caso, o autor é categórico em apontar que o elemento cognitivo do dolo é atual e se refere ao fato e não a sua ilicitude:

**“A consciência elementar do dolo deve ser atual, efetiva, ao contrário da consciência da ilicitude, que pode ser potencial. Mas a consciência do dolo abrange somente a representação dos elementos integradores do tipo penal, ficando de fora dela a consciência da ilicitude...”.**<sup>32</sup>

Ademais, nos termos da jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça**, o dolo exigido pelos arts. 9º e 11 da lei de improbidade é genérico, sendo aquele que não se exige uma finalidade típica específica, como elemento subjetivo do tipo.<sup>33</sup> Nesse sentido:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRACIONAMENTO E DIRECIONAMENTO DO CERTAME LICITATÓRIO. (...) **2. Em relação ao elemento subjetivo necessário à caracterização do tipo de improbidade, o Superior Tribunal de Justiça sedimentou orientação no sentido de que a comprovação do chamado “dolo genérico” é suficiente para a aplicação das sanções legais.** Precedentes: AgRg no REsp 1.214.254/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22/2/2011;...(REsp 1386355/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2014, DJe 24/09/2014)

Na hipótese, apesar da negativa do requerido no sentido de que não tinha a finalidade de se autopromover, as circunstâncias, as reportagens e todo o conjunto probatório são elementos suficientes para demonstrar a existência de dolo genérico do agente e a configuração da promoção pessoal em diversas situações descritas nos autos.

Como dito, conforme jurisprudência do STJ, exige-se mero dolo genérico, de modo que é irrelevante a existência ou não de finalidade especial.

Com efeito, da análise dos contratos firmados, com assinatura do requerido, dos empenhos e das ordens de pagamento, assinados pelo requerido, extraio a ocorrência de dolo genérico suficiente para configuração dos tipos de improbidade previstos no art. 9º, XI e no art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.

Isto é dizer, o requerido tinha consciência da ação (momento intelectual), tinha poder de decisão, tanto que contratou empresas de publicidade, jornais, revistas e

<sup>31</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro. V. 1. Parte Geral. São Paulo: RT, 2009, p. 415.

<sup>32</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. Parte Geral. V. 1. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 315.

<sup>33</sup> GRECO, Rogério. Código Penal comentado. Niterói, RJ: Impetus, 2008, p. 81/82.

periódicos, com a realização, não de todas, mas de várias reportagens com nítido caráter autopromocional, agregadas de elogios, uso de imagens, símbolos e *slogans*, sem qualquer caráter educativo, informativo ou de orientação social, bem como ordenou o pagamento da despesa (momento volitivo).

Em algumas situações, como já destacado acima, houve a veiculação de publicidades com preponderância do caráter educativo, informativo ou de orientação social (fls. 210, 246, 354, 374 e 436/439), mas também com o emprego indevido de nomes, símbolos, imagens e *slogan* de governo. Nestes casos, os valores não foram considerados para efeito de ressarcimento do montante gasto, em razão do proveito obtido com o uso de verbas ou valores públicos para promoção pessoal (art. 9º, XII, Lei nº 8.429/92). Estas situações, contudo, não excluem o dolo e nem a ilicitude das publicidades realizadas a título de promoção pessoal, em confronto com o disposto no art. 37, *caput* e §1º, da Carta Republicana.

#### 2.1.6. DAS SANÇÕES.

Segundo a jurisprudência do **STJ**, o magistrado não é obrigado a aplicar cumulativamente as penalidades previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei 8.429/92). Assim, dependendo do caso, é possível a aplicação exclusiva da pena de ressarcimento integral e solidário dos danos causados aos cofres públicos. Nesse sentido, decidiu o STJ no AREps 239.300.<sup>34</sup>

