JUÍZO DE DIREITO DA ____ VARA CÍVEL DA COMARCA DE ITABAIANA/SE.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE**, por meio de seu órgão oficiante nesta Comarca, legitimado pelo art. 129, II e III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88); pelo art. 118, II e III e § 1º, *c*, da Constituição do Estado de Sergipe; pelo art. 26, I, III, IV, e 27, parágrafo único, I e IV da Lei Federal n.º 8.625/93; pelo art. 4º, II e III da Lei Estadual n.º 02/90; pelo art. 1º c/c art. 10, ambos da Lei 8.429/92 e pelo art. 4º, III, da Resolução n. 016/2014 – CPJ/MPSE, vem, perante Vossa Excelência, ajuizar a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** em face de **VALMIR DOS SANTOS COSTA,** prefeito de Itabaiana/SE, CPF n. 488.192.985 -20, RG 987.874 SSP/SE, com endereço na Praça Fausto Cardoso, sn, Centro, nesta urbe, com base nas razões fático – jurídicas abaixo expendidas**;**

I – DOS FATOS

Preambularmente, convém sublinhar que foi instaurado Inquérito Civil n. 48.15.01.0004, no âmbito da 1ª Promotoria Cível de Itabaiana, com atribuição da Curadoria do Patrimônio Público – art. 4º, III, da Resolução n. 016/2014, a partir do ofício n. 407.2014/SE/SJD (fl.03 do I.C.), encaminhando a **Representação Eleitoral n. 987 – 46.2014.6.25.0000**, segundo a qual o prefeito Valmir dos Santos Costa, **utilizando – se propaganda institucional do Município**, custeada às expensas do erário municipal, **promoveu a candidatura de Eduardo Amorim ao cargo eletivo** de Governador de Sergipe, no ano de 2014.

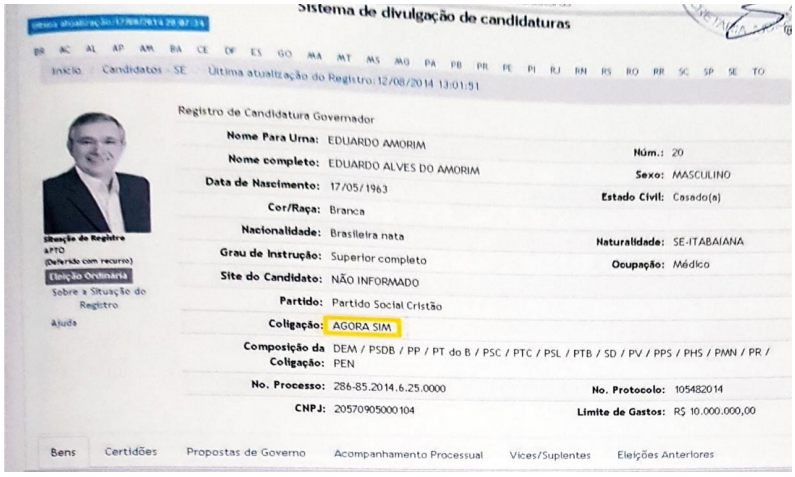
Destaca – se, ainda, que, à época dos fatos, **Valmir dos Santos Costa**, além de **aliado político**, adotou comportamento ativo para **arregimentar voto para seu candidato** ao cargo de Governador, inclusive, **participou da convenção partidária** que culminou com a

candidatura de Eduardo Amorim, de **carreatas, comícios e passeatas** ao lado do candidato citado. Veja – se registro fotográfico, colacionado ao inquérito civil que instrui a presente pretensão:

Conste – se, por oportuno, que **Valmir dos Santos Costa**, prefeito de Itabaiana, e o então candidato ao governo de Sergipe ***Eduardo Amorim***, **têm naturalidade itabaianense**, o que reforça a proximidade entre eles e o empenho do prefeito desta Cidade em promover a campanha do correligionário, fazendo deste propósito seu projeto pessoal.

Da Representação Eleitoral já citada, verificaram – se diversos outdoors, em vias públicas desta cidade (fotografias em anexo no Inquérito Civil), ostentando o título " **Mudou SIM! E foi para MELHOR**", sob a dissimulada tentativa de propagar as supostas melhorias implementadas em Itabaiana na gestão de Valmir dos Santos Costa. Pontue – se que tal divulgação constitui propaganda institucional do município de Itabaiana, portanto custeado pelos cofres do respectivo nte público.

Em verdade, a propaganda, que era para ser institucional, remetia – se expressamente ao slogan da campanha eleitoral do então candidato ao cargo de governador Eduardo Amorim, qual seja, "**AGORA SIM! É EDUARDO AMORIM".** Confira -se alguns registros fotográficos:



Sistema de divulgação de candidaturas

BR AC AL AP AM BA CE DF ES GO MA MT MS MG PA PB PR PE PI RJ RN RS RO RR SC SP SE TO

Início Candidatos - SE Última atualização do Registro: 12/08/2014 13:01:51

Registro de Candidatura Governador

Nome Para Urna: EDUARDO AMORIM
Núm.: 20
Nome completo: EDUARDO ALVES DO AMORIM
Sexo: MASCULINO
Data de Nascimento: 17/05/1963
Estado Civil: Casado(a)
Cor/Raça: Branca
Nacionalidade: Brasileira nata
Naturalidade: SE-ITABAIANA
Grau de Instrução: Superior completo
Ocupação: Médico
Site do Candidato: NÃO INFORMADO
Partido: Partido Social Cristão
Coligação: AGORA SIM
Composição da Coligação: DEM / PSDB / PP / PT do B / PSC / PTC / PSL / PTB / SD / PV / PPS / PHS / PMN / PR / PEN
No. Processo: 286-85.2014.6.25.0000
No. Protocolo: 105482014
CNPJ: 20570905000104
Limite de Gastos: R$ 10.000.000,00

Situação do Registro
APTO
(Deferido com recurso)
Eleição Ordinária
Sobre a Situação do Registro
Ajuda

Bens Certidões Propostas de Governo Acompanhamento Processual Vices/Suplentes Eleições Anteriores

Diante desse quadro fático, o próprio Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, nos autos da Representação n. 987-46.2014.6.25.0000, por unanimidade, reconheceu que Valmir dos Santos Costa instrumentalizou a ***publicidade institucional*** para **promover a campanha ao cargo de governador**, em 2014, de Eduardo Amorim, consoante Acórdão n. 284/2014 – fls. 54/60. Desta feita, violou o art. 73 da Lei 9.504/97 e o art. 37, caput, da CF. *In verbis:*

> *REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÕES 2014. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. MUNICÍPIO. OUTDOOR. ALUSÃO À PROPAGANDA DE CAMPANHA DE CANDIDATO AO CARGO DE GOVERNADOR. IRREGULARIDADE. CONFIGURADA. RETIRADA DO MATERIAL PUBLICITÁRIO. MULTA. NÃO APLICAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. REMESSA DE CÓPIA DOS AUTOS PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEL INFRAÇÃO AO ART. 73 DA LEI 9.504/97.*
>
> *1. O administrador público tem o dever de manter os administrados a par dos atos e realizações do Poder Executivo e o faz por intermédio de periódicos oficiais ou mesmo através de propaganda institucional nos diversos meios de comunicação social. A propósito, a publicidade é de tamanha importância que o legislador constituinte a estabeleceu como princípio da Administração Pública, previsto no art. 37, caput, da CF.*
>
> *2. Na espécie, sob a alegação de prestação de contas à população das obras e serviços realizados, foram espalhados diversos outdoor em praças e avenidas do município de Itabaiana, nos quais se vê, sob o fundo azul, a frase em letras grandes: "Mudou Sim! e foi pra Melhor", com realce na palavra "sim" e "melhor", em alusão à propaganda de campanha do candidato ao cargo de Governador Eduardo Político, aliado político do prefeito municipal.*

