



VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE POR AUTOPROMOÇÃO COMO COROLÁRIO PARA A PERDA DO MANDATO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Simone Alvarez Lima*

Resumo: No Brasil, a Administração Pública precisa cumprir princípios constitucionais implícitos e explícitos, dentre os quais o princípio da impessoalidade, mencionado no art. 37, caput da Constituição Federal brasileira, por meio do qual a Administração Pública deve visar o interesse público e não o privado, oferecer tratamento igualitário a todos os administrados que se encontram na mesma situação jurídica e coibir atos de autopromoção dos administradores públicos, entretanto, essa última faceta não é muito explanada, a ponto de alguns chefes do Poder Executivo estadual e municipal incorrerem em improbidade administrativa por violação ao princípio da impessoalidade. No Brasil, o Ministério Público de diferentes Estados da federação tem atuado para combater conduta de Administradores Públicos que se utilizam da máquina pública para promoverem campanhas que, na verdade, são autopromoção e não promoção da Administração Pública aos quais são vinculados. neste artigo, são abordados dois processos cujo final foi diferente, um referente ao ex-prefeito de Joinville, o qual foi absolvido e um referente à ex-prefeita de São José do Bonfim, a qual foi condenada. Trata-se de uma pesquisa importante, realizada pelo método dedutivo, em virtude de mostrar como o Poder Judiciário tem decidido casos que envolvem o princípio da impessoalidade relacionado à improbidade administrativa e alertar eleitores de que a autopromoção não é benéfica, mas um ato contrário à legislação brasileira.

Palavras-chave: Princípio da impessoalidade; autopromoção; Administração Pública; improbidade administrativa; Poder Judiciário

VIOLATION OF THE PRINCIPLE OF IMPERSONALITY BY SELF-PROMOTION AS A COROLLARY TO LOSS OF MANDATE DUE TO ADMINISTRATIVE IMPROBITY

Abstract: In Brazil, the Public Administration needs to comply with implicit and explicit constitutional principles, among which the principle of impersonality, mentioned in art. 37, caput of the Brazilian Federal Constitution, through which the Public Administration must aim at the public interest and not the private one, offer equal treatment to all those administered who are in the same legal situation and curb acts of self-promotion by public administrators, however, this last facet is not very explained, to the point that some heads of the state and

* Doutora em Direitos Fundamentais e Novos Direitos pela Universidade Estácio de Sá, dona da empresa Simone Alvarez Empreendimentos Educacionais. Professora de Direito Público no Grupo Fox Concursos. E-mail: sissyalvarez22@yahoo.com.br



municipal Executive Power incur in administrative impropriety for violating the principle of impersonality. In Brazil, the Public Ministry of different states of the federation has acted to combat the conduct of Public Administrators who use the public machine to promote campaigns that, in fact, are self-promotion and not promotion of the Public Administration to which they are linked. In this article, two lawsuits whose outcome was different are discussed, one referring to the former mayor of Joinville, who was acquitted, and one referring to the former mayor of São José do Bonfim, who was convicted. This is an important research, carried out by the deductive method, because it shows how the Judiciary has decided cases that involve the principle of impersonality related to administrative impropriety and to alert voters that self-promotion is not beneficial, but an act contrary to Brazilian legislation.

Keywords: Principle of impersonality; self-promotion; Public administration; administrative dishonesty; Judicial power

INTRODUÇÃO

No Brasil, a Administração Pública precisa cumprir princípios constitucionais implícitos e explícitos, dentre os quais o princípio da impessoalidade, mencionado no art. 37, caput da Constituição Federal brasileira, por meio do qual a Administração Pública deve visar o interesse público e não o privado, oferecer tratamento igualitário a todos os administrados que se encontram na mesma situação jurídica e coibir atos de autopromoção dos administradores públicos, entretanto, essa última faceta não é muito explanada, a ponto de alguns chefes do Poder Executivo estadual e municipal incorrerem em improbidade administrativa por violação ao princípio da impessoalidade.

O presente artigo científico tem como objetivo analisar o princípio da impessoalidade administrativa com base em atos de chefes do Poder Executivo estadual e municipal que foram processados por improbidade administrativa pelo fato de que suas condutas demonstraram o desejo de autopromoção e explicar que os atos administrativos são da governadoria ou prefeitura, mas não, exatamente, da pessoa do Governador ou do Prefeito.

A primeira seção é destinada a explicar o princípio da impessoalidade, explicando as suas diferentes facetas, como o tratamento isonômico entre administrados, o que não impede a adoção de políticas públicas afirmativas, assim como o impedimento de condutas de autopromoção, as quais são coibidas pelo art. 37, §1º da Constituição Federal brasileira vigente.



A segunda seção versa sobre a improbidade administrativa, explicando seus aspectos jurídicos, tais como sujeito ativo e passivo, condutas que configuram esse tipo penal e as sanções previstas, relacionando a improbidade ao desrespeito ao princípio da impessoalidade, com base no art. 11 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, a qual dispõe sobre as sanções aplicáveis aos casos de improbidade administrativa.

