

Improbidade administrativa – autopromoção com dinheiro público

Carlos José Alves de Araújo *

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Ato de improbidade administrativa. 3. Violação do princípio da impessoalidade. 4. Conclusão.

1. Introdução

Está ficando comum no País a autopromoção de agentes públicos às custas do Erário. Às escâncaras ou de forma velada, os administradores públicos, vilipendiando os ditames legais e os princípios regentes da administração pública, exibem na chamada “propaganda institucional” as atividades de governo como se fossem atos heróicos, generosidades ou magnanimidades atribuídas a eles pelo simples fato de exercer um cargo público eletivo. E sempre visando uma possível volta ao poder tentam perpetuar sua passagem pelo governo por meio da publicidade institucional, autopromocional, violadora das finalidades públicas, da impessoalidade, da legalidade, com evidente desvio de poder.

A Constituição Federal preconiza que a propaganda institucional não pode veicular imagens, nomes e símbolos que identifiquem agentes públicos. Essas disposições constitucionais geralmente são reproduzidas nas Leis Orgânicas dos municípios e nas Constituições Estaduais. Não obstante a proibição, os agentes políticos detentores de cargos eletivos quando não afrontam de forma aberta essas normas, utilizando-se de espaços públicos, obras, prédios, inaugurações, etc, para deixar seus nomes estampados em alto relevo nas placas, faixas, cartazes e outros meios de exposição pública, usam propagandas veladas,

* Promotor de Justiça em Manacapuru/AM – Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes/RJ.

subliminares, imagens, entrevistas e outros mecanismos similares com o mesmo fim: autopromoção com dinheiro público.

2. Ato de improbidade administrativa

A Lei 8.429/92 prevê no artigo 11, caput e no inciso I, as condutas acima descritas como ato de improbidade administrativa. Quando a autopromoção de agente público é veiculada e paga com recursos do erário a conduta amolda-se ao previsto no artigo 10, caput, do mesmo diploma legal, sujeita às penas do artigo 12, inciso II, da lei de improbidade, pois o ato enseja perda patrimonial para os cofres públicos, já que atende tão-somente ao interesse privado do beneficiado pela propaganda pessoal. Verifica-se neste caso o chamado enriquecimento ilícito do agente público, ou seja, o uso do cargo ou função pública para obtenção de vantagens patrimoniais indevidas (propaganda pessoal com dinheiro público).

Quando a propaganda pessoal do agente público é paga com seu próprio dinheiro (coisa difícil de acontecer) a conduta ainda assim constitui ato de improbidade administrativa e amolda-se ao disposto no artigo 11, caput e inciso I, da Lei 8.429/92, pois se configura a violação dos princípios da administração pública, mormente ao da impessoalidade e também a prática de ato visando fim proibido em lei, ensejando as punições previstas no artigo 12, inciso III, da referida lei.

A propaganda dos feitos da administração pública quando aparece com as imagens, símbolos, frases ou nomes que identifiquem agentes públicos, além de violar o princípio da legalidade, fere de pronto o princípio da impessoalidade, violando o artigo 37, parágrafo 1.º, da Constituição Federal. Esse dispositivo é claro e não carece de interpretação: “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”. Para fugir dessa determinação os administradores

públicos, sedentos da autopromoção com dinheiro do povo criam slogans, músicas, frases e símbolos para utilizar em qualquer tipo de realização da administração pública. A simples frase “realização do governo do Estado” ou “realização da Prefeitura Municipal” não contenta os interesses pessoais dos administradores que querem ir além do que lei permite para dar seu “cunho pessoal” à obra e aí surgem os slogans, musiquetas, as “entrevistas” e os símbolos violadores do princípio da impessoalidade.

Como premissa basilar a reger todo e qualquer ato da administração pública destaca a Constituição Federal seu art.37 ‘caput’ que “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 e eficiência e também ao seguinte”. Os mesmos princípios em questão são consagrados pela Lei 8.429/92, que prevê a punição por atos de improbidade administrativa, preconizando em seu art. 4º: “os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”.

3. Violação do princípio da impessoalidade

Não há dúvida em relação ao uso de nomes, imagens e símbolos para promoção de agentes públicos configurar ofensa ao princípio da impessoalidade. O professor Luís Alberto Blanche, sobre a aplicação do princípio da impessoalidade, assim leciona, *ex cathedra*:

Afirmar que a Administração deve atuar impessoalmente significa estar ela obrigada por comportamentos exclusivamente voltados à obtenção das finalidades legais, que são, em essência, impessoais, porque visam à busca do interesse da coletividade, repelindo-se toda e qualquer atuação calcada na satisfação de interesses pessoais, tanto do funcionalismo, como dos agentes políticos, detentores do poder de mando e de terceiros. São imposições decorrentes do princípio da

finalidade legal, também intimamente relacionado com o princípio da impessoalidade. (BLANCHE, 1990, p.163).

O agente público que utiliza o inheiro do erário e desvia-se da finalidade que a lei lhe impõe na propaganda institucional, especificamente determinada no artigo 37, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, fazendo com que sua pessoa ou seu nome fique em destaque na realização de tal propaganda, certamente busca a “satisfação de interesses pessoais” citada acima por Blanche. Ainda sobre a acepção do princípio da impessoalidade, a insigne professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro comenta que:

O princípio da impessoalidade comporta dois entendimentos: um ligado à idéia de finalidade, pois a administração pública “não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”; e o segundo sentido explica-se pela imputabilidade, ou seja, “as realizações, atividades e atos em geral praticados pelo agente público são imputáveis ao órgão ou entidade da administração pública que ele representa” (DI PIETRO, 1997, p. 64).