> *3. Procedência de representação, com determinação de retirada do material publicitário, sem imposição de sanção pecuniária por ausência de previsão legal.*
>
> *(RECURSO ELEITORAL n 98746, ACÓRDÃO n 284/2014 de 22/09/2014, Relator(aqwe) LIDIANE VIEIRA BOMFIM PINHEIRO DE MENESES, Publicação: PSESS - Sessão Plenária, Volume 15:51, Data 22/09/2014)Grifo nosso.*

Ao ser requisitado, o município de Itabaiana, por intermédio do ofício n. 009/2015, apresentou o **Contrato Administrativo n. 207/2014** firmado com a empresa Austregésilo Júnior Aragão Melo para prestação de serviços de publicidade – fls. 68/81. Neste, verifica – se que **o valor contratual estimado é de R$ 800.000,00 (oitocentos mil reais)**. Isto significa que, em vez de a propaganda ter caráter institucional e informativo, ela foi contratada pelo gestor Valmir dos Santos Costa para alavancar a campanha do candidato ao cargo eletivo do governador em 2014, Eduardo Amorim, seu aliado político à época. Tal circunstância, por si só, já significa **prejuízo aos cofres do município**, ou seja, **despenderam – se recursos públicos desnecessarios** para servir a promoção e divulgação de uma campanha eleitoral de governo estadual.

Enfatize – se que o contrato acima mencionando, consoante fl. 476 do anexo I do I.C., teve dois aditivos, o primeiro, no valor de R$ 25.000,00, e o segundo, ao custo de R$ 80.000,00, ***totalizando R$ 905.000,00 . Eis a absurda quantia de contrato de publicidade custeada pelo município de Itabaiana para, segundo as diretrizes do prefeito Valmir dos Santos Costa, promover a campanha eleitoral de seu correligionário ao cargo de eletivo de governador, no ano de 2004.***

Fato é que o prefeito Valmir dos Santos Costa, utilizando – se do subterfúgio de uma suposta propaganda institucional voltada a divulgar as ações de sua gestão, **atrelou a publicidade oficial municipal ao slogan do então candidato ao cargo de governo, com o objetivo de arregimentar eleitores locais ao seu correligionário.**

Com efeito, para promover o correligionário, com expressa alusão ao seu slogan, Valmir dos Santos Costa divulgou em diversos outdoors, em vias públicas, com a cor azul ao fundo e imagens de obras realizadas pela Administração do município de Itabaiana, constando a mensagem "**MUDOU SIM! E FOI PRA MELHOR"** em destaque. Aliás, tal situação foi constatada na Representação n. 014/2014 MPF – fls. 98/116.

É inconteste que o candidato ao governo adotou o "SIM" como logomarca de sua campanha, inclusive o nome da coligação foi "AGORA SIM". Isto foi amplamente divulgado em propagandas eleitorais e na mídia do Estado, sendo, portanto, fato notório e de conhecimento amplo na época dos fatos. Aliás, o mote de campanha também contemplou as expressões : "**saúde, SIM, segurança SIM, educação SIM – fls. 136/137.** Então, o "**SIM"** foi o bordão amplamente divulgado na campanha de governador, no ano de 2014, de Eduardo Amorim.

E este mote foi inserido em destaque em todas as publicidades institucionais no município de Itabaiana pelo prefeito Valmir dos Santos Costa. Portanto, o desvio de finalidade da publicidade revela a ilicitude do propósito eleitoreiro do citado prefeito. Confira -se o registro fotográfico:

Pondere – se que não se trata apenas de violação a princípios constitucionais que regem à Administração Pública, burlando a legitima publicidade institucional, de cunho informativo, é antes de mais nada uma forma de onerar os cofres municipais para beneficiar um correligionário e, no final das contas, promover a sua própria imagem. A propaganda custeada pelos cofres municipais e em benefício do candidato apoiado pelo prefeito Valmir dos Santos Costa, foi ostensiva e ocupou diversos pontos do município. Confira – se registro fotográfico abaixo que consta no Inquérito Civil que acompanha a presente ação:

Com efeito, dos registros fotográficos, apesar da discreta menção da importância do pagamento do IPTU e do ISS, a publicidade institucional dá destaque ao **"SIM"**, que é o bordão propagado pelo então candidato ao governo Eduardo Amorim.

Ainda descaracterizando a publicidade institucional, às expensas do erário municipal, o prefeito Valmir dos Santos Costa determinou a edição e circulação da revista intitulada **"20 MESES QUE MUDARAM ITABAIANA PARA MELHOR",** para, a pretexto de divulgar atos da gestão, realizar a campanha eleitoral do candidato Eduardo Amorim ao governo do Estado.

Frise – se que a íntegra da revista encontra – se encartada no inquérito civil à fl. 172. Confira – se a capa da citada revista:

Extrai – se da foto acima que a menção destacada ao número **<u>20</u>** estampa a estratégia de promover a campanha do então candidato ao governo Eduardo Amorim, cujo número de sua chapa também é o **<u>20</u> .** Verifica – se que a **<u>disposição gráfica do número 20</u>** põe em segundo plano todas as demais informações, sendo isso um **<u>artifício para divulgar a campanha</u>** de seu correligionário. Vê -se, ainda, que a predominância das cores azul e amarelo foi outra maneira de promover o citado candidato, que, em toda sua campanha, adotou tais cores como estampa. Sob outro prisma, concretiza – se o desvio de finalidade da publicidade institucional, e constata – se a intenção ilícita do prefeito Valmir dos Santos Costa de arregimentar votos ao seu candidato ao cargo de governador.

É de bom tom notar que, apesar de a revista se referir **ao 20 º mês** de administração do prefeito Valmir dos Santos Costa, à época dos fatos **a gestão do aludido prefeito já estava no 21 º (vigésimo primeiro mês) (fl. 139 e 172), o que reforça seu intento de promover a campanha eleitoral ao cargo de governador de seu correligionário.**

Frise – se que, embora não haja elementos suficientes para apontar que a revista tenha sido distribuída por servidores públicos, o fato é que a despesa com as pessoas responsáveis pela distribuição das revistas foi abarcada pela publicidade institucional, ou seja, a despesa foi adimplida com recursos públicos. De certo, isto demonstra e reforça o dano sofrido pelo erário municipal.

É indubitável que os cofres municipais experimentaram o prejuízo de custear propaganda de um candidato a governador, sob o subterfúgio de publicidade institucional. Como já dito, foram outdoors, revistas, panfletos com a logomarca do município de Itabaiana afixados e distribuídos em diversos pontos – praças, avenidas e feiras – livres - da cidade para divulgar a campanha eleitoral do correligionário do prefeito Valmir dos Santos Costa. Veja – se registro fotográfico:

Verifica -se que as pessoas responsáveis pela distribuição das revistas, que deveriam conter publicidade institucional, vestem camisas com a cor da campanha do candidato a governador com o apoio do prefeito de Itabaiana. Tal circunstância evidencia o propósito de Valmir dos Santos Costa de alavancar a campanha do seu aliado, e isto às expensas do erário municipal.