Por fim, a terceira e última seção se dedica a analisar o posicionamento judicial em ações nas quais foram questionadas a improbidade administrativa em virtude de violação ao princípio da impessoalidade pelo fato de os administradores públicos serem acusados de se autopromoverem, sendo que em uma das ações a prefeita foi condenada e, na outra ação, ambas promovidas pelo Ministério Público estadual, o prefeito foi absolvido.

Observação importante é que a presente pesquisa não aborda o princípio da impessoalidade em relação à improbidade administrativa quanto ao Chefe do Poder Executivo Federal porque, no Brasil, esse não é sujeito ativo do crime de improbidade.

Trata-se de uma pesquisa relevante porque a Administração Pública, por mais que muitas pessoas leigas não percebam, faz parte do cotidiano de cada um e é necessário que os administrados tenham a visão de que os atos praticados por ela não são, exatamente, da pessoa daquele governador ou prefeito, mas, sim, do órgão público que representa aquele ente federativo.

O presente artigo foi elaborado por meio do método dedutivo, uma vez que partiu dos aspectos gerais do princípio da impessoalidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal, e da improbidade administrativa, para trazer aspectos específicos de decisões judiciais que envolvem improbidade administrativa oriunda de violação ao princípio da impessoalidade por autopromoção do administrador público. Os dados, analisados qualitativamente, foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica em virtude da utilização de artigos científicos e livros especializados em Direito Administrativo e documental devido ao uso de decisões judiciais.

1. DIFERENTES FACETAS DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A Administração Pública, no Brasil, é regida tanto por princípios constitucionais explícitos no art. 37, caput, da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade,



moralidade, publicidade e eficiência, quanto por princípios implícitos retirados da interpretação da própria Constituição Federal e previstos leis esparsas. Todos eles visam proporcionar uma Administração Pública que atenda aos interesses públicos da melhor forma possível.

O princípio da impessoalidade é essencial para o bom desempenho da máquina pública e significa aquilo que não pertence a uma pessoa especial, uma vez que ela não deve ser vista como uma forma de autopromoção do Administrador Público, merecendo destaque o fato desse princípio ter aparecido, pela primeira vez, com essa nomenclatura, na Constituição Federal de 1988.

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. (DI PIETRO, 2022, p. 80)

A primeira faceta do princípio da impessoalidade determina que a Administração Pública ofereça o mesmo tratamento aos seus administrados, sem discriminações infundadas, desde que estejam na mesma situação jurídica, sendo possível perceber a relação com o princípio da isonomia e com o princípio da finalidade, afinal, a Administração Pública deve estar focada no interesse público e não no privado.

Sob esse aspecto, Oliveira (2021, p. 33) leciona que o tratamento administrativo deve ser isonômico e impessoal dentre os particulares, “com objetivo de atender a finalidade pública, sendo vedada a discriminação odiosa ou desproporcional.” Daí que não fere o princípio da impessoalidade políticas afirmativas como a reserva de vagas em cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência (art. 5º, §2º da Lei nº 8.112/1990), proteção especial ao idoso oriunda da Lei nº 10.741/2003.

Sobre políticas públicas afirmativas, segue o seguinte conceito que lhe diferencia de políticas antidiscriminatórias:

A ação afirmativa se diferencia das políticas antidiscriminatórias punitivas por atuar em favor de coletividades e indivíduos discriminados, podendo ser justificada tanto como instrumento para prevenir a discriminação presente quando como reparação dos efeitos de discriminação passada. A diferença fundamental aqui é que políticas discriminatórias punitivas só se preocupam em coibir comportamentos e práticas que



VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE POR AUTOPROMOÇÃO COMO COROLÁRIO PARA A PERDA DO MANDATO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

promovem discriminação, sem, contudo, cuidarem de promover os grupos e indivíduos discriminados, como faz a ação afirmativa. (...) Nossa definição de ação afirmativa é ampla o suficiente para abarcar as situações em que ela é empregada para grupos étnicos e para grupos racializados. Isso porque basta que o grupo beneficiado tenha sido objeto de discriminação sistemática. (FERES JUNOR; CAMPOS; DAFLON; VENTURINI, 2018, p. 14)

A política pública afirmativa é de suma importância em todo país marcado pela discriminação, não importa qual seja, pois se um grupo, em algum momento, foi discriminado, há um atraso em sua colocação social e profissional que deve ser compensado por meio desse tipo de política e isso em nada afeta o princípio da impessoalidade, inclusive, consagra o disposto no art. 3º, IV da Constituição Federal que expressa que promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade ou outro tipo qualquer de discriminação é um dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Percebe-se que esse tipo de diferenciação atende ao critério da razoabilidade e se justifica juridicamente, tal como esperado em um Estado de Direito. Inclusive, Mendes (2018, p. 928) explica que o princípio da impessoalidade é corolário do princípio republicano, não permitindo perseguições ou protecionismos e que devido à impessoalidade, “não há relevância jurídica na posição pessoal do administrador ou servidor público, pois a vontade do Estado independe das preferências subjetivas do servidor ou da própria Administração.”

