



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 879.874
Natureza: Representação
Representantes: Paulo Sérgio Teodoro, Antônio Alves de Souza e José Pereira Lima Filho, Vereadores da Câmara Municipal de Machado
Representado: Roberto Camilo Órfão Moraes, Prefeito do Município de Machado
Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

PARECER CONCLUSIVO

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Na manifestação de fl. 55 a 57, opinamos pela citação do ex-Prefeito Municipal de Machado, Sr. Roberto Camilo Órfão Moraes, para que apresentasse defesa e juntasse aos autos documentos que permitissem a quantificação das despesas realizadas com a pintura de bens públicos nos exercícios de 2011 e 2012, para análise.
2. Entendemos à época que ao pintar bens públicos na cor abóbora, conforme fotografias apresentadas pelos Representantes, o Prefeito, candidato à reeleição, divulgou sua própria imagem, em ano eleitoral, pois é conhecido pelo apelido de “Abobrinha”.
3. Citado, o Sr. Roberto Camilo Órfão Moraes apresentou defesa às fl. 81 a 160.
4. A Unidade Técnica analisou a defesa às fl. 162 a 166.
5. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

FUNDAMENTAÇÃO

6. A discussão versa sobre responsabilização pela realização de obras que divulgam a imagem do gestor público.

7. A administração pública deve atuar considerando o princípio da impessoalidade, insculpido no art. 37 da CR/88:

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

8. Nesse contexto, é vedada a divulgação de nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, na publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, nos termos do §1º do art. 37 da CR/88:

§ 1º - 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.

9. A Constituição do Estado de Minas Gerais reproduz, no seu art. 17, a mesma vedação da Constituição da República:

Art. 17 – A publicidade de ato, programa, projeto, obra, serviço e campanha de órgão público, por qualquer veículo de comunicação, somente pode ter caráter informativo, educativo ou de orientação social, **e dela não constarão nome, símbolo ou imagem que caracterizem a promoção pessoal de autoridade**, servidor público ou partido político. (Grifo nosso.)

10. Em decorrência do princípio da impessoalidade, as atividades administrativas devem ser impulsionadas pela finalidade pública, não pelos interesses pessoais dos agentes públicos. Assim, “a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas”. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹:

[...] Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a

¹ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. pág. 67



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. [...]

11. Para José dos Santos Carvalho Filho²: “a Administração há de ser impessoal, sem ter em mira este ou aquele indivíduo de forma especial”. Portanto, o desvio de finalidade dos atos administrativos deve ser combatido:

Não se pode deixar de fora a relação que a finalidade da conduta administrativa tem com a lei. “Uma atividade e um fim supõem uma norma que lhes estabeleça, entre ambos, o nexó necessário”, na feliz síntese de CIRNE LIMA. Como a lei em si mesma deve respeitar a isonomia, porque a isso a Constituição a obriga (art. 5º, caput e inciso I), a função administrativa nela baseada também deverá fazê-lo, sob pena de cometer-se desvio de finalidade, que ocorre quando o administrador se afasta do escopo que lhe deve nortear o comportamento – o interesse público.

12. O Superior Tribunal de Justiça, no RESP 1274453, manteve condenação por **improbidade administrativa** de um Prefeito que pintou bens municipais de “amarelo”, fazendo alusão ao seu apelido pessoal – “Marelo”³, conforme notícia disponibilizada no portal do STF na internet, no dia 03/07/2013:

STJ mantém condenação por improbidade de prefeito que pintou cidade de amarelo

O ex-prefeito Osvaldo Ferrari, de Boa Esperança do Sul (SP), terá de devolver aos cofres públicos os valores gastos com a pintura de prédios municipais de amarelo. Apelidado de “Marelo”, ele ainda pagará multa equivalente a duas remunerações que recebia, ficará impedido de contratar com o governo e terá direitos políticos suspensos por três anos. A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) confirmou a condenação.

Marelo usava a cor amarela na campanha eleitoral, em camisetas e material de divulgação, como sua cartilha com o plano de governo. Depois da posse, passou a adotar a cor em bens públicos e de uso público, em uniformes escolares, embalagens de leite e prédios municipais. O logotipo do governo também seria similar ao da campanha, tendo inclusive a letra “M” ladeada de *slogans* e da inscrição 2001-2004, anos de seu mandato.

No recurso, o ex-prefeito afirmou que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) não seria aplicável aos agentes políticos, que deveriam ser regidos apenas pelo Decreto-Lei 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores. Afirmou também não ter havido dano ao erário nem intenção ímproba nos atos.

A ministra Eliana Calmon rejeitou as alegações. Ela esclareceu que a jurisprudência do STJ já está absolutamente pacificada quanto à aplicação

² Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. pág. 21

³ Fonte: http://stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=110289



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

da Lei de Improbidade a prefeitos, por ser plenamente compatível com o decreto sobre crimes de responsabilidade.

Ato consciente

Quanto à ausência de dolo, a relatora apontou que o entendimento pacífico do Tribunal é de que, no âmbito da Lei de Improbidade, só se exige o dolo para as imputações de enriquecimento ilícito e violação a princípios administrativos. Para as hipóteses de lesão ao erário, basta a culpa.

Porém, no caso de Marelo, o tribunal local afirmou “categoricamente” que o ex-prefeito agiu de forma consciente contra os princípios administrativos, lesando os cofres públicos ao fazer promoção pessoal às custas do erário.

A ministra Eliana citou a sentença para esclarecer a conclusão da corte local sobre os fatos. “Assim, nítida a intenção do requerido de que a população identificasse a cor dos prédios públicos com a pessoa do administrador, tendo sido ferido o princípio da impessoalidade, uma vez que ficou flagrantemente caracterizada a promoção pessoal da autoridade”, afirma a decisão.