Insta ressaltar que, geralmente, a divulgação de informações referentes à gestão administrativa ocorre no início ou meio do ano. Entretanto, a publicidade institucional aqui analisada foi realizada no mês de **setembro de 2014**, com a conotação de promoção da campanha eleitoral de governador. ***Às vésperas da eleição de 2014, o prefeito Valmir dos Santos Costa resolveu 'antecipar' a divulgação do suposto balanço de sua gestão, a fim de inserir seu propósito eleitoreiro***, beneficiando o referido candidato ao cargo eletivo de governo, na eleição de 2014. Repise – se que o **" SIM" em realce na publicidade institucional reflete o mesmo " SIM", utilizado como mote da campanha ao cargo de governador pelo então candidato Eduardo Amorim.**

Destaque – se que, ao apreciar a Representação Eleitoral já citada, o TRE/SE julgou parcialmente a pretensão do Ministério Público Eleitoral – Acórdão n. 177/2015 (fls. 128/144), definindo que o prefeito Valmir dos Santos Costa (**a) contratou empresa para promover a divulgação de propagada institucional que, na verdade, teve por objetivo veicular por meio de outdoors, bens considerados, *in casu,* de natureza pública, afixados em diversos pontos da cidade, propaganda eleitoral a favor de seu aliado político; (b) produziu revista, a pretexto de divulgar propaganda eleitoral, que buscou promover a candidatura de seu aliado político.** Confira – se a íntegra do Acordão n. 177/2015 decorrente da Representação n. 1225.65.20146.6.25.000, exarado pelo TRE/SE:

> REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÕES 2014. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO EM CAMPANHA ELEITORAL. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. USO DE BENS DA ADMINISTRAÇÃO EM PROVEITO DE CANDIDATO.

CARACTERIZAÇÃO. ARTIGO 73, I, DA LEI N° 9.504/97. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. De acordo com a doutrina (Direito eleitoral brasileiro. Márlon Reis. Brasília: Alumnus, 2012, p. 376), os artigos 73 a 78 da Lei das Eleições contêm medidas que visam a impedir que os governantes façam uso, em proveito próprio ou de outro candidato por si apoiados, dos bens e valores públicos de modo a afetar a igualdade de oportunidades na disputa.

2. Pratica conduta vedada o gestor que, no intuito de **beneficiar a candidatura de candidato** a quem apoiava para o cargo de governador, contratou empresa para promover a divulgação de **propaganda institucional** que, na verdade, teve por objetivo **veicula**r por meio de outdoors, bens considerados, in casu, natureza pública, afixados em diversos pontos da cidade, **propaganda eleitoral a favor do seu aliado político**.

3. Também constitui conduta vedada a produção, pela Administração Pública, de revista que, a pretexto de divulgar propaganda institucional, buscou promover a candidatura de aliado político do gestor municipal, tanto que a **revista foi distribuída por pessoas vestindo camisas de campanha do beneficiário**, além de constar na sua capa, em destaque, o número de candidatura do representado, entre outros aspectos identificadores de sua campanha eleitoral.

_4. Embora possam ser consideradas servidores públicos latu sensu as pessoas pagas com recursos do município para prestar-lhe serviços (distribuição de revistas com suposta propaganda institucional), tal fato, por si só, não atrai a incidência do art. 73, inc. III, da Lei das Eleições, uma vez que, de acordo com o preceptivo, faz-se necessário que o servidor público atue em benefício de candidatura durante o horário de expediente, o que também não restou demonstrado.

5. Representação julgada procedente em parte.

6. Em deferência ao princípio da proporcionalidade, razoável a aplicação de multa no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) ao representado Valmir dos Santos Costa, responsável pela conduta vedada, ao passo que aos demais, que apenas figuraram como beneficiários ou que não tiveram participação mais efetiva nos atos ilícitos, mais sensato a imposição, a cada um deles, de multa no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), nos termos do art. 50, § 4º, da Resolução TSE nº 23.404/2014.

(Representação n 122565, ACÓRDÃO n 177/2015 de 23/04/2015, Relator(aqwe) DENIZE MARIA DE BARROS FIGUEIREDO, Relator(a) designado(a) CEZÁRIO SIQUEIRA NETO, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 77/2015, Data 07/05/2015) Grifo e negrito nosso

Registre – se ainda, que o Conselho Superior do Ministério Público de Sergipe, ao ponderar sobre os fatos transcritos neste exordial, firmou o entendimento exposado pelo Relator, o *Douto* ***Procurador de Justiça do MPSE Josenias França do Nascimento****, a dizer (fls.210/2013 do I.C):*

(…)

A campanha apresentada pelo Município de Itabaiana apresentou a seguinte frase " MUDOU SIM" E " FOI PARA MELHOR", enquanto que a campanha apresentada pelo candidato Eduardo Amorim ao cargo de governado do Estado de Sergipe apresentou a seguinte frase: AGORA SIM! É EDUARDO AMORIM.

Independente da naturalidade do candidato Eduardo Amorim o fato é que adotou o "SIM" como marca de sua campanha, sob o fundo azul, tal qual se apresentou a campanha publicitária do município de itabaiana "Mudou SIM! E foi para melhor", com realce na palavra **"sim" e "melhor".**

Há, ainda que de forma subjacente, menção à campanha política do candidato Eduardo Amorim, consoante acertadamente lançou a digna Magistrada Lidiane Vieira Bonfim, às fls. 58.

Observe – se que, em plena campanha eleitoral de 2014, a Prefeitura de Itabaiana, visando a realização de campanha institucional para divulgar as obras realizadas pelo município durante a gestão do representado, espalhou diversos outdoors pela cidade, afixando – se em pontes de grande circulação de pessoas, tais como praças e avenidas, como fotos de obras locais, em fundo de cor azul e amarela, cores identificativas da campanha eleitoral de Eduardo Amorim, sob o título **"mudou SIM. E foi pra MELHOR",** numa clara alusão aos bordões de campanha do referido candidato, que diziam : "**saúde SIM, segurança SIM, educação SIM (fls. 136/137)**

Logo, está consubstanciado o patrocínio pelo Município de Itabaiana de promoção pessoal de um candidato ao cargo de governador travestida de publicidade institucional, desvirtuando – se de seu objetivo educacional e de orientação social, em clara violação aos artigos 37, § 1º, da Constituição Federal, e o artigo 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa.

Por fim, observe que a revista intitulada "**20 MESES QUE MUDARAM ITABAIANA PARA MELHOR"** foi destacado o número 20, que foi **o número de candidatura do candidato Eduardo Amorim,** além da ter sido confeccionada com a predominância das cores azul e amarelo, cores também utilizadas na campanha do candidato representado, embora o município já estivesse no 21 º mês sob a administração de Valmir dos Santos (fls. 139 c/c 172)

É evidente a utilização da publicidade institucional em desvio de finalidade às expensas do erário, para fins de promoção pessoal de um candidato ao cargo de governador, em violação aos princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade, o que **configura improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 1º, da CF, e 11, *caput, da LIA.***

(...)

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Introdução

A conduta do administrador público, ocupante de cargo eletivo de prefeito, que, manuseando a publicidade institucional, para promover a si próprio e a campanha do correligionário ao cargo de governador, na eleição de 2014, desafia a própria concepção de Estado Republicano e Democrático de Direito.