O princípio da impessoalidade determina que a prioridade da Administração Pública é o interesse público, não sendo permitido ao Administrador Público beneficiar afetos ou grupos que lhe agradam, em detrimento de pessoas que não fazem parte desse rol, tal como aconteceu quando o Prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, um líder religioso, quando foi noticiado que irmãos da igreja evangélica deveriam procurar pela sua funcionária Márcia para obter alguns benefícios, eis as palavras do prefeito:

A MÁRCIA trabalha comigo há quinze anos. MÁRCIA, por favor. Ela conhece os diretores de toda a Rede Federal, (...) ela conhece os diretores de todos os hospitais da rede municipal que eu já apresentei pra ela, que já vieram e almoçaram conosco, de tal maneira que ela me representa em todos esses setores (...). Nós estamos fazendo o mutirão da catarata, eu contratei 15 MIL cirurgias até o final do ano, então se os irmãos tiverem alguém na igreja com problema de catarata, o que que é a catarata? Quando a gente envelhece, o cristalino, essa bolinha que todos nós temos dentro do olho fica opaca, é a opacificação do cristalino. E se os irmãos conhecerem alguém, por favor falem com a MÁRCIA ou com o MARQUINHOS, é só conversar com a MÁRCIA que ela vai anotar, vai encaminhar, e daqui a uma semana ou duas eles estão operando. Tem pastores que estão com problemas de IPTU. Igreja não pode pagar IPTU, nem se



tiver salão alugado. Pode ser próprio ou alugado, mas se você não falar com o DOUTOR MILTON, seu processo vai demorar, demorar, demorar. Nós temos que aproveitar que Deus nos deu a oportunidade de estar na Prefeitura, para esses processos andarem, pra gente dar um fim nisso. Às vezes o pastor está na porta da igreja e diz assim: quando o povo atravessa, tem um monte de gente atropelado. Vamos botar um sinal de trânsito. Vamos botar um quebra-molas. Ou então o pastor diz assim: o ponto de ônibus é lá longe, o povo desce e vem tomando chuva até a porta da igreja. Então vamos trazer o ponto pra cá. (ABBUD; SEARA, 2018)

No discurso do ex-prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, percebe-se a violação ao princípio da impessoalidade a ponto de ele ter sido processado e proibido pelo juiz Rafael Cavalcanti, da 7ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, em 16 de julho de 2018, de usar a máquina pública em defesa dos seus próprios interesses ou de grupos religiosos específicos, no caso, grupo de evangélicos em virtude da religião de Crivella. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). Processo nº 0162110-11.2018.8.19.0001. Julgador: Rafael Cavalcanti Cruz. Julgamento em: 16 de julho de 2018.)

Além disso, o juiz lhe vedou privilegiar determinadas categorias ao acesso a serviços públicos, o que foi atendido por Marcelo Crivella, tendo em vista que ele terminou o seu mandato no tempo esperado, ou seja, em 01º de janeiro de 2021, quando foi sucedido por Eduardo Paes.

Silva (2003, p. 647), por outro lado, traz outra face do princípio da impessoalidade, segundo a qual, “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal.” Isso significa que um Administrador Público não deve usar os seus trabalhos para se promover, afinal, por exemplo, determinada benfeitoria não foi realizada exatamente pelo prefeito, mas pela prefeitura a qual pertence.

No mesmo diapasão, Mendes (2018, p. 929) ressalta que “a própria atividade administrativa deve ser despersonalizada do ponto de vista da pessoa física que exerce funções públicas. A atuação do órgão ou entidade da administração pública deve ser exteriorizada de maneira impessoal, não gerando favor pessoal.”

Entretanto, o Direito Administrativo brasileiro é norteador pela teoria eclética, não podendo ser possível afirmar que um ato administrativo provém, meramente, de um órgão, eis que este precisa da atuação do agente público para manifestar sua vontade (daí que a teoria do órgão resta superada) e nem a teoria subjetiva, a qual dá primazia à vontade do agente público.



VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE POR AUTOPROMOÇÃO COMO COROLÁRIO PARA A PERDA DO MANDATO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para Oliveira (2021, p. 72), a teoria eclética a respeito da natureza dos órgãos administrativos aponta que “os órgãos seriam formados pela soma dos elementos objetivos e subjetivos, ou seja, pelo complexo de atribuições e pelo agente público.”

O fato é que, em matéria de Administração Pública, agente e órgão público/entidade são essenciais, em conjunto, para manifestar a vontade da Administração, assim, fere o princípio da impessoalidade quando o agente utiliza do poder que lhe foi fornecido para atuar para fins de promoção pessoal.

Nesse sentido, é de suma importância que o Administrador Público seja cauteloso quando cria materiais informativos, pois se houver muito destaque à sua atuação e ao seu nome, haverá violação ao princípio da publicidade.

