



RECOMENDAÇÃO ELEITORAL 02/2020

RECOMENDAÇÃO PARA INIBIR
PROMOÇÃO PESSOAL DE
AUTORIDADES OU SERVIDORES
PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE PERNAMBUCO**, apresentado pelo órgão de execução *in fine*, no uso de suas atribuições constitucionais (arts. 127 e 129, III, VI e IX, da CF) e legais (arts.25, IV, *a*, e 26, I, ambos da Lei 8.625/93; art. 4º, IV, alínea *a*, da Lei Complementar Estadual n. 12/94 e art. 201, V, VI e VIII, da Lei 8.069/90), com esteio no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93, no artigo 3º da Resolução n.164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e no artigo 53 da Resolução n. 003/2019 do Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco, e ainda:

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em seu artigo 37, *caput*, e a Constituição Estadual de Pernambuco, em seu artigo 97, proclamam como princípios regentes da Administração Pública, em todos os seus níveis, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência;

CONSIDERANDO que a moderna acepção da legalidade preconiza não apenas a obediência às regras jurídicas plasmadas na Lei Maior e na legislação infraconstitucional, mas também aos princípios jurídicos, entendidos como mandamentos nucleares, disposições fundamentais que se irradiam sobre as diferentes normas, servindo de critério para sua compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe tônica e sentido harmônico;

CONSIDERANDO que do princípio constitucional da **impessoalidade** emergem, a um só tempo, a exigência de **objetividade** na gestão pública, vedada a concessão de



“*privilégios odiosos*” incompatíveis com a forma republicana e o princípio nuclear da igualdade, a imprescindibilidade de estrita vinculação da atuação administrativa à consecução do interesse público primário e a imputação volitiva do ato administrativo ao órgão ou pessoa aos quais se vincula o agente público;

CONSIDERANDO que o postulado constitucional da **moralidade** impõe a observância de um conjunto de valores éticos (retidão de caráter, decência, decoro, boa fé etc) que estabelece um padrão de conduta a ser necessariamente seguido pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública;

CONSIDERANDO que a Lei Fundamental, no parágrafo primeiro do artigo 37, expressamente, prevê que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”;

CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça, em obséquio às supracitadas normas de conteúdo axiológico, decidiu que a dicção do § 1º do art. 37 da Constituição Federal não permite legitimar a compreensão de que a publicidade dos atos governamentais, embora sob o viés de prestação de contas à população, possa ganhar foros de validade na hipótese da propaganda ser custeada com verbas de particulares, sob pena de se anular o propósito maior encartado na regra, a saber, a defesa do princípio da impessoalidade do agente público ou político;¹

1 “ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PUBLICIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL DO AGENTE PÚBLICO. CUSTEIO COM RECURSOS PRIVADOS QUE NÃO RETIRA O CARÁTER OFICIAL DA PROPAGANDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. 1. Caso em que, independentemente de a publicidade questionada na subjacente ação haver sido custeada com recursos privados, ainda assim não perde ela o seu caráter oficial, continuando jungida às exigências previstas no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, no que tal comando impõe o dever de observância ao primado da impessoalidade. 2. Ademais, é fora de dúvida que, como bem salientado pela sentença incorporada ao acórdão recorrido, “descabem manifestações deste gênero, por parte do Administrador, em razão do cargo que ocupa, com ou sem custo aos cofres públicos, pois, traduzem publicações de congratulações, comemorações da sociedade pelo sucesso alcançado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, não havendo de forma alguma caráter educativo, de informação ou orientação social que justifique a enorme quantidade de fotografias com destaque para o ex-Secretário, nitidamente em afronta ao princípio constitucional da impessoalidade” (fl. 521). 3. A dicção do § 1º do art. 37 da Constituição Federal não permite legitimar a compreensão de que a publicidade dos atos governamentais, ainda que sob o viés de prestação de contas à população, pudesse ganhar foros de validade caso a respectiva propaganda, como na hipótese em análise, fosse custeada com verbas de particulares, sob pena de se anular o propósito maior encartado na regra, a saber, a defesa do princípio da impessoalidade do agente público ou político. 4. Nessa mesma linha de raciocínio, aliás, o voto condutor do acórdão estadual, em tom de pertinente advertência, fez por “registrar a crescente utilização da mídia paga para a veiculação de propaganda pessoal de