No Estado Democrático de Direito, não há espaço para que o mandatário popular aproprie -se da coisa pública, seja ela material ou imaterial, fazendo dela a projeção de sua personalidade ou de seus correligionários, como procedeu o prefeito Valmir dos Santos Costa.

O princípio republicano, como os demais princípios fundamentais da Constituição Federal, inspira outras normas constitucionais e informa os princípios da Administração Pública. Assim, preceitua o art. 37, caput da CF:

> *"**A administração pública direta**, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios** obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade**, publicidade (...)"*

Deve a Administração Pública, deste modo, guiar – se em todos os seus atos por tais princípios, **principalmente no que atine à publicidade de seus atos, programas, obras, serviços e campanhas,** cabendo ao Ministério Público sua fiscalização.

O parágrafo 1º do art. 37 da Constituição prevê que:

> *"Art. 37, § 1º CF: **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 esp*írito dessa norma *não é proibir a publicidade dos atos administrativos ou de governo*, mas, sim, como brilhantemente expôs Carmem Lúcia Antunes Rocha, **vedar o culto ao personalismo, à promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos**.

Assim manifestou-se o autor da emenda que deu origem ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal:

> "É justo e necessário que os órgãos públicos, em qualquer âmbito ou nível, tenham seus programas e estruturas de divulgação, não só para orientação e a educação informal das comunidades, como para dar permanente ciência da correta aplicação dos recursos públicos, além da prestação de contas obrigada por lei. **Entretanto, valendo-se de inúmeros subterfúgios, muitos governantes têm utilizado recursos orçamentários desmesurados para verdadeiros programas de culto à personalidade, que dão origem, inclusive aos desvios de recursos e à corrupção.**" (Plenário da Constituinte, Deputado Airton Cordeiro, 13.1.88).

Mais uma vez, oportuna a doutrina de Carmem Lúcia Antunes Rocha, para a qual:

> "(...) o princípio da impessoalidade impede e proíbe, assim, **o subjetivismo da Administração Pública. A objetividade não permite que se mostre ou prevaleça a face ou a alma do administrador**. Nem a do cidadão que a ela compareça ou com ela se relacione. Não há República, como se tem na própria denominação desta forma de governo, que não seja pública, e não há esta publicidade do Poder Público no Estado em que o subjetivismo presida as formas de atuação administrativa (Rocha, Carmen Lucia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública, Livraria Del Rey, Belo Horizonte, 1994, p. 148)

Com efeito, a promoção pessoal efetivada pelo prefeito Valmir dos Santos Costa se mostra de uma maneira peculiar, já que, utilizando – se de uma pseudopublicidade institucional do município, fomentou a campanha eleitoral de seu candidato a governador, em 2014, Eduardo Amorim. É também uma maneira de autopromoção, tendo vista que, com isto, deixou claro seu "poder' político junto aos munícipes.

Por consectário, ainda no Capítulo dedicado à Administração Pública a Constituição da República estabelece a necessidade de repressão dos atos de improbidade administrativa, prevendo a edição de uma legislação infraconstitucional para tutelar a matéria (art. 37, § 4º da CF/88). Dando concretude ao mandamento constitucional, editou – se a Lei 8.429/92, versando sobre Improbidade Administrativa.

2. Da Violação aos Tipos Descritos na Lei de Improbidade Administrativa

Evidente, portanto, a afronta perpetrada pelo Requerido ***Valmir dos Santos Costa*** aos *princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade,* uma vez que o uso reiterado de referido *slogan* **"SIM", nas diversas plataformas de publicidade institucional visa** fixar a marca e expressão voltada para promoção da campanha eleitoral do correligionário, que adotou o mote **"AGORA SIM"**. Isto significa também objetivo do Prefeito de Itabaiana se autopromover, já que, assim, demonstra que personifica as informações divulgadas. Aliás, ***frise – que a eleição do seu***

candidato ao cargo de governado é sem dúvida seu projeto pessoal e de cunho eminentemente político.

Suas condutas caracterizam improbidade administrativa prevista no artigo 9º, inciso XII da Lei Federal nº 8.429/92, que dispõe:

> *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 artigo 1º desta Lei*

Ao utilizar – se de publicidade institucional e de recursos públicos para promover a campanha eleitoral do candidato a governador Eduardo Amorim, em 2014, veiculando na publicidade dos atos administrativos de sua gestão o logotipo/*slogan* **SIM**, utilizou o Requerido ***Valmir dos Santos Costa*** de verbas/valores integrantes do erário municipal *em proveito próprio que é justamente a sua autopromoção e a eleição de seu correligionário*, evidenciando manifesto desvio de finalidade do caráter educacional, de informação ou de orientação social que deveria ter a publicidade de sua gestão. Repise – se : é indene de dúvida que o interesse pessoal do requerido é, além de sua promoção pessoal, a eleição de seu candidato ao governo e, para atingir tal intento, promoveu ilicitamente, com a publicidade institucional, à campanha do seu correligionário.

Entrelaçado, neste contexto fático, vislumbra – se que o gestor, dolosamente, violou o art. 10, *caput, e inc. XI,* da Lei de Improbidade Administrativa. *In verbis,*

> ***Art. 10.*** *Constitui ato de improbidade administrativa que causa* ***lesão ao erário qualquer ação ou omissão****, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei, e notadamente:*
>
> [...] *XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;* [...]

Assim, é imperativo dimensionar o prejuízo experimentado pelos cofres municípios pelo ato de improbidade dolosamente praticado pelo prefeito Valmir dos Santos Costa. O **Contrato Administrativo n. 207/2014** firmado com a empresa Austregésilo Júnior Aragão Melo

para prestação de serviços de publicidade ao município de Itabaiana foi originariamente de R$ **800.000,00 (oitocentos mil reais)** fls. 68/81.

Sucede que, como já dito anteriormente, tal contrato administrativo teve dois aditivos, o primeiro, no valor de R$ 25.000,00, e o segundo, no valor de R$ 80.000,00, ***totalizando o valor de R$ 905.000,00 (novecentos e cinco mil reais), conforme documento de fl. 476 do anexo I do inquérito civil que instrui a presente pretensão.***

Eis o valor do prejuízo experimentado pelos cofres públicos pelo desvio de finalidade na contratação de serviços de publicidade pelo gestor Valmir dos Santos Costa: ***R$ 905.000,00 (novecentos e cinco mil reais).*** A exorbitância do valor gasto em contraste com a necessidade de serviços essenciais no município estabelece uma semântica de absurdo e desvario.

Não se ignore que, apesar da ausência de elementos para afirmar que as pessoas que distribuíram as revistas e panfletos sejam servidores públicas, a despesa com elas foi abrangida pelo valor do contrato de publicidade. Daí, pode – se afirmar que foram custeadas com recursos públicos, o que agrava o prejuízo experimentado pelo erário municipal.

Segundo os ensinamentos de Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior:

> ***"O agente público que, desprezando aludida norma*** (artigo 37, § 1º da CF)***, emprega dinheiro e recursos da comunidade a que devia servir, em seus próprios projetos pessoais, por certo infringe a moralidade administrativa, causa lesão ao erário e, sem dúvida, pratica o enriquecimento ilícito" (In*** "Improbidade Administrativa- Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público", São Paulo, 1996, Editora Atlas, p. 52.)