Neste aspecto, Rizzardo (2009, p. 446) explana que a publicidade tem um teor educativo quando visa a educação e formação da comunidade, como, por exemplo, panfletos emitidos pela prefeitura a respeito de vacinação, higiene, exercício do direito ao voto. Prosseguindo, o autor ensina que:

a finalidade informativa se traz notícias ao povo sobre serviços oferecidos, sobre campanhas sociais, sobre eventos e festas, ou perigos de epidemias, ou programas e eventos sociais. Dirige-se a proporcionar orientação social sempre que fornece elementos esclarecedores sobre certos fatos, sugerindo condutas e proporcionando o bem-estar, como os pontos de perigo em certas zonas, os locais onde o trânsito é mais perigoso, a forma de economizar e combustível. (RIZZARDO, 2009, p. 447)

O art. 37, §1º da Constituição Federal vigente proíbe, expressamente, que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos, justamente para evitar o uso da Administração Pública daquele que está exercendo o cargo para autopromoção, o que acabaria impactando em futuras eleições.

Por fim, foi firmada perante o Supremo Tribunal Federal a Tese Jurídica Simplificada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.522/DF que “norma infraconstitucional ou regulamentar não pode estabelecer critérios diferentes dos presentes na Constituição Federal para definir o que é promoção pessoal de agente público através de atos, programas, obras ou serviços.”



Essa tese jurídica é relevante a fim de que não haja lei estabelecendo o que é ou não promoção pessoal, tendo em vista que o art. 37, §1º da Constituição Federal já deixou expresso o que não pode ser feito para que o político não se autopromova às custas de seu cargo e/ou dinheiro público.

Compreendidas as facetas do princípio da impessoalidade, em especial aquela que veda a utilização da Administração Pública para fins de autopromoção do agente público, afinal, ele representa o órgão e não, exatamente, a sua pessoa em seu ofício, partir-se-á ao estudo da relação da violação ao princípio da impessoalidade com a improbidade administrativa, tendo em vista ao fato de a conduta de autopromoção ser enquadrada nesse crime.

2 DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Existem administradores públicos que se utilizam do cargo que exercem na Administração Pública para se promoverem, o que lhes levam a incorrer no ato de improbidade administrativa, geralmente acusados por meio de ação civil pública, regulamentada pela Lei nº 7.347/85, apesar de esse não ser o único meio, sendo também possível o ingresso de ação de improbidade administrativa, a qual encontra amparo na Lei nº 8.429/1992, que sofreu alterações por meio da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

A título de esclarecimento, segue a diferença entre ação civil pública e ação de improbidade administrativa, pois apesar de não ser o cerne da presente pesquisa, é válida a explicação tendo em vista que a terceira seção aborda uma condenação e uma absolvição por improbidade administrativa cujo pedido foi efetivado em ação civil pública proposta pelo Ministério Público:

A Ação de Improbidade Administrativa não se aplica a aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Esta ação tem como finalidade a responsabilização do agente público ou particular, imputando sanções como perda da função pública, suspensão de direitos políticos, aplicação de multas e proibição de contratar com a administração pública, além do ressarcimento ao erário, entre outras. A Ação Civil Pública por sua vez tem sua finalidade voltada para a reparação do dano, postular a tutela dos interesses metaindividuais, ou seja, proteger bens e direitos cuja titularidade recai sobre toda a coletividade. (LOPES, 2021)



VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE POR AUTOPROMOÇÃO COMO COROLÁRIO PARA A PERDA DO MANDATO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Compreendidas as diferenças entre as ações civil pública e de improbidade administrativa, destaca-se, agora, o que há de comum em ambas: a possibilidade de proteger o interesse público a uma Administração Pública impessoal e com padrões éticos. Nesse sentido, Carvalho Filho relaciona moralidade e impessoalidade com probidade:

A probidade tem o sentido de desonestidade, boa-fé, moralidade por parte dos administradores, características que nunca poderiam deixar de ser exercidas por aqueles que representam a Administração. Não obstante, tal princípio está associado aos princípios da moralidade e da impessoalidade. (CARVALHO FILHO, 2021, p. 249)

Probidade e moralidade administrativa se assemelham, tendo em vista que se relacionam com a necessidade de a Administração Pública, por meio de seus agentes, atuar de forma honesta, afinal, probidade significa o que é bom, honrado, honesto e íntegro.

O rol previsto entre os arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 é exemplificativo, mas traz uma noção do que pode ser enquadrado como improbidade, tais como enriquecimento ilícito, dano ao erário, concessão indevida de benefício financeiro ou tributário e violação aos princípios da Administração Pública.

No tocante à conduta de políticos que usam a máquina pública para se autopromover ao invés de promover o órgão público ao qual pertencem, a improbidade administrativa se enquadra no art. 11 da mencionada lei devido ao fato de violar o princípio da impessoalidade.