CONSIDERANDO que o Tribunal da Cidadania, com supedâneo na vedação constante do parágrafo primeiro do artigo 37 da Constituição da República, reconhece que a publicidade dos atos governamentais deve sempre guardar um caráter exclusivamente educativo, informativo ou de orientação social, sendo absolutamente vedada a publicação de informativos que visem ao proveito individual do administrador;²

CONSIDERANDO que a jurisprudência das Cortes Estaduais têm sufragado o entendimento de que a publicidade institucional da Administração Pública em sítio eletrônico municipal, ao veicular indevidamente promoção pessoal, incide na vedação prevista na parte final do § 1º do art. 37 da Constituição da República, evidenciando o desvio de finalidade da propaganda;³

políticos, de forma travestida" (fl. 527). 5. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso especial. " (STJ - AREsp: 672726 SC 2015/0046682-2, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 27/11/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/02/2019)

2 "ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO PESSOAL DO ADMINISTRADOR. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADO. 1. Nos moldes do que dispõe o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, a publicidade dos atos governamentais deve sempre guardar um caráter exclusivamente educativo, informativo ou de orientação social, sendo absolutamente vedada a publicação de informativos que visem ao proveito individual do administrador. 2. Diante das premissas fáticas estabelecidas pelo Tribunal de origem, não há como se afastar a prática de improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, porquanto demonstrado o dolo, no mínimo genérico, de fazer uso de propaganda institucional para o fim de obter proveito pessoal. 4. Agravo interno a que se nega provimento."(STJ - AgInt no AREsp: 820235 MA 2015/0284527-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 26/06/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/08/2018)

3 "APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO POPULAR - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - PUBLICAÇÃO EM SÍTIO INSTITUCIONAL - PROMOÇÃO PESSOAL - ATO LESIVO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA - RETIRADA DA PUBLICIDADE. Constatado que a publicidade institucional da administração pública em sítio eletrônico municipal, ao veicular indevidamente as imagens do Prefeito Municipal, incidiu na vedação prevista na parte final do § 1º do art. 37 da Constituição da República, resta configurado o desvio de finalidade da propaganda - em virtude do intuito de autopromoção do requerido -, a justificar a retirada da publicidade considerada ilegal e lesiva à moralidade administrativa. V. V. EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. PROMOÇÃO PESSOAL. PUBLICAÇÃO DE MATÉRIA EM SÍTIO ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DE ALTO RIO DOCE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. INOCORRÊNCIA. I. A ação popular constitui importante medida de controle da administração e do bem público, a ser exercido pelo cidadão, com o objeto de invalidar atos praticados com ilegalidade, dos quais resultou dano ao erário público, lesão à moralidade, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico cultural. II. Não demonstrado interesse de cunho pessoal com a matéria veiculada em site da Administração Pública Municipal, afasta-se o apontado desvio de finalidade, de lesividade ao erário público ou violação aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade e impessoalidade."(TJ-MG - AC: 10021140015740001 MG, Relator: Washington Ferreira, Data de Julgamento: 14/11/2017, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/11/2017)

"APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Prefeito Municipal que, no anverso de contas de água e esgoto, imprime matéria jornalística, prestando contas acerca da gestão pública – Informações, contudo, que



CONSIDERANDO que a Lei n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal), norma federal cujo conteúdo axiológico se espraia pelo ordenamento jurídico pátrio, dispõe que “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da **legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência**”;

CONSIDERANDO, que a realização de atos que simbolizam o enaltecimento pessoal por parte do agente político é conduta atentatória aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 11 da Lei 8.429/1992, de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, sujeitando-se os responsáveis às tenazes do artigo 12, inciso III, do citado diploma normativo e do artigo 37, §4º, da Norma Fundamental;