Por outro vértice, vislumbra – se que o gestor Valmir dos Santos Costa, ao utilizar – se da publicidade institucional, que, como já dito, extramente dispendiosa aos cofres municipais, para atingir seu interesse pessoal em promover a campanha eleitoral do candidato ao governo, Eduardo Amorim, violou frontalmente os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, com previsão no art. 37, *caput*.

Com efeito, a publicidade institucional deve necessariamente ter caráter educativo e informacional, e não ter fins de promoção pessoal e/ou promover campanha de outrem como o fez o gestor Valmir dos Santos Costa. Assim, preceitua o § 1º do art. 37 da CF:

> ***A publicidade*** *dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos* ***deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos****"*

No âmbito infraconstitucional, preceitua o art. 11, *caput, e inc. I* da Lei 8.429/92, a dizer:

> *Art. 11: Constitui* ***ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública*** *qualquer ação ou omissão que viole os deveres* ***de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições****, e notadamente:*
>
> *I-* ***praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência****.*

Abordando a questão da caracterização da violação do Princípio da Impessoalidade como ato de improbidade, assim lecionam Emerson Garcia e Rogério Pacheco :

> ***Regulamentando a finalidade que deve ser perseguida com a publicidade dos atos do Poder Público, almejou o Constituinte conter os gastos exorbitantes de outrora, os quais visavam, única e exclusivamente, à promoção pessoal dos administradores públicos. Tinha-se, assim, a dilapidação do patrimônio público em benefício de poucos e em detrimento de toda a coletividade. A*** **ratio** ***do preceito constitucional é clara: vedar a promoção pessoal do administrador às custas da publicidade das atividades desenvolvidas pela administração. Em razão disso, será ilícito qualquer artifício, subterfúgio ou engodo empregado para se burlar a vedação constitucional, ainda que, a atividade meio, ao ser analisada de forma dissociada do fim almejado, seja aparentemente lícita. Em casos tais, será patente a fraude, sendo exemplos desta os 'informes publicitários', com a individualidade própria ou sob a forma de suplementos do Diário Oficial, editados sob a responsabilidade dos diferentes entes da Federação, onde, a pretexto de se conferir transparência à atividade administrativa, são divulgadas fotos e entrevistas com o administrador, com o nítido propósito de promover sua imagem junto à população.*** *A publicidade, qualquer que seja ela, deve ter caráter: a) educativo; b) informativo; ou de orientação social; dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que vinculem o administrador ao objeto divulgado, caracterizando sua promoção pessoal.*

E prosseguem na explanação:

> ***Violando o princípio*** *da impessoalidade a conduta do agente poderá ser enquadrada na tipologia da Lei 8.429/92, caracterizando a improbidade administrativa. Com efeito, de acordo com o art. 9º, XII, do referido diploma legal, constitui ato de improbidade 'usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei'. O agente, que emprega dinheiro público no custeio de publicidade que lhe garantirá a promoção pessoal, está, nitidamente, usando em proveito próprio a renda da entidade a que presta serviços. Do mesmo modo, causa dano ao erário ao influir de qualquer forma para a aplicação irregular de verba pública, havendo*

> *a subsunção de sua conduta à figura do art. 10, XI, in fine, da Lei 8.429/92. Por derradeiro, ao violar o princípio da impessoalidade o agente público infringe o dever jurídico previsto no art. 4º da Lei 8.429/92 e, ipso facto,* ***sua conduta se coaduna ao art. 11, caput e inc. I, da Lei 8.429/92. No primeiro dispositivo, ao violar um dos princípios regentes da atividade estatal e infringir o dever de honestidade e lealdade às instituições ao empregar o dinheiro público em desconformidade com um preceito constitucional; no segundo ao 'praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência', pois atuara com desvio de poder (Improbidade Administrativa. 3ª*** ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 387/389.) Grifo e negrito nosso

Constatou – se que, na campanha eleitoral de 2014, o prefeito Valmir dos Santos Costa, a pretexto de propaganda institucional para divulgar as realizações da gestão, difundiu vários outdoors pela cidade, com fotos de obras locais, em fundo de cor azul e amarela, cores adotadas pela campanha eleitoral de Eduardo Amorim, sob o título " **MUDOU SIM! E FOI PARA MELHOR", numa expressão menção aos motes de campanha do citado candidato, que expressaram : "saúde, SIM , segurança, SIM, educação SIM – fl. 136/137.**

Neste contexto, o prefeito Valmir dos Santos Costa inseriu na publicidade institucional, custeada pelos cofres públicos, o bordão **"SIM" e** o número "**20"** em indisfarçável referência à campanha eleitoral do candidato Eduardo Amorim, como já demonstrado nos outdoors afixados em praças, avenidas; panfletos distribuídos nas feiras – livres deste município; e na revista intitulada **"20 MESES QUE MUDARAM ITABAIANA PARA MELHOR".**

Frise – se que, embora não haja elementos suficientes para apontar que a revista tenha sido distribuída por servidores públicos, o fato é que a despesa com as pessoas responsáveis pela distribuição das revistas foi abarcada pela publicidade institucional, ou seja, a despesa foi adimplida com recursos públicos. De certo, isto demonstra reforça o dano sofrido pelo erário municipal.

Verifica – se que o prefeito Valmir dos Santos Costa não apenas violou o princípio constitucional da impessoalidade, mas principalmente o princípio da moralidade administrativa.

Com efeito, a Lei no 9.784/99 prevê o **princípio da moralidade** no artigo 2º, *caput*, como um dos princípios a que se obriga a Administração Pública; e, no parágrafo único, inciso IV, exige " ***atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé***", com referência evidente aos principais aspectos da moralidade administrativa. Eis, portanto, o parâmetro legal que delimita a concepção de princípio da moralidade administrativa.

À luz da moralidade administrativa, o gestor Valmir dos Santos Costa, ao dissimular publicidade institucional para promover a campanha eleitoral de seu correligionário, **rompeu**, dolosamente, com **os padrões éticos de probidade, decoro e boa – fé**. Houve **desvio de**

finalidade na contratação pública para beneficiar interesse particular do gestor, que foi justamente alavancar a candidatura de seu candidato, além de promovê-lo pessoalmente. Na essência, o gestor burlou o princípio de legalidade, já que desvio de finalidade constitui, na origem, um ato ilegal.

Sobre o tema, é válida a lição da administrativista DI PIETRO (2018):

> Certamente, com o objetivo de sujeitar ao exame judicial a moralidade administrativa é que o desvio de poder passou a ser visto como hipótese de **ilegalidade**, sujeita, portanto, ao controle judicial. Ainda que, no desvio de poder, o vício esteja na consciência ou intenção de quem pratica o ato, a matéria passou a inserir-se no próprio conceito de legalidade administrativa. O **direito** ampliou o seu círculo para abranger matéria que antes dizia respeito apenas à **moral (Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro.** – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 153)

É indene de dúvida que o gestor Valmir dos Santos Costa dolosamente violou os princípios regentes da Administração Pública – art. 37, *caput,* e art. 11, *caput, I* da Lei 8.429/92 -, em destaque para afronta ao princípio da impessoalidade e da moralidade administrativa, ao dissimular publicidade institucional para se autopromover e beneficiar a candidatura de seu correligionário.