Outrossim, a jurisprudência do **STJ** aponta para a necessidade de dosimetria proporcional das sanções, tendo em conta os valores do enriquecimento ilícito, bem como os valores do dano causado.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC CONFIGURADA. FUNDAMENTAÇÃO DA DOSIMETRIA DAS SANÇÕES APLICADAS. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. 1. A omissão de tratamento jurídico de tema relevante no acórdão exige seja sanada, porquanto não se completou a entrega de prestação jurisdicional, mesmo com a insistência da parte na origem, e sua reiteração como preliminar do recurso especial. **Dessarte, a pena de suspensão de direitos políticos, por ser extremamente gravosa, não se amolda bem à baixa lesividade da conduta dos embargados, razão por que deve ser mitigada.** Assim, os autos devem retornar à origem, para fundamentação da dosimetria da sanção aplicada, sobretudo em relação à perda dos direitos políticos. 2. A parte tem o direito fundamental à entrega de prestação judiciária plena, ampla e minudente. É elemento do próprio conceito de jurisdição democrática, que se caracteriza pelo amplo acesso e pelo devido processo legal, a ciência dos fundamentos pelos quais os direitos foram conferidos, cerceados ou modificados pelas cortes de justiça. Embargos de declaração parcialmente acolhidos, com efeitos infringentes, para devolver os autos à origem (EDcl no AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 01/10/2014)

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRACIONAMENTO E DIRECIONAMENTO DO CERTAME LICITATÓRIO. 1. Na origem, a União ajuizou Ação Civil Pública para

<sup>34</sup> [http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/noticias/noticias/%C3%9Altimas/%C3%89-poss%C3%ADvel-aplicar-somente-pena-de-ressarcimento-de-danos-em-a%C3%A7%C3%A3o-de-improbidade](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/noticias/noticias/%C3%9Altimas/%C3%89-poss%C3%ADvel-aplicar-somente-pena-de-ressarcimento-de-danos-em-a%C3%A7%C3%A3o-de-improbidade)



investigar a prática de atos de improbidade, consistentes no direcionamento e fracionamento de certame licitatório para viabilizar a adoção de modalidade licitatória inferior à exigível para a espécie e contemplar empresas vinculadas aos fatos apurados na "Operação Sanguessuga".2. Em relação ao elemento subjetivo necessário à caracterização do tipo de improbidade, o Superior Tribunal de Justiça sedimentou orientação no sentido de que a comprovação do chamado "dolo genérico" é suficiente para a aplicação das sanções legais.Precedentes: AgRg no REsp 1.214.254/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22/2/2011; AgRg no REsp 1.352.541/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14/2/2013. 3. No caso dos autos, todavia, o Tribunal de origem expressamente afastou o elemento subjetivo em relação aos demandados Simone Gonsaga dos Santos e Edgar de Andrade Mota, ao referir que a Controladoria Geral da União - CGU constatou que "os membros da CPL não tinham conhecimento para realizar procedimento licitatório, e que, na prática, a condução do processo não era feita pelos mesmos", razão pela qual a relatora, eminente Desembargadora ..... asseverou não estar "convencida de que estes agentes tenham agido de má-fé, nem com desonestidade capaz de configurar o ato de improbidade". 4. Nesse panorama, o acolhimento da pretensão recursal quanto à responsabilização dos membros da comissão de licitação encontra óbice intransponível na necessidade de infirmar os pressupostos fáticos adotados pela Corte de origem como fundamento decisório, o que está vedado pelo enunciado da Súmula 7/STJ. Precedentes: AgRg no REsp 1.273.907/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 1º/7/2014; AgRg no AREsp 270.857/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 29/10/2013; REsp 1.252.917/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27/2/2012. 5. **No que tange à alegada desproporção das sanções aplicadas aos agentes condenados por improbidade, o exame do acórdão de origem revela fundamentação suficiente e adequação do juízo de dosimetria aos parâmetros do art. 12, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, que impõe ao magistrado o dever de atentar às circunstâncias do caso concreto por ocasião da fixação da pena.** 6. No caso, o Tribunal a quo reformou a sentença de primeira instância para reduzir a multa civil - fixada originalmente em 60 e 80 vezes o valor da remuneração percebida pelos respectivos condenados - ao patamar de 3 vezes o montante da remuneração dos demandados. 7. Não se verificando, pois, ausência de proporcionalidade ou razoabilidade nas sanções cominadas, incide a Súmula 7/STJ no caso. Precedentes: AgRg no REsp 1.361.984/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 12/6/2014; AgRg no AREsp 360.225/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/4/2014, DJe 18/6/2014; EDcl no AREsp 360.707/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16/12/2013; REsp 1.347.223/RN, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 22/5/2013. 8. Recursos Especiais não providos. (REsp 1386355/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2014, DJe 24/09/2014)