são acompanhadas da menção ao nome do alcaide, bem como de suas fotografias – A transparência no trato da coisa pública é dever imposto ao Poder Público, por corolário do princípio republicano; todavia, a concreção dessa obrigação legal não pode, sob nenhum ângulo, trazer consigo a promoção pessoal de qualquer autoridade – Exegese arrimada não só na incidência do princípio republicano, sustentáculo do Estado, mas, principalmente, no princípio da impessoalidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal) e nas limitações à propaganda oficial (artigo 37, § 1º, da Constituição Federal)– Hipótese espelhada nos autos na qual a reiterada menção ao nome do alcaide, além de suas fotografias, conspurcam o “caráter educativo, informativo ou de orientação”, importando na vedada caracterização de “promoção pessoal de autoridade” – Conduta que vilipendia as previsões constitucionais, já que, inegavelmente, outorga os méritos dos avanços municipais não à Administração Pública (ente político), mas ao seu alcaide (agente político) – Prática patrimonialista que não se coaduna com o Estado Democrático de Direito e muito menos com os princípios reitores da Administração Pública (artigo 37, caput, da Constituição Federal)– Tratando-se de violação ao princípio da impessoalidade, além da prática de ato vedado em lei, está-se diante da tipificação do artigo 11, caput e inciso I, da Lei Federal nº 8429/92 (“Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”) – Para além da subsunção formal, patente é a atuação dolosa do alcaide, já que deliberadamente utilizou da máquina pública para fomentar a promoção de seu nome e imagem – Caráter informativo que, sem dúvidas, deve ser alcançado sem se fazer alusão às autoridades eventualmente responsáveis pelo avanço ou decesso na consecução do interesse público – Sanções aplicadas, com proporcionalidade e razoabilidade, consoante a previsão do artigo 12, caput e inciso III, da Lei Federal nº 8429/92 (“Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”) – “No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos em publicidade, para promoção pessoal, no “sitio” da Prefeitura Municipal de Lagarto, uma vez a veiculação da imagem do agravante não teve finalidade informativa, educacional ou de orientação, desviando-se do princípio da impessoalidade. 2. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial a impessoalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal” (STJ, AgRg no AREsp 725526/SE, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 15.09.15) – Precedentes desta Corte de Justiça – Sentença reformada – Recurso provido.(TJ-SP - APL: 00018891520138260040 SP 0001889-15.2013.8.26.0040, Relator: Marcos Pimentel Tamassia, Data de Julgamento: 11/10/2016, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 14/10/2016)



CONSIDERANDO que a utilização da publicidade institucional como ferramenta de promoção pessoal do agente ou terceiros em ano eleitoral, para além de atentatória às regras e princípios enumerados anteriormente, pode, em tese, consubstanciar abuso de poder político com consequências negativas para o responsável no âmbito eleitoral, isto é, inelegibilidade nos termos do artigo 1º, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar n. 64/90;

CONSIDERANDO que a lei prevê a cassação do registro ou diploma do candidato beneficiado pela publicidade institucional desvirtuada (art. 74 da Lei n.º 9.504/97), além de inelegibilidade dos agentes das condutas vedadas ou abusivas (art. 1º, I, “d” e “j”, da LC n. 64/90), o que impõe transtornos ao processo eleitoral e frustrações ao eleitorado, principalmente quando da cassação advém a necessidade de novas eleições;

CONSIDERANDO que o entendimento jurisprudencial é firme na possibilidade de que fatos ocorridos antes do período eleitoral, inclusive previamente ao registro de candidatura, caracterizem abuso de poder político e econômico;⁴

4 "ELEIÇÕES 2018. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. DEPUTADO ESTADUAL. ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO. ARTIGO 22, XIV, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. PRELIMINAR. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. REJEIÇÃO. MÉRITO. ABUSO DO PODER. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA MUNICIPAL. REINAUGURAÇÃO DE PRAÇAS. ABUSO CONFIGURADO. FALTA DE GRAVIDADE. NORMALIDADE E LEGITIMIDADE DAS ELEIÇÕES. NÃO COMPROMETIMENTO. OUTRAS PRÁTICAS IMPUTADAS. IGUALDADE DA DISPUTA E LEGITIMIDADE DO PLEITO. VIOLAÇÃO NÃO CONFIGURADA. AIJE. IMPROCEDÊNCIA. QUESTÃO PRÉVIA: FALTA DE INTERESSE DE AGIR. 1. Comprovada a existência de elementos probatórios documentais nos autos, não merece acolhida o pedido de indeferimento liminar da inicial por falta de interesse de agir. Rejeição da preliminar. MATÉRIA DE FUNDO: ABUSO DE PODER. 2. **Configura-se abuso de poder quando a normalidade e a legitimidade das eleições são comprometidas por condutas de agentes públicos que se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas, em manifesto desvio de finalidade, ou quando houver emprego excessivo de recursos patrimoniais em favor de um candidato.** 3. **É possível que fatos ocorridos antes do início do período eleitoral configurem abuso de poder. Quaisquer atos cometidos por agentes públicos que desvirtuem a normalidade e a legitimidade do pleito podem ser examinados pela Justiça Eleitoral, ainda que praticados antes do registro de candidatura. Precedentes do TSE.** 4. Embora caracterizem violação ao princípio da isonomia entre os candidatos, a reabertura do Programa Bolsa Família municipal e a exploração promocional da reinauguração das praças João Damasceno de Gois e Balbino Alves de Almeida, nas imediações do período eleitoral, essas condutas não se revestem de gravidade suficiente para embasar a decretação de inelegibilidade e a cassação de diploma ou mandato. 5. Demonstrado pela instrução que as demais condutas imputadas aos investigados não afetam a igualdade da disputa nem a legitimidade do pleito, há que se afastar a caracterização de abuso de poder em razão das respectivas práticas. 6. Pedidos julgados improcedentes.”(TRE-SE - AIJE: 060158776 LAGARTO - SE, Relator: DIÓGENES BARRETO, Data de Julgamento: 20/08/2019, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 158, Data 28/08/2019, Página 28/29)