Neste sentido, é consolidada da Jurisprudência do STJ, a dizer:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
> JULGAMENTO ULTRA PETITA. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULAS 283/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS.
> IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DAS SANÇÕES APLICADAS.
> POSSIBILIDADE. DESPROPORCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.
> 1. Na hipótese em análise, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa em face do ex-prefeito do Município de Maricá/RJ, em razão da publicação pela Secretaria Municipal de Comunicação Social de 50 mil exemplares de **revista que, passando-se por suposta propaganda institucional, veiculou a promoção pessoal do agente público.**
> 2. O Tribunal de origem manteve a sentença de procedência da ação civil pública, tendo apenas majorado o valor da multa civil. Com efeito, acerca do reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa, ficou consignado no acórdão recorrido: a) a publicação em questão evidencia o dolo do prefeito em

sua autopromoção não havendo como dissociar a sua intenção do conteúdo daquela publicação (fl. 670 e-STJ); b) houve ofensa ao princípio da impessoalidade; c) mesmo após ciência da liminar concedida nestes autos determinado a busca e apreensão do material publicitário em questão, o prefeito não determinou a retirada da revista de circulação por não ter autorizado o texto, e em nenhuma de suas manifestações nos autos afirma ter discordado do conteúdo da publicação, alegando apenas que esta possui caráter informacional e educativo (fl. 670 e-STJ). No que diz respeito à tese de julgamento ultra petita, o Tribunal de origem afirmou expressamente que o Ministério Público suscitou a revisão da penalidade imposta com fundamento no art. 11 da Lei 8.429/92 - art. 12, III, do mesmo diploma legal - bem como o reconhecimento de que a conduta do prefeito também se enquadra nos arts. 9º e 10 da Lei de Improbidade Administrativa. 3. Sobre os fundamentos do acórdão recorrido, o ora agravante não apresentou impugnação capaz de combater específica e suficientemente as razões de decidir em referência, eis que se limitou a reiterar sua tese defensiva. É inadmissível o recurso especial quando o acórdão recorrido assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles (Súmula 283/STF).
4. A reversão do entendimento do Tribunal de origem demanda o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que não é possível em sede de recurso especial, em face do óbice da Súmula 7/STJ.
5. No tocante à revisão do valor da multa civil imposta na hipótese, destaca-se que esta Corte Superior possui jurisprudência sedimentada no sentido de que as sanções resultantes da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa devem observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em atenção à gravidade do ato, à extensão do dano causado e à reprimenda do ato ímprobo. 6. Na espécie, observa-se que, além da conduta ilegal do ora agravante que se utilizou de publicação institucional para autopromoção, fica evidenciado o alto grau de reprovabilidade de sua postura como agente público, pois mesmo ciente da liminar concedida nestes autos determinado a busca e apreensão do material publicitário em questão, o prefeito não determinou a retirada da revista de circulação por não ter autorizado o texto, e em nenhuma de suas manifestações nos autos afirma ter discordado do conteúdo da publicação, alegando apenas que esta possui caráter informacional e educativo (fl. 670 e-STJ).
7. Assim sendo, entendo que retomar o valor estabelecido pelo juízo de primeira instância - 10 vezes o valor da remuneração do ora recorrente - atende aos vetores da proporcionalidade e da razoabilidade quando confrontada com a conduta ímproba em questão.
8. Portanto, não obstante a previsão normativa de multa até 100 vezes do valor da remuneração percebida pelo agente pública no caso de aplicação do art. 12, III, da Lei 8.429/92, a multa civil em 10 vezes o subsídio do Prefeito é suficiente para, ao lado das demais sanções (ressarcimento ao Erário), reprimir a conduta de promoção pessoal utilizando-se de verba pública.
9. Quanto à suscitada divergência jurisprudencial, a parte recorrente não logrou êxito em demonstrar de forma satisfatória as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados.
10. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1766178/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2019, DJe 17/06/2019)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.
PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO PESSOAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. ART. 11, I, DA LEI 8.429/92. SANÇÕES IMPOSTAS PELO ACÓRDÃO RECORRIDO, EM FACE DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE E DA PROVA DOS AUTOS. REVISÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.
I. Agravo Regimental interposto contra decisão publicada na vigência do CPC/73.
II. Na origem, trata-se de **Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em face do então Prefeito do Município de Joinville, sob o fundamento de que este ter-se-ia utilizado de exemplares do Jornal do Município de Joinville para se promover, violando o art. 37, XXI, § 1º, da CF/88 e o art. 16, § 6º, da Carta Estadual, que vedam a realização de publicidade contendo símbolos, nomes ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades** ou servidores públicos.
III. **Julgada procedente a ação de improbidade administrativa**, em relação às penalidades previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 o Tribunal de origem deu parcial provimento à Apelação do réu, **para determinar tão somente o ressarcimento ao Erário municipal, no valor de R$ 3.435,39, e a aplicação de multa civil, no valor correspondente a 1 (um) vencimento líquido do requerido,** na data da prolação da sentença.
IV. Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz das provas dos autos, "sopesando a natureza, a gravidade e as consequências da violação aos princípios da administração constatada", as penalidades impostas ao réu, pelo acórdão, atendem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.
V. "A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente" (AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014). Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 725.526/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/09/2015; STJ, AgRg no AREsp 435.657/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014;
STJ, AgRg no Ag 1.376.614/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/09/2011.
VI. Agravo Regimental improvido.

> (AgRg no AREsp 371.808/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2016, DJe 27/09/2016) Grifo e negrito nosso.

3. DO PEDIDO LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS

No artigo 37, § 4º, da Carta Política verifica-se a severidade com que a Constituição quis reprimir as transgressões à probidade administrativa. *In verbis:*

> *§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública,* **a indisponibilidade dos bens** *e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.*

As condutas do réu subsumem-se as disposições dos arts. 9, *caput*, e inc. XII; 10, *caput*, e inc. XI; e 11, *caput* e inciso I, todos da Lei nº 8.429/92, sendo, pois, i***mperativa a sua obrigação de reparar o dano causado ao patrimônio público***, nos exatos termos dos arts. 5º, 7º e 12, I, II ou III da Lei de Improbidade Administrativa.

Dessarte, em sede de cognição não exauriente, vislumbra-se a presença dos pressupostos que ensejam o deferimento da ***medida liminar de indisponibilidade de bens e valores do Prefeito Sr. Valmir dos Santos Costa***, visando assegurar o integral ressarcimento ao erário.

No caso dos autos, diante da exposição dos fatos e da análise da prova material constante do Inquérito Civil em anexo, o *fumus boni juris* encontra-se devidamente caracterizado, ante a flagrante ofensa aos preceitos legais e constitucionais já citados, o que torna indubitável a probabilidade de a providência principal ser acolhida nos moldes pleiteados pelo *Ministério Público de Sergipe*.

Ainda nessa linha argumentativa, com suporte na jurisprudência amplamente majoritária sobre a questão, importante evidenciar, mais uma vez, que se fazem satisfatoriamente presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar de indisponibilidade de bens, quais sejam, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*. A propósito, sobre os aludidos requisitos, tem-se que:

> O **primeiro** situa-se na circunstância de que há indícios da prática dos atos de improbidade administrativa; (...) O **segundo** repousa no dano em potencial que decorre da demora no

> trâmite das ações principais, de modo que, se não seqüestrados os bens, o apelante poderia deles desfazer-se, tornando-se ineficazes os pedidos nas ações civis públicas.[1]

Assim, para assegurar-se o resultado prático do processo, é imprescindível a decretação da indisponibilidade de bens do réu, haja vista que o arcabouço probatório carreado aos autos revela a prática de atos de improbidade que causaram lesão aos cofres públicos municipais, além de graves ferimentos aos princípios da Administração Pública.