Para o **Superior Tribunal de Justiça**, cabe ao magistrado a dosimetria, em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Este princípio perpassa pelo teste de adequação, de necessidade e de proporcionalidade estrito senso, aliás, como deixa entrever o parágrafo único do referido dispositivo, a fim de que a reprimenda a ser aplicada ao agente ímprobo seja suficiente à repressão e à prevenção da improbidade. Nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. ART. 11, I, DA LEI N. 8.429/92. FIM ELEITOREIRO E AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA NA CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDORES PÚBLICOS. ATO DE IMPROBIDADE CONFIGURADO. REEXAME DOS PRESSUPOSTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. CUMULAÇÃO DE SANÇÕES. POSSIBILIDADE. (...) **Dosimetria**



**das sanções reguladas pela Corte de origem, que abrandou a sanção de direitos políticos, não havendo empecilho para aplicação cumulativa das sanções por ato de improbidade. Precedentes.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1325653/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2014, DJe 18/09/2014)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE DIÁRIAS. ART. 10, CAPUT, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. MÁ-FÉ. ELEMENTO SUBJETIVO. ESSENCIAL À CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. SANÇÕES. DOSIMETRIA. CUMULATIVIDADE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE (ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8429/83). VIOLAÇÃO AO ART. 535. INOCORRÊNCIA.(...) 8. **As sanções do art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92, não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que, evidentemente, perpassa pela adequação, necessidade e proporcionalidade estrito senso, aliás, como deixa entrever o parágrafo único do referido dispositivo, a fim de que a reprimenda a ser aplicada ao agente ímprobo seja suficiente à repressão e à prevenção da improbidade.** (...) (REsp 980.706/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/02/2011, DJe 23/02/2011)

Desta feita, como já referido, não se admite aplicação do princípio da insignificância em sede de improbidade administrativa (REsp 769.317/AL). Em contrapartida, deve o magistrado se ater às circunstâncias de fato para, com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, impor as sanções do art. 12 da Lei de improbidade.

Assim, passo a analisar as sanções a serem aplicadas, nos moldes do art. 12, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa.

Determina o art. 12 da Lei nº 8.429/92:

~~“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:~~

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e 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 dez anos;

.....

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”



Primeiramente, diante dos valores gastos com publicidade para promoção pessoal do requerido, conforme já fundamentado acima, determino o **ressarcimento do valor total de R\$ 18.500,00 (dezoito mil e quinhentos reais)**, corrigido monetariamente pelo INPC e juros de mora de 1% ao mês, em ambos os casos, desde a data do pagamento de cada publicidade, conforme súmulas 54 e 43 do STJ.<sup>35</sup>

Em relação à **perda da função pública**, diante da jurisprudência do STJ, por se tratar de medida extremamente gravosa, e tendo em vista que o requerido é o atual Prefeito Municipal de Crixás, deixo de aplicar esta sanção, com fundamento no princípio da proporcionalidade, diante da ponderação entre a conduta ilícita praticada e a sanção, em razão da extensão do dano e do proveito obtido.

No que tange à **pena de suspensão de direitos políticos**, fixo a pena mínima prevista no inciso I do art. 12, ou seja, suspendo os direitos políticos por **8 (oito) anos**.

Quanto à **multa civil**, fixo no valor correspondente a duas vezes o acréscimo patrimonial indireto (o que deixou de gastar com publicidade), ou seja, **no montante de R\$ 37.000,0 (trinta e sete mil reais)**, como medida sancionadora eficaz e suficiente para a repressão e prevenção de atos de improbidade desta natureza, segundo uma função punitiva-pedagógica (teoria do desestímulo), tendo em conta a capacidade econômica do requerido.