A improbidade se configura como a violação a um dever específico, que é o do respeito à moralidade. Não se confunde improbidade como ilicitude em sentido amplo. Pode haver ilicitude sem haver improbidade. A improbidade pressupõe um elemento subjetivo reprovável. Como regra, a improbidade se aperfeiçoa mediante um elemento doloso, admitindo-se a forma culposa como exceção. A improbidade não se configura pela mera atuação defeituosa do agente – o que não significa reconhecer a regularidade jurídica de ações e omissões culposas. (...) Não é juridicamente admissível escusa fundada, por exemplo, na ausência de conhecimento específico, quando for da essência da função a adoção de todas as providências destinadas a impedir a consumação de danos. Em outras palavras, existem hipóteses em que a relevância da função é tamanha que qualquer negligência se configura como imoral. (JUSTEN FILHO, 2012. p. 1010-1).

A Lei que regulamenta a improbidade administrativa é a nº 8.429/1992 e, de acordo com Carvalho Filho (2021, p. 1.119), o sujeito passivo dessa conduta é “aquele que pratica improbidade, concorre para sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. É o autor improbo



da conduta. Em alguns casos, não pratica o ato em si, mas oferece sua colaboração, ciente da desonestidade do comportamento.”

O STJ passou a entender que os agentes políticos estão sujeitos à ação de improbidade administrativa, ainda que também estejam relacionados entre os que podem praticar crime de responsabilidade, excluindo-se somente o Presidente da República, ex vi do art. 85, V, da CF. o fundamento reside em que a Constituição não criou imunidade para tais agentes à luz do art. 37, §4º e, por conseguinte, não pode fazê-lo qualquer ato infraconstitucional, inclusive, a lei. Entretanto, deverá ser respeitado, se houver, o foro especial por prerrogativa de função. (CARVALHO FILHO, 2021, p. 1.123)

De forma ainda mais clara, Oliveira (2021, p. 828) explica que os agentes políticos, salvo o Presidente da República, “encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade.”

As principais ações para questionar a improbidade administrativa são a Ação Civil Pública e a ação de improbidade administrativa, ambas de titularidade do Ministério Público, sendo a segunda também possível de ser ajuizada pela pessoa jurídica interessada, conforme os ditames do art. 17 da Lei nº 8.429/1992.

Quanto aos réus, estes serão, de acordo com os arts. 2º e 3º da mencionada lei, os responsáveis pela prática de improbidade administrativa e terceiros, ou seja, particulares que colaboraram para a prática do ato de improbidade. Todas essas pessoas podem ser responsabilizadas em virtude do Brasil adotar um regime democrático, o qual é protegido quando os Administradores Públicos não podem agir da forma como bem entendem e sem receio de penalização.

De acordo com Ramos (2019, p. 911), “a exigência de uma “vida pregressa”, a preocupação com a probidade e moralidade, bem como com o abuso do poder econômico e político correspondem a uma exigência da democracia.” Logo, não há como dissociar impessoalidade e moralidade de democracia, e, exatamente por isso, é que as sanções para os atos de improbidade administrativa são diversas.

A Lei nº 14.230/2021 passou a exigir o dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, deixando de ser considerada como tal a conduta culposa, determinou, em seu art. 17, apenas a legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação judicial de improbidade administrativa; possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil



pública quando ausentes os requisitos para aplicação das sanções por improbidade. (DI PIETRO, 2022, p. 1004).

O art. 12 da Lei nº 8.429/92 traz um rol de sanções para os casos de improbidade administrativa, tais como a indisponibilidade de bens, a qual tem caráter preventivo por acautelar os interesses do erário; ressarcimento do dano a fim de recompor o patrimônio lesado, como, por exemplo, o gasto de dinheiro investido em campanhas de autopromoção em violação ao princípio da impessoalidade; perda de bens e valores; multa civil; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

O Poder Judiciário tem sido de suma importância na manutenção da boa governança, pois se, por um lado, discutir o mérito do ato administrativo é algo questionável, auferir a legalidade do mesmo é indiscutível a esse poder e todo ato que contraria o princípio da impessoalidade, além de inconstitucional por violar o art. 37, caput, é ilegal.

Apenas a previsão constitucional sobre os princípios constitucionais e a possibilidade de entrar com ação de improbidade administrativa ou ação civil pública contra o político não é suficiente, afinal, essa reflexão é trazida por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 99), os quais indagam se as salvaguardas constitucionais em si mesmas seriam ou não suficientes para garantir a democracia e respondem que acreditam que a resposta seja negativa, pois “mesmo constituições bem-projetadas por vezes falham nessa tarefa” e que se “regras constitucionais bastassem, Perón e Getúlio Vargas teriam sido presidentes de um ou dois mandatos, em vez de autocratas notórios.”

Logo, tendo em vista que a mera previsão constitucional sobre a necessidade de respeitar o princípio da impessoalidade não é o suficiente para coibir a conduta de determinados Administradores Públicos, o Poder Judiciário é de suma importância para analisar a improbidade administrativa, assim, a última seção do presente artigo mostra como este tem decidido as ações civis públicas sobre o assunto, trazendo uma absolvição e uma condenação.

3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA PERDA DE MANDATO POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE



De acordo com o art. 37, §4º, os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma da lei e sem prejuízo da ação penal cabível. A lei em questão é a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, a qual traz as sanções aplicáveis para a prática de atos de improbidade administrativa.

