

Nº MP: 43.0229.0000016/2023-0
29.0001.0026692.2023-19

RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, por intermédio da Promotora de Justiça infra-assinada, com fundamento nos artigos 127, “caput”, e 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal, nas Leis nº 8.625/93 e 734/93, e artigos 6º e 94 a 100, da Resolução 1.342/2023-CPJ.

Considerando que chegou a conhecimento desta Promotoria de Justiça notícia de fato no sentido de que o atual Prefeito Municipal de Cananéia, Senhor *Robson da Silva Leonel*, está praticando atos de promoção pessoal, por meio do *Website/facebook* da Prefeitura Municipal de Cananéia;

Considerando que, por meio dos documentos juntados com a notícia de fato, é possível verificar a existência de inúmeras publicações (notas de pesares; felicitações; publicações de eventos e obras; enaltecimentos de servidores públicos, dentre outros) com a inclusão do nome do Prefeito e/ou fotos do Prefeito e de familiares;

Considerando, ainda, a existência de fotografias de apoio político do Prefeito Municipal de Cananéia, Senhor *Robson da Silva Leonel*, a políticos, no ano de 2021;

Considerando, portanto, a vinculação das publicações à imagem e à carreira política pessoal do Sr. Prefeito;

Considerando que o Poder Público não se confunde com a figura do administrador público, havendo, ainda, a exigência constitucional da impessoalidade na regência dos negócios administrativos;

Considerando que tal prática fere os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da supremacia do interesse público sobre o particular (artigo 37, *caput*, e § 1º, da Constituição Federal), configurando-se em promoção pessoal ostensiva do agente político;

Considerando que já está sedimentado pela jurisprudência que o princípio da publicidade na Administração Pública, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal (artigo 37, *caput* e § 1º), autoriza a divulgação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, **desde que com caráter exclusivamente educativo, informativo ou de orientação social**, razão pela qual **não** poderão de tal divulgação constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção social de autoridades ou servidores públicos, sendo que, no caso em questão as publicações, em sua grande maioria, não estão sendo utilizadas como instrumento para a informação, mas sim para promoção do Sr. Prefeito;

Considerando, ademais, a posição consolidada da jurisprudência:

1STJ: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. PROPAGANDA INSTITUCIONAL ATRELADA À IMAGEM DO ADMINISTRADOR. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À AUTOPROMOÇÃO. ATO ÍMPROBO CARACTERIZADO. 1. Na origem, cuida-se de Ação por Improbidade na qual se alegou que o réu, quando era Prefeito de Campo Grande/MS e candidato à reeleição, teria se utilizado do sítio eletrônico da prefeitura para promoção pessoal. 2. Confirmando a sentença de primeira instância, o Tribunal de origem julgou os pedidos improcedentes sob a seguinte fundamentação: "No caso em particular, a existência de propaganda institucional que informa a realização de obras com simples menção esporádica do administrador não configurou, no caso em análise, intuito de autopromoção apto a caracterizar violação ao princípio da impessoalidade" (fl. 565, eSTJ). 3. Como se vê, é incontroverso que a imagem do então prefeito foi divulgada no sítio eletrônico da prefeitura ? no caso,

como candidato à reeleição (fl. 500, e-STJ) ?, atrelada a obras realizadas pelo Município. Deduziu, porém, o Tribunal de origem, que o fato de isso acontecer de maneira "esporádica" descaracterizaria o "intuito de autopromoção". 4. Note-se que o Juízo a quo não reconhece ausência do intuito de autopromoção, mas ausência do "intuito de autopromoção apto a caracterizar violação ao princípio da impessoalidade". 5. Fica claro que a conclusão da instância ordinária acerca do elemento subjetivo não foi de ordem fático-probatória, mas embasada na compreensão de que a propaganda no caso não seria ilegítima. Confira-se, a propósito, o seguinte trecho do acórdão recorrido: "Tal como consignou o magistrado a quo 'não se nega que a publicidade ocorreu, tanto que foi motivo de representação na Justiça Eleitoral, com sentença de procedência (fls. 174-177). Ocorre que a conduta não chega a ter a nocividade necessária para se identificar uma improbidade'. Ausente, portanto, a comprovação do dolo do agente público, ônus que incumbia ao Ministério Público e que era imprescindível para a configuração dos atos de improbidade" (fl. 566, e-STJ, negrito). 6. Aliás, na sentença, considerada correta pelo Tribunal de origem, chegou-se a dizer: "Estas condutas ocorreram, como já foi dito, porque o requerido, enquanto Prefeito e candidato à reeleição, permitiu que fossem publicadas algumas notícias de obras que aconteciam na sua gestão, no sítio da prefeitura, com menção ao seu nome". E conclui o Juízo de primeiro grau que tais publicações "servem de veículo legítimo de comunicação da Administração Pública com a população. O erro do requerido foi permitir que ocorressem durante um período de campanha eleitoral, de modo que a disputa poderia ser desequilibrada" (fls. 500-501, e-STJ). 7. Ao contrário do que decidiram as instâncias ordinárias, "Não constitui erro escusável ou irregularidade tolerável olvidar princípio constitucional da magnitude da impessoalidade e a vedação contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República" (Recurso Especial 765.212/AC, Relator Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 23.6.2010). 8. No mesmo sentido: "Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, restou claramente demonstrado o dolo, no mínimo genérico, na irregular