Por fim, as demais sanções não guardam conexão entre a conduta e a necessidade de aplicação da sanção. Nestes moldes, as sanções aqui aplicadas se mostram idôneas, necessárias, proporcionais e suficientes à repressão dos atos praticados pelo requerido, bem como à prevenção de novos atos de improbidade.

<sup>35</sup> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO ANTES DO ACÓRDÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE REITERAÇÃO. EXTEMPORANEIDADE. SÚMULA 418/STJ. PENA DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. TERMO INICIAL DOS JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. ART. 398 DO CC. SÚMULAS 43 E 54/STJ. 1. O recurso especial interposto antes da publicação da decisão proferida nos embargos declaratórios, ainda que tenham sido opostos pela parte contrária, deve ser oportunamente ratificado pela parte recorrente, sob pena de ser considerado extemporâneo, conforme o teor da Súmula 418/STJ. 2. **Resultando o dever de ressarcir ao Erário de uma obrigação extracontratual, a fluência dos juros moratórios se principiará no momento da ocorrência do dano resultante do ato de improbidade, de acordo com a regra do art. 398 do Código Civil ("Nas obrigações provenientes de ato ilícito, considera-se o devedor em mora, desde que o praticou") e da Súmula 54/STJ ("Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual").** 3. É pacífica a jurisprudência do STJ, no sentido de que a correção monetária desde o evento danoso sobre a quantia fixada na condenação, nos termos da Súmula 43/STJ: **"Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo"**. 4. Agravo em recurso especial não provido. 5. Recursos especiais do MPE/PR e do Estado do Paraná providos. (REsp 1336977/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2013, DJE 20/08/2013)



### 3. DISPOSITIVO.

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE EM PARTE** a pretensão formulada na inicial, com resolução de mérito, nos termos do art. 269, I, do CPC, para **CONDENAR ORLANDO SILVA NAZIOZENO** pela prática de atos de improbidade administrativa previstos no art. 9º, XII, c/c art. 11, *caput* e inciso I, da Lei nº 8.429/92 e, por consequência, para **aplicar as sanções** previstas no art. 12, I, da mesma lei, nos seguintes termos:

a) **ressarcimento do valor total de R\$ 18.500,00 (dezoito mil e quinhentos reais)**, corrigido monetariamente pelo INPC e juros de mora de 1% ao mês, em ambos os casos, desde a data do pagamento de cada publicidade, conforme súmulas 54 e 43 do STJ;

b) **suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos;**

c) pagamento de **multa civil** fixada no valor de **R\$ 37.000,0 (trinta e sete mil reais)**.

Condeno o requerido ao pagamento das custas processuais, conforme REsp 845.339/TO<sup>36</sup>. Sem condenação de honorários.

Após o trânsito em julgado, comunique-se ao Tribunal Regional Eleitoral o teor desta decisão, para os fins de anotação da suspensão dos direitos políticos do requerido.

Registre-se no cadastro do CNJ de condenados por improbidade administrativa.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Crixás-GO, 05 de agosto de 2015.

**Alex Alves Lessa**  
Juiz de Direito

<sup>36</sup> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA. PARTE RÉ. ARTS. 18 E 19 DA LEI Nº 7.347/85. ISENÇÃO. DESCABIMENTO. 1. O ônus da sucumbência na Ação Civil Pública subordina-se a um duplo regime a saber: (a) Vencida a parte autora, aplica-se a *lex specialis* (Lei 7.347/85), especificamente os arts. 17 e 18, cuja *ratio essendi* é evitar a inibição dos legitimados ativos na defesa dos interesses transindividuais e (b) Vencida a parte ré, aplica-se in totum o art. 20 do CPC, na medida em que, à míngua de regra especial, emprega-se a *lex generalis*, in casu, o Código de Processo Civil. (...) (REsp 845.339/TO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/09/2007, DJ 15/10/2007, p. 237)