Em 2014, o Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de que não é compatível com o princípio da impessoalidade a utilização de nomes, símbolos ou imagens, incluindo slogans que caracterizem promoção pessoal, como se verifica no julgado de relatoria do Ministro Barroso, abaixo:

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. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). 1ª Turma. Agravo regimental em Recurso Extraordinário nº 631448. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em: 24 de junho de 2014).

Os dois casos que são abordados nesse item foram oriundos de duas ações civis públicas propostas pelo Ministério Público estadual do Pará e de Santa Catarina, destacando-se que por meio desse tipo de ação há a possibilidade de requerer a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, ou, nas palavras de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2018, p. 883), “a prestação de tutela inibitória, de remoção de ilícito, reparatória e ressarcitória é perfeitamente viável em ação civil pública.”

Nesse sentido, Barroso (2019, p. 353) alerta que “a partir da centralidade da dignidade humana e da preservação de direitos fundamentais, alterou-se a qualidade das relações entre Administração e administrado, com a superação ou reformulação de paradigmas tradicionais.” Logo, essa reformulação trouxe a vinculação do administrador à Constituição e não apenas à lei ordinária e a possibilidade de controle judicial do ato administrativo.



Destaca-se que a boa governança já foi fruto de debate no âmbito da Organização das Nações Unidas, sendo aprovadas as Resoluções nº 68/2005 e a Resolução nº 7/2011 referente ao papel da boa governança na proteção e promoção dos direitos humanos. Ramos (2019, p. 911) conceitua como boa governança “a exigência de um agir governamental baseado na transparência, responsabilização do governante, igualdade, legalidade, não discriminação e participação.”

Para haver boa governança, no mínimo, o dinheiro público não deve ser utilizado para financiar campanhas cujo objetivo não é o interesse público, mas, sim, o particular do político que almeja apenas se autopromover ao invés de propagar a própria Administração Pública a qual é vinculado.

Nos casos analisados, tanto o prefeito de Joinville quanto a prefeita de São José do Bonfim foram acusados de improbidade administrativa devido à violação ao princípio da impessoalidade por terem condutas consideradas como autopromoção pelo Ministério Público estadual, entretanto, o deslinde foi completamente diferente, pois o primeiro foi absolvido e a segunda foi condenada.

3.1 DA ABSOLVIÇÃO DO EX-PREFEITO DE JOINVILLE DA ACUSAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em 2016, o prefeito de Joinville, Marco Antônio Tebaldi, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi condenado em primeira instância por autopromoção. No caso em questão, o Ministério Público de Santa Catarina impetrou Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, pois o então prefeito, apesar de proibido, utilizou slogans e fez campanhas para enaltecer sua atuação na prefeitura com objetivo de ser reeleito ao cargo. (MPSC, 2016)

Tebaldi substituiu o slogan Governo de Joinville por Joinville Sempre Mais e, ainda assim, o Poder Judiciário, na primeira instância, confirmou a tese do Ministério Público e entendeu que havia caráter propagandista agravado pelo fato de que ele estava se autopromovendo às custas do dinheiro público.

A 2ª Vara de Fazenda Pública julgou que Tebaldi incorreu em improbidade administrativa e condenou o ex-prefeito ao pagamento de 35 vezes a remuneração recebida no



cargo em setembro de 2007 e a restituir o que foi despendido para financiar as suas campanhas, contudo, o réu impetrou apelação cível, a qual reverteu a condenação e o pedido foi julgado improcedente:

Impessoalidade. Necessária análise do *meritum causae*. Ausência de elementos hábeis, entretanto, a lastrear o requerimento condenatório. Juntada, basicamente, de (1) decisões proferidas nas ações civis públicas que tencionavam impedir a continuidade da veiculação midiática; (2) slogans, sem indicar que tenham sido assinados ou autorizados pelo réu; (3) ofício da gerente de marketing da secretaria de comunicação do município, informando ter acatado a ordem para suspensão da difusão publicitária, sem vinculação com o ex-prefeito, e (4) registros contábeis, todos assinados pelo secretário de comunicação. Ausência de demonstração da efetiva e intencional interferência do então chefe do executivo municipal. Patente inabilidade da denúncia. Reforma da sentença. Improcedência do pedido. Recurso conhecido e provido. (BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). 1ª Câmara de Direito Público. Apelação cível nº 0035862-94.2008.8.24.0038. Relator: Desembargador Luiz Fernando Boller. Julgamento em: 18 de julho de 2017)

Fundamentou a reversão da condenação o fato de o Ministério Público de Santa Catarina ter deixado transcorrer o prazo para juntar 84 documentos para sustentar a acusação, os quais não foram acostados aos autos e, para completar o cerceamento da defesa, o juiz de primeiro grau não fixou pontos controvertidos e nem designou audiência com a finalidade de ouvir testemunhas.

Antes dessa ação civil pública, Tebaldi foi réu na ação penal 555 por crime de desobediência à ação civil pública anterior com o mesmo tema (violação ao princípio da impessoalidade por autopromoção), mas foi absolvido pelo Supremo Tribunal Federal por falta de intimação pessoal e cientificação inequívoca por outros meios quanto à ordem alegadamente desatendida (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Penal nº 555. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento em: 06 de outubro de 2015).