veiculação de propaganda institucional em que atreladas as realizações do Município ao seu então alcaide e ora recorrente. Tal conduta, atentatória aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, nos termos da jurisprudência desta Corte, é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992" (REsp 1.114.254/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 5/5/2014). E ainda: AgRg no AREsp. 725.526/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 23/9/2015.

"PUBLICIDADE DE ATOS GOVERNAMENTAIS. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. ART. 37, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I – O *caput* e o § 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. II – Recurso extraordinário desprovido". (STF, RE 191668, Rel. Min. Menezes Direito, 1ª Turma, DJe-097 de 30.05.08).

Considerando, ainda, como se vê, que a vedação constitucional é taxativa e inflexível, não permitindo a referência a nomes, símbolos e ou imagens que caracterizem a promoção pessoal, mesmo em se

tratando de eventual tradição da administração, posto que evidente a sua promoção pessoal com a exposição do nome e da imagem, mediante foto em eventos, em atos públicos ou particulares, em afronta, como já dito, aos princípios acima apontados;

Considerando que o artigo 37, "caput", da Constituição Federal estabelece que *"A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência"*;

Considerando, ainda, que é dever do Administrador Público respeitar os princípios regentes previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, essenciais à boa gestão da *res publicae*, sob pena de responder pela prática de ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição da República), conforme o respectivo tipo em que indica (art. 11, XII, da Lei n.º 8.429/92);

Considerando que, consoante o disposto nos artigos 37, § 4º, 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, 25, inciso IV, alínea *b*, da Lei Federal 8.625/93, 103, inciso VIII, da Lei Complementar estadual 734/93, e disposições da Lei 8.429/92, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, é função institucional do Ministério Público a defesa do patrimônio público e social;

Considerando que, entre os instrumentos de atuação do Ministério Público para cumprimento de sua missão institucional, compete-lhe *"expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis"* (art. 129, III, da CF/88, e art. 6º, VII e XX, da LC nº 75/93);

Considerando o teor do artigo 1º da Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP -, que disciplina a

expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro como “instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas”;

RESOLVE:

RECOMENDAR que o Excelentíssimo Senhor Prefeito, **Robson da Silva Leonel**:

- determine e garanta a retirada das postagens com conteúdo de enaltecimento pessoal ou que não tragam caráter educativo, informativo ou de orientação social, no prazo de **quinze dias**;

- determine e garanta que as veiculações de propaganda institucional do Município de Cananéia doravante passem a respeitar os limites ditados pelo art. 37, §1º, da Constituição Federal, apenas possuindo “*caráter educativo, informativo ou de orientação social*”, delas “*não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos*”, seja por meio do Facebook ou qualquer outro veículo físico ou digital.

Fica o Exmo. Sr. Prefeito Robson da Silva Leonel advertido sobre a necessidade de manifestar o acatamento ou a rejeição à presente recomendação, no prazo de dez dias úteis, ficando ciente de que o não acatamento da presente RECOMENDAÇÃO ensejará a adoção, pelo Ministério Público, das medidas legais e judiciais cabíveis, necessárias à preservação da probidade administrativa, importando na responsabilização do

transgressor, por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92, **bem como evidenciará seu dolo no ato de improbidade administrativa.**

Requisita-se que o destinatário adote as providências necessárias no sentido de dar publicidade à presente Recomendação, no prazo **improrrogável** de **15 dias**, devendo encaminhar a esta Promotoria de Justiça, nesse prazo, sob pena de ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, a comprovação da publicação e as informações das medidas adotadas.

Cananéia, 15 de fevereiro de 2023.

FLÁVIA TUCUNDUVA CAVENAGHI
Promotora de Justiça Substituta