CONSIDERANDO ser de incumbência do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem assim a função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, tal como se infere das disposições de plasmadas nos artigos 127 e 129, II da Constituição Federal;

CONSIDERANDO competir ao Ministério Público Eleitoral o dever de zelar para que a legitimidade e normalidade das eleições não seja comprometida por condutas de agentes públicos que se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas, em manifesto desvio de finalidade;

CONSIDERANDO que o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO que a Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público n. 164/2017, a qual disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, prevê no seu artigo 1º que *“a recomendação é 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”*;

CONSIDERANDO que o Ministério Público, na defesa do regime democrático e da lisura do pleito, **prioriza a atuação preventiva**, contribuindo para que se evitem os atos viciosos das eleições – como os aqui indicados – e se produzam resultados eleitorais legítimos;



CONSIDERANDO que a recomendação do Ministério Público é instrumento de orientação que visa antecipar-se ao cometimento do ilícito e evitar a imposição de sanções, muitas vezes graves e com repercussões importantes para futuras candidaturas;

RESOLVE:

RECOMENDAR ao Excelentíssimo Prefeito de Custódia/PE, bem como ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Vereadores do mesmo município, em obséquio às disposições de ordem constitucional e legal acima referidas e a outras com elas convergentes, que:

a) Não permitam, a qualquer tempo, a veiculação de publicidade institucional que, pelo conteúdo da informação ou pela inserção de nomes, símbolos, imagens ou slogans, possa promover pessoas ao eleitorado, se abstendo de realizar ou retirando as já existentes postagens em descompasso com as regras e princípios em comento, admitida a permanência apenas da publicidade que se limite a identificar o bem ou serviço público com obediência ao art. 37, §1º da Constituição Federal - “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”;

b) Nos três meses anteriores ao pleito de 2020 (art. 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei das Eleições), não autorizem e nem permitam a veiculação de nenhuma publicidade institucional, qualquer que seja o seu conteúdo, salvo em caso de grave e urgente necessidade, neste caso pleiteando prévia autorização da Justiça Eleitoral para sua divulgação; e

c) Promovam a adequada e imediata divulgação da presente recomendação, afixando-se no sítio eletrônico da Prefeitura de Custódia/PE, bem como da Câmara dos Vereadores de Custódia/PE, **no prazo máximo de 02 dias úteis, a contar do recebimento da presente recomendação**;



Assina-se o prazo de até **02 dias úteis**, a partir do recebimento da presente, para que o Excelentíssimo Prefeito do Município de Custódia, bem como o Excelentíssimo Presidente da Câmara dos Vereadores de Custódia comunique a esta Promotoria de Justiça por intermédio do e-mail institucional (bjcustodia@mppe.mp.br) o acatamento ou não da recomendação, sob pena de adoção das medidas judiciais cabíveis.

Ao Cartório Ministerial:

REMETA-SE cópia desta Recomendação:

- a) Ao Excelentíssimo Senhor Prefeito de Custódia, para conhecimento e cumprimento;
- b) Ao Excelentíssimo Presidente da Câmara dos Vereadores de Custódia, para conhecimento e cumprimento;
- c) À Excelentíssima Senhora Juíza Eleitoral para o devido conhecimento, requerendo a afixação nas dependências do Cartório Eleitoral;
- d) Ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias (CAOP) do Patrimônio Público para conhecimento e registro;
- e) Ao Procurador Regional Eleitoral, para conhecimento;
- f) À Secretaria-Geral do Ministério Público para a devida publicação no Diário Oficial do Estado;

Custódia/PE, 20 de julho de 2020.

Wítalo Rodrigo de Lemos Vasconcelos
Promotor de Justiça Eleitoral