O ex-Prefeito conseguiu a reversão de sua condenação alegando, além do cerceamento de defesa, que desconhecia totalmente as técnicas de marketing de sua marketeira e do setor de comunicações da prefeitura e, por isso, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina lhe absolveu, pois se ele não sabia do teor propagandista de sua campanha, não tinha como lhe imputar dolo.

A decisão não foi impassível de críticas, uma vez que houve divergência na fundamentação da apelação, publicada em 20 de julho de 2017, pois o Desembargador (não foi possível verificar o nome deste no sítio eletrônico do tribunal de justiça) concordou que o recurso deveria ser provido porque não houve prova de promoção pessoal, entretanto, o



argumento da ignorância dos fatos não é convincente e, inclusive, causa perplexidade como os administradores públicos, facilmente, alegam desconhecer algo a respeito do que fazem os servidores do alto escalão de seus governos.

É como se os Secretários, Ministros e demais agentes públicos tivessem ampla liberdade de agir, e o fizessem, sempre, às escondidas de seus superiores, burlando a lei e a Constituição. Os administradores públicos, sem nenhum constrangimento, alegam estar sob um véu de ignorância, como se tal fosse aceitável em relação a quem é escolhido pelo povo justamente para governar; como se não tivessem a obrigação de fiscalizar seus subordinados que, ademais, ocupam postos preenchidos pelas regras da confiança. (BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). 1ª Câmara de Direito Público. Apelação cível nº 0035862-94.2008.8.24.0038. Relator: Desembargador Luiz Fernando Boller. Julgamento em: 18 de julho de 2017)

Logo, alegar que desconhece o que está acontecendo dentro da própria prefeitura não é o esperado por um prefeito, o qual, eleito democraticamente, no mínimo, tem o dever de atenção ao que está acontecendo ao seu redor.

3.2 DA CONDENAÇÃO DA EX-PREFEITA SÃO JOSÉ DO BONFIM POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa promovida pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, a então prefeita Rosalba Gomes da Nóbrega foi condenada por improbidade administrativa em virtude de violar o princípio da pessoalidade.

No caso em questão, a prefeita do Município de São José do Bonfim expediu 300 exemplares da revista Informativo-Fazendo Acontecer Muito Mais para divulgar suas ações e obras públicas que sua prefeitura efetuou no Município, contudo, o Ministério Público entendeu que havia intuito de promoção pessoal, requerendo que lhe fosse imposta as sanções previstas no art. 12, III da Lei nº 8.429/1992. Em contestação, a ex-prefeita alegou que os folhetos eram informativos e que foram custeados com recursos privados.

No caso da prefeita Rosalba, o juiz, ao verificar que a publicação de 300 exemplares de uma revista de 12 páginas referentes às obras e atividades de sua gestão, não entendeu que havia mero caráter educativo e que o fato de ser custeado com recursos próprios não afastaria o caráter de promessa pessoal, tendo em vista que além de haver o brasão do Município de São



José do Bonfim em diversas páginas, também havia fotos da prefeita ocupando a capa e as demais páginas da revista.

Destaca-se que o fato de a prefeita ter custeado os folhetos não lhe eximia da improbidade administrativa, afinal, o dano ao erário é uma outra possibilidade, prevista no art. 10 da Lei nº 8.429/1992, de improbidade da qual a prefeita não estava sendo acusada.

A denúncia chegou ao Ministério Público estadual porque uma suposta beneficiária das obras promovidas pela prefeita apontou que determinada casa de alvenaria para beneficiar certas pessoas não foi construída para esse fim e, por isso, o juiz entendeu que apontar uma benfeitoria que não existiu seria um indicativo de promoção pessoal da gestora. Eis o teor do folheto, o qual foi mencionado na sentença condenatória da prefeita Rosalba:

A gestão fazendo acontecer muito mais teve início no dia 1º de janeiro de 2013, com um fato que marcou e ficará por toda a história do Município de São José do Bonfim. Rosalba Mota à primeira mulher eleita como prefeita desta abençoada cidade. A seguir irão constatar que seus projetos e metas assumidas para com seus munícipes estão sendo todos cumpridos, pois compromisso é seu lema para com essa gente que a recebeu e a elegeu com maioria suprema, depositando em seu trabalho um presente próspero e feliz. Assim fazendo acontecer muito mais. (BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA (TJPA). 4ª Vara Mista de Patos. **Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0805050-76.2018.8.15.0251**. Julgador: Juíza Vanessa Moura Pereira de Cavalcante. Julgamento em: 02 de maio de 2020).

Percebe-se, com a leitura do informativo, que o folheto faz menção e usa pronomes que se referem à Rosalba e não à Administração Pública ou Prefeitura de forma impessoal, daí, configurando o ato de improbidade administrativa previsto no caput do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, afinal, os agentes públicos devem cumprir com os princípios da administração pública.