O agente público que se autopromove com o dinheiro do povo retira o ato administrativo da esfera do público, deixando de ser da administração, impessoal, objetivo e passa a existir no mundo dos fatos como se fosse uma realização do agente, subjetiva, vontade do agente, desvinculada do ente estatal.

A doutrinadora Carmem Lúcia Antunes da Rocha quando leciona sobre a aplicação do princípio da impessoalidade assevera que este tem como suporte a objetividade e a neutralidade da atividade administrativa, isso tudo traduzido:

Na ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador que, em determinado momento, esteja no exercício da atividade administrativa, tornando-a, assim, afeiçoada a seu modelo, pensamento ou vontade e fixando como única diretriz válida o interesse público, sem preferências ou distinções (ROCHA, 1994, p. 147-150)

Infelizmente, essa neutralidade na condução da chamada “coisa pública” falada pela professora Carmem Lúcia, hoje em dia se torna cada vez mais distante dos noticiários. A corrupção parece entrar na cultura do povo e se já torna senso comum a assertiva segundo a qual política é sinônimo de “se dar bem”. O uso da máquina pública em proveito pessoal, como no caso da propaganda que comentamos acima, causa aquela sensação inaceitável que o dinheiro público, quando cai nas mãos dos agentes políticos, por força de um mandato que deveria ser popular, passa a atender aos interesses destes agentes em primeiro lugar e depois que venha o povo. É deste entendimento hoje banalizado que vão surgindo os chavões populares “ele rouba, mas faz”, como se isso fosse o ideal para a sociedade, numa inversão de valores desastrosa para a construção de um Estado Democrático. Wallace Paiva Martins Júnior nos auxilia com seus comentários pertinentes e inatacáveis sobre o assunto:

Tão arraigada na cultura popular brasileira, produziu a imagem do malbaratamento da coisa pública como regular alicerce do próprio Estado, periclitando a democracia e a existência do próprio Estado de Direito, com nocivos efeitos que amesquinham os valores éticos tão caros à nação, incorporando valores antiéticos, imorais e amorais ao ambiente social. (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 2)

Por fim, para citar decisão judicial sobre o tema em comento, vale a pena invocar ainda v. acórdão da Colenda 5ª Câmara Civil do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que sobre o tema assim se pronunciou:

Não pode o administrador, usando do dinheiro público, fazer propaganda de suas obras, serviços e campanhas. Aliás, num País como o nosso, com tão escassos recursos, não se pode sequer entender porque grandes importâncias em dinheiro, que poderiam ser usadas em programas sociais, são destinadas muitas vezes para propaganda e publicidade, sem conotação de informação, orientação ou educação, de obras e serviços

que se constituem obrigação do administrador eleito. Mas tal é tolerado pela lei, e não é precisamente o que se discute no presente caso. Mas nem por isso, pode se fechar os olhos a artifícios que vêm sendo utilizados pelos Srs. Administradores Públicos, para conseguirem, com uso do erário, vincular seus nomes a determinadas obras e serviços, fazendo verdadeiras campanhas de autopromoção (Apelação Cível 160.666-1/0, Cubatão, Relator Desembargador Melo Junior, v.u., 07-02-1.992).

4. Conclusão

O Ministério Público tem um papel importante no combate ao uso do erário em proveito pessoal dos agentes públicos na propaganda institucional. Como diz Fábio Medina Osório “a sobrevivência do Estado Democrático de Direito exige um combate duro e sistemático aos casos de corrupção e improbidade administrativa”.(OSÓRIO, 1997, p. 97).

O uso das recomendações (artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93) pode auxiliar na prevenção desse tipo de fato e muitas vezes pode ser até mais eficaz que o ajuizamento de ação judicial, quando se dá publicidade deste ato do Ministério Público. Recomendar ao administrador público que não utilize símbolos, nomes e imagens nas propagandas institucionais, sob pena do ajuizamento de ação judicial e divulgar nas emissoras de rádio e televisão essa recomendação cria além do fato jurídico comum um fato político importante: O Ministério Público se apresenta à sociedade como guardião das leis que é e diz estou atento. Se o administrador violar à lei e por conseqüência a recomendação do Ministério Público certamente a sua defesa vai ser mais difícil porque já estava ciente de que não deveria ter agido como agiu.

Do ponto de vista legislativo o que nos parece mais coerente para a realidade brasileira seria o maior rigor do legislador no tocante a esse aspecto da propaganda institucional, fixando limites mais claros, como restringir os gastos públicos com propaganda a determinado percentual do orçamento; fixar prazos

e quantidade de inserções de propaganda institucional por ano, proibindo a veiculação desta no ano de eleição a partir do mês de janeiro, a criação de rito mais célere para as ações que busquem reparação de danos ao erário; enfim, criar mecanismos legais para coibir essa prática tão danosa à sociedade e à democracia.

Com essas medidas certamente ocorrerá significativa redução da autopromoção de agentes públicos com o dinheiro do povo.

Refêrencias bibliográficas

BLANCHE, Luís Alberto. Breves Anotações à Constituição de 1988. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 8.^a ed., São Paulo: Atlas, 1997.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Proibição Administrativa, 2.^a ed.. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

OSÓRIO, Fábio Medina. Observações sobre a improbidade de agentes públicos à luz da lei 8.429/92. RT, vol. 740, São Paulo, jun., 1997.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.