Nesse diapasão, consoante preconiza o art. 5º da Lei de Improbidade, "**ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o <u>integral ressarcimento do dano</u>**".

Complementando este dispositivo, preceitua o art. 7º, *caput*, do mesmo Diploma legal, dispõe que "**quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público, ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a <u>indisponibilidade dos bens</u> do indiciado**". No mesmo embalo, o parágrafo único deste mesmo artigo, por sua vez, reza que "**a indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo <u>recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano</u>, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito**".

A medida cautelar visa, assim, evitar que o prejuízo se perpetue. Como visto, ficou demonstrado que o gestor municipal, Sr. Valmir dos Santos Costa, causou dano ao patrimônio público de Itabaiana ao gastar ilegalmente na contratação dissimulada de serviços de publicidade – Contrato Administrativo n. 207/2014 – no importe de R$ 905.000,00 (novecentos e cinco mil reais). Calha lembrar que tal valor é resultado da soma do valor original de R$ **<u>800.000,00 (oitocentos mil reais)</u>** - fls. 68/81 – acrescido de dois aditivos, o primeiro, no valor de R$ 25.000,00, e o segundo, no valor de R$ 80.000,00.

Assim, a decretação da indisponibilidade de bens e valores do demandado até o valor citado é medida que se impõe, a fim de assegurar que essa quantia seja devolvida ao erário, já que o Prefeito gastou dinheiro público de maneira ilícita, conforme já exaustivamente demonstrado.

Como visto, no caso *sub judice* as provas trazidas com a inicial indicam que houve a malversação do dinheiro público, que se constituiu em dano ao erário, autorizando, por isso mesmo, a adoção da medida cautelar de indisponibilidade de bens.

---

[1] **TJSC** – 2ª C. Cível Esp. – Ap. 88.077511-0, Rel. Des. Nélson Schaefer Martins.

De mais a mais, impende ressaltar à exaustão que o *perigo da demora* resta evidenciado no risco de ineficácia de eventual sentença condenatória, diante da possibilidade de dilapidação do patrimônio por parte do demandado.

Em relação a tal requisito, a doutrina mais moderna entende que o mesmo pode ser presumido diante do possível ato de improbidade. Portanto, grife-se: "**na doutrina, é majoritária a corrente segundo a qual o *periculum in mora*, em indisponibilidade de bens por ato de improbidade administrativa, considera-se presumido pela própria lei**."[2]

Nesse diapasão, é vazada a brilhante doutrina de ROGÉRIO PACHECO ALVES[3]:

> **Quanto ao periculum in mora, parte da doutrina se inclina no sentido de sua implicitude, de sua presunção pelo art. 7º da Lei de Improbidade, o que dispensaria o autor de demonstrar a intenção de o agente dilapidar ou desviar o seu patrimônio com vistas a afastar a reparação do dano**. Neste sentido, argumenta **FÁBIO OSÓRIO MEDINA** que "*O periculum in mora emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese, dos prejuízos causados ao erário*", sustentando, outrossim, que "*a indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz conseqüência jurídica do processamento da ação, forte no art. 37, § 4º, da Constituição Federal*". **De fato, exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtar-se à efetividade da condenação representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida em nível constitucional e legal**. Como muito bem percebido por **JOSÉ ROBERTO DOS SANTOS BEDAQUE**, a indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade é uma daquelas hipóteses nas quais o próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano. Deste modo, em vista da redação imperativa adotada pela Constituição Federal (art. 37, § 4º) e pela própria Lei de Improbidade (art. 7º), **cremos acertada tal orientação, que se vê confirmada pela melhor jurisprudência**.[4]

JOSÉ ANTONIO LISBÔA NEIVA[5] também entende que "diante da imperatividade da norma § 4º do art. 37 da Constituição da República: os atos de improbidade

[2] LUCIANO ROLIM. O *periculum in mora* nas medidas cautelares patrimoniais da Lei de Improbidade Administrativa. *Juris Plenum Ouro*, Caxias do Sul: Plenum, n. 3, set./out. 2008. 1 DVD.

[3] GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco. *Op. cit.*, p. 751.

[4] GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco. *Op. cit.*, p. 751.

[5] *Improbidade administrativa: estudo sobre a demanda na ação de conhecimento cautelar*. Niterói: Impetus, 2005. p. 133.

'importarão... a indisponibilidade de bens'], que não pode ser ignorada, há necessidade apenas de se enfatizar o *fumus boni iuris*". Acrescentando, ainda, que:

> A dispensa da demonstração do *periculum in mora* para a concessão da indisponibilidade dos bens poderia ensejar questionamentos sobre a sua própria natureza cautelar, uma vez que poderia ser visualizada como tutela assecuratória que apenas se utilizaria da roupagem cautelar. **Por outro lado, é correta a observação de que o legislador na verdade presumiu o perigo diante de fatos tão graves para a Administração e a sociedade, propiciando a indisponibilidade e a efetividade de eventual provimento de procedência na ação cognitiva de improbidade administrativa**.[6]

De igual modo, MARCELO FIGUEIREDO[7] assevera que "quanto à probabilidade do prejuízo, entendemos que o conceito pode ser deduzido da própria Lei de Improbidade. É dizer, ela já estaria presente nos valores de 'probidade' que o agente administrativo aparentemente desprezou, ao praticar atos ímprobos".

Ainda nessa esteira, segue o ensinamento de WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR[8], para quem "é indiferente que haja fundado receio de fraude ou insolvência [...] Exsurge, assim, a indisponibilidade de bens como medida de segurança obrigatória nessas hipóteses". Em seguida, o citado jurista conclui seu raciocínio com uma menção ao conteúdo imperativo do art. 37, § 4º, da Constituição.

FÁBIO MEDINA OSÓRIO[9], a seu turno, observa:

> **Primeiro, não se mostra crível aguardar que o agente público comece a dilapidar seu patrimônio para, só então, promover o ajuizamento de medida cautelar autônoma de seqüestro dos bens**. Tal exigência traduziria concreta perspectiva de impunidade e de esvaziamento do sentido rigoroso da legislação. **O periculum in mora emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese, dos prejuízos causados ao erário.**
>
> A indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz conseqüência jurídica do processamento da ação, forte no art. 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal.
>
> **Esperar a dilapidação patrimonial, quando se trata de improbidade administrativa, com todo respeito às posições contrárias, é equivalente a autorizar tal**

6 Idem à nota supra.

7 *Probidade administrativa*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 51.

8 *Probidade administrativa*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 396.

9 *Improbidade Administrativa*. 2ª ed., Porto Alegre: Síntese, 1998, pág. 240-241.

> **ato, na medida em que o ajuizamento da ação de seqüestro assumiria dimensão de "justiça tardia", o que poderia se equiparar a denegação de justiça**.

Dessa forma, constatando-se a plausibilidade da imputação da prática do ato ímprobo, pode-se concluir que a própria propositura da ação já configura o *periculum in mora*, eis que o dano à coletividade encontra-se implícito a partir do momento em que se apontam os indícios suficientes dos atos de improbidade.

Diante de tais argumentações, o deferimento da providência cautelar de indisponibilidade de bens é medida que se impõe.