Rosalba foi condenada com as seguintes sanções: suspensão de seus direitos políticos por 4 anos; pagamento de multa no valor de 4 vezes a sua remuneração percebida durante a época dos fatos; proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Não houve apelação, logo, a sentença condenatória foi a decisão final neste processo, o qual foi arquivado, definitivamente, em 11 de maio de 2021.

Assim, verifica-se que o Poder Judiciário precisa estar atento ao julgar um processo que envolva improbidade administrativa com base do princípio da impessoalidade, pois, além



dos aspectos patrimoniais envolvidos, existe o aspecto psicológico do eleitorado, o qual precisa estar protegido contra políticos que se utilizam do dinheiro público à sua fácil disposição em virtude do cargo para mera finalidade eleitoreira, inclusive, em detrimento de outros candidatos que venham a concorrer com o político que fere o princípio da impessoalidade.

CONCLUSÃO

A partir do presente estudo, conclui-se que alguns administradores públicos se utilizam, indevidamente, de seus cargos para se autopromoverem, se utilizando, em determinados momentos, do dinheiro público para tal, muitas vezes com o objetivo de se manter no cargo, incorrendo em improbidade administrativa.

No Brasil, a Constituição Federal, em seu art. 37, expressamente menciona cinco princípios que obrigatoriamente devem ser observados pelos administradores públicos, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e a Lei nº 8.429/1992 estabelece que constitui ato de improbidade administrativa a inobservância a tais princípios, o que leva a diferentes sanções.

Todos os atos emanados pela Administração Pública, apesar de dependerem do elemento humano para a realização, são impessoais, ou seja, são provenientes do órgão ou entidade que o emanou, logo, usar a Administração Pública para fins publicitários, por meio de campanhas e slogans, é ilegal por afrontar o art. 37 da Constituição Federal e contrário ao interesse público, tendo em vista que, em matéria de eleições políticas, é comum votar em alguém por simpatia ou confiança, ou seja, já existe uma tendência do eleitor a escolher com base na subjetividade e isso não deve ser reforçado por aquele que está no poder.

Destaca-se que a alteração trazida pela Lei nº 14.230/2021 à Lei nº 8.429/92 demandou que para a configuração de improbidade administrativa haja dolo por parte do sujeito ativo da conduta, mas o Poder Judiciário precisa estar atento às alegações de desconhecimento de propagandas que ferem o princípio da impessoalidade, pois isso pode, hipoteticamente, estimular a autopromoção, tendo em vista que aquele que, supostamente, desconhecia a campanha, não pode incorrer em dolo, sendo absolvido perante o tribunal.

Justamente em virtude da possibilidade de controle judicial do ato administrativo, é que condutas publicitárias que ferem o princípio da impessoalidade devem ser coibidas a fim



de que esse mesmo político não repita a conduta e nem que outros futuros políticos desejem fazer a mesma coisa, inclusive pelo fato de que a boa governança alcançou patamar de direito humano e não se pode afirmar que uma pessoa que busca se autopromover, esquecendo-se de que a Administração Pública é norteadada pelo interesse público e não pelo privado, está sendo um bom governante.

REFERÊNCIAS

ABBUD, Bruno; SEARA, Berenice. **Crivella oferece a pastores cirurgias de catarata e ajuda para problemas no IPTU**. Publicado em: 06 de julho de 2018. <https://oglobo.globo.com/politica/crivella-oferece-pastores-cirurgias-de-catarata-ajuda-para-problemas-no-iptu-22856078>. Acesso em: 22 de julho de 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). **Processo nº 0162110-11.2018.8.19.0001**. Julgador: Rafael Cavalcanti Cruz. Julgamento em: 16 de julho de 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). 1ª Câmara de Direito Público. **Apelação cível nº 0035862-94.2008.8.24.0038**. Relator: Desembargador Luiz Fernando Boller. Julgamento em: 18 de julho de 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPA). 4ª Vara Mista de Patos. **Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0805050-76.2018.8.15.0251**. Julgador: Juíza Vanessa Moura Pereira de Cavalcante. Julgamento em: 02 de maio de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 555**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento em: 06 de outubro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). 1ª Turma. **Agravo regimental em Recurso Extraordinário nº 631448**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em: 24 de junho de 2014.



CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35 ed. Barueri: Atlas, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOPES, Vivian. **A distinção entre ação de improbidade administrativa e ação civil pública por ato de improbidade**. Publicado em: 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/diferencas-entre-acp-e-acao-de-improbidade-administrativa/1329677338>. Acesso em: 24 de julho de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Ex-prefeito de Joinville é condenado por promoção pessoal com dinheiro público**. Disponível em: <https://mpsc.mp.br/noticias/ex-prefeito-de-joinville-e-condenado-por-promocao-pessoal-com-dinheiro-publico>. Acesso em: 23 de julho de 2023.

OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009.



SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TRILHANTE. STF- **Adi 6.522-DF**. Disponível em: <https://informativos.trilhante.com.br/julgados/stf-adi-6522-df>. Acesso em: 23 de julho de 2023.