Além disso, a concessão da cautela pretendida, para que seja alcançada a maior efetividade possível, precisa ser deferido liminarmente (*inaudita altera pars*), valendo considerar que esta possibilidade está tranquilamente consagrada na jurisprudência, não se aplicando, para tal fim, o contraditório prévio estabelecido pelo art. 17, § 7º, da LIA. Em outras palavras, "*a possibilidade de indisponibilidade de bens não está condicionada ao recebimento da exordial, tampouco à prévia manifestação dos réus*"[10]:

> (...) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL. INDISPONIBILIDADE E SEQUESTRO DE BENS ANTES DO RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. POSSIBILIDADE. (...). 2. **Pode-se determinar a indisponibilidade e sequestro de bens, para fins de assegurar o ressarcimento ao Erário, antes do recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade**. Precedente do STJ. 3. **O fato de a Lei 8.429/1992 prever contraditório prévio ao recebimento da petição inicial (art. 17, §§ 7º e 8º) não restringe o cabimento de tais medidas, que têm amparo em seus arts. 7º e 16 e no poder geral de cautela do magistrado, passível de ser exercido mesmo inaudita altera parte (art. 804 do CPC)**. (...). (EDcl no Agravo de Instrumento nº 1179873/PR (2009/0070627-3), 2ª Turma do **STJ**, Rel. **Herman Benjamin**. Unânime, DJe 12.03.2010).
>
> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. (...). FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. (...). **A concessão de liminar inaudita altera parte (art. 804 do CPC) em sede de medida cautelar preparatória ou incidental, antes do recebimento da Ação Civil Pública, para a decretação de indisponibilidade (art. 7º, da Lei 8.429/92) e de sequestro de bens, incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pelo ato de improbidade (art. 16 da Lei 8.429/92), é lícita, porquanto medidas assecuratórias do resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, reparação do**

[10] REsp nº 1040254/CE (2008/0059288-7), 1ª Turma do **STJ**, Rel. **Denise Arruda**. Unânime, DJe 02.02.2010

> **dano ao erário ou de restituição de bens e valores havidos ilicitamente por ato de improbidade, o que corrobora o fumus boni juris**. Precedentes do STJ: REsp 821.720/DF, DJ 30.11.2007; REsp 206222/SP, DJ 13.02.2006 e REsp 293797/AC, DJ 11.06.2001. (...). (REsp nº 1078640/ES (2008/0170928-1), 1ª Turma do **STJ**, Rel. **Luiz Fux**. Unânime, DJe 23.03.2010).

É relevante anotar que, segundo Jurisprudência do STJ – AgRg no Resp 1311013/RO, DJe 1312.2012, mesmo na responsabilização por ato de improbidade decorrente de violação a princípios da Administração Pública é viável a decretação de indisponibilidade de bens que deve abarcar não apenas o ressarcimento integral do dano, mas t**ambém o pagamento da multa civil que pode ser de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente,** já que, apesar do silêncio do art. 7 º da LIA, uma interpretação sistemática leva a conclusão que tal possibilidade se insere no poder geral de cautela do juízo.

Sobre a temática, gize-se a ***indisponibilidade pode recair sobre os bens adquiridos tanto antes como depois da prática do ato de improbidade*** (Resp 1204794/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, Julgado em 16.05.2013). Tal julgado declinou ainda, que o caráter de bem de família de imóvel não tem força de obstar a determinação de sua indisponibilidade, já que tal medida não implica em expropriação.

Em arremate, é salutar compreender que a ***indisponibilidade não constitui propriamente uma sanção, mas medida de garantia destinada a assegurar o ressarcimento ao erário*** e também para pagamento da multa legalmente prevista.

Destarte, diante de tudo o que foi exaustivamente exposto e, em razão do disposto nos arts. 5º e 7º da LIA, cumulados com a previsão do art. 12 da LACP (Lei da Ação Civil Pública), é lícito dizer que o perigo da demora é presumido pelo legislador e está ínsito na redação dos próprios preceptivos e na constatação da plausibilidade da imputação da prática do ato ímprobo.

Isto posto, o Ministério Público de Sergipe requer a **decretação liminar da medida cautelar de indisponibilidade de bens e valores do demandado no importe de R$ 905.000,00 (novecentos e cinco mil reais).**

III - DOS PEDIDOS

a) A concessão da medida liminar **inaudita altera parte**, decretando-se a indisponibilidade de bens e valores do demandado, Sr. ***VALMIR DOS SANTOS COSTA*** em valor suficiente para cobrir a total devolução da quantia de **905.000,00 (novecentos e cinco mil reais)** despendida pelos cofres públicos municipais, referente ao pagamento integral dos valores do Contrato Administrativo n. 207/2014 (fls. 68/81 do I.C.) e seus respectivos aditivos;

b) In limine, que seja requisitado por este d. Juízo, à Receita Federal, a declaração de bens de do demandado, bem como, aos Cartórios de registro de imóveis desta comarca e de todas as demais Comarcas do Estado de Sergipe, bem como das demais circunscrições do país, por meio da Corregedoria-Geral da Justiça do TJ/SE, se o demandado possui imóveis em seus nomes ou nos nomes de seu respectivo cônjuge, para fins de averbação da providência cautelar pleiteada. Caso não tenha bens, que seja realizado o bloqueio de suas contas bancárias, tudo visando ao cumprimento da norma constitucional, que pretende o ressarcimento do erário.

b) Dos Pedidos Principais

I) Seja a presente demanda submetida ao rito previsto pelo art. 17 da Lei n.º 8.429/92, sendo esta inicial autuada, acompanhada do Inquérito Civil n. 48.15.01.0004 para depois notificar o requerido, com o fim de oferecerem manifestação por escrito, no prazo de quinze dias (art.17, §7º da L.I.A.);

II) Após manifestação por escrito do requerido e recebimento desta inicial, o que desde já fica requerido, pugna-se pela citação do réu para contestar a presente, no prazo legal, sob pena de lhes ser decretada a revelia, permitindo-se ao oficial de justiça o uso da prerrogativa prevista no art. 252, do Código de Processo Civil;

III) Seja o Município de Itabaiana notificado para contestar o pedido ou atuar ao lado do Ministério Público, ou que se afigure mais útil ao interesse público, a juízo de seu representante legal, nos termos do § 3º do art. 6º da Lei 4.717/65 c/c § 3º do art. 17 da Lei 8.429/92;

IV) Após a regular instrução do feito, seja a presente demanda julgada procedente, com a condenação do demandado **VALMIR DOS SANTOS COSTA**, cumulativamente, às **sanções** previstas no art. 12, I, II e/ou III, da LIA, por ter incorrido nas previsões legais dos arts. 9º, *caput, e inc. XII;* 10, *caput*, e inc. XII, e 11, *caput*, I, todos da Lei nº 8.429/92;

V) Seja o valor da condenação à reparação de danos revertido em favor da **entidade pública lesada**, conforme disposição do art. 18 da Lei 8.429/92;

VI) Seja, finalmente, condenado o réu ao ônus da sucumbência.

Por fim, este órgão Ministerial pugna pela produção de todas as provas juridicamente admitidas e, em especial, pela oitiva de testemunhas, depoimento pessoal do demandado e futura juntada de documentos.

Dá-se à causa o valor de R$ **905.000,00 (novecentos e cinco mil reais)**.

Pede deferimento

Itabaiana/SE, 22 de junho de 2020

Allana Rachel Monteiro Batista Soares Costa
Promotora de Justiça