“Uma vez caracterizada a promoção pessoal, com a utilização de dinheiro público, configurada restou também a afronta aos princípios da moralidade, legalidade e probidade administrativas, pois o requerido agiu em desacordo com o que se espera de um gestor da coisa pública, com desvio de finalidade e abuso de poder”, completou o magistrado na origem.

O recurso de Marelo foi rejeitado por unanimidade pela Turma.

13. Por fim, este Tribunal tem o entendimento de que despesas com publicidade que caracterizem promoção pessoal são irregulares e de responsabilidade do gestor, consignado na Súmula n.º 94:

Súmula 94: É irregular e de responsabilidade do gestor o ato que autoriza despesa pública realizada com publicidade que caracterize promoção pessoal de autoridades ou servidores.

14. **Entendemos, assim, que qualquer ato custeado pela Administração Pública que vise a ressaltar as características pessoais do gestor constitui promoção pessoal e contraria o princípio da impessoalidade, assim como ocorre com a divulgação de imagens, nomes e símbolos nas propagandas institucionais.**

15. **Dessa forma, os gastos efetuados devem ser ressarcidos à Administração, pois como não decorrem de uma finalidade pública, caracterizam dano ao erário.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

16. No caso em análise, na gestão do ex-Prefeito Municipal de Machado, Sr. Roberto Camilo Órfão Moraes, conhecido como “Abobrinha”, os bens públicos foram pintados da cor abóbora e vermelha, fazendo referência com isso ao apelido desse gestor, bem como à cor tradicionalmente usada pelo Partido dos Trabalhadores – PT – ao qual ele é afiliado.

17. Em sua defesa, o ex-Prefeito alegou que foram utilizadas, na pintura, as cores oficiais do município, vermelho e laranja, conforme Brasão do Município constante da Lei Orgânica Municipal.

18. Alegou, ainda, que os representantes são seus adversários políticos e inimigos pessoais e afirmou que seu apelido não é “Abóbora”, mas “Abobrinha”, fruta cujas cores vão do verde bem claro, quase branco, até verde médio com faixas de cor verde mais escuro (fl. 85).

19. Por fim, informou que, por determinação do Juiz Eleitoral competente, teria repintado as ruas e praças com seus próprios recursos, razão pela qual não há dano a ser reparado ao erário (fl. 87).

20. A Unidade Técnica entendeu que houve a promoção pessoal do ex-Prefeito. Por isso, sugeriu aplicação de multa ao Responsável. Por fim, opinou pela determinação de instauração de Tomada de Contas Especial pelo Município para ser quantificado o dano causado ao erário, pois a documentação apresentada não é suficiente para tanto.

21. A nosso ver, independente das argumentações do defendente relativas às cores da abóbora ou da abobrinha, as fotografias anexadas às fl. 05 a 14 confirmam que alguns bens públicos foram pintados, no ano eleitoral de 2012, com as cores abóbora e vermelha, o que lembra seu apelido, bem com a cor do seu partido político.

22. Além disso, **as fotos de fl. 36 comprovam que essas cores também foram utilizadas na campanha eleitoral do Representado.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

23. Nessas imagens, **verifica-se o nome “Abobrinha”, na cor branca, em um fundo “abóbora”, e o número 13 na mesma coloração, em um imóvel indicado como o Comitê Eleitoral do Representado, também pintado com o mesmo tom.**

24. **Diante disso, é inevitável concluir que essa pintura das ruas e imóveis públicos integrou a campanha eleitoral do candidato à reeleição no exercício de 2012, o qual deve ser responsabilizado pela prática de promoção pessoal custeada com recursos do Município.**

25. Com o mesmo entendimento, a Justiça Eleitoral determinou a aplicação das sanções de multa e inelegibilidade por oito anos ao Representado, conforme decisão anexada às fl. 67 a 76, por entender que essa pintura, no ano eleitoral, o beneficiou irregularmente:

Com efeito, restou patente a possibilidade dessa conduta praticada pelo representado/investigado ter implicado em favorecimento eleitoral desproporcional decorrente do impacto causado pela quantidade de bens pintados com a cor da coligação e alusão à alcunha do mesmo “abobrinha”, gerando, notadamente no eleitor de baixa formação intelectual, uma predisposição ao apoio ao candidato que aparenta ter firmados sua posição de vantagem econômica.

Assim, configurado o abuso de poder pelo candidato, pois evidente a potencialidade de influência no pleito.

O pedido da investigante para condenação do representado/investigado nas sanções do art. 74 da Lei 9.504/97 restou prejudicado, pois, pelo que consta o mesmo não foi eleito neste pleito eleitoral.

Posto isso, julgo procedentes a representação e a investigação eleitoral para, confirmando integralmente o provimento liminar, condenar o representado/investigado ao pagamento de multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do disposto no art. 36, §3º, da Lei n. 9.504/97

26. No que toca à suposta determinação de repintura da cidade, pela Justiça Eleitoral, observa-se que de acordo com a sentença de fl. 68: “Foi proferida decisão liminar determinando que o representado se abstivesse de utilizar as cores abóbora e vermelha na pintura de logradouros públicos, sob pena de crime de desobediência” (Grifo nosso.).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

27. No entanto, há, às fl. 51 e 52, cópia de uma decisão liminar, juntada pelos próprios representantes, em que o Juiz Eleitoral Cláudio Hesketh realmente determinou o restabelecimento da cor original de praças, canteiros e avenidas da cidade, às expensas do representado:

Posto isso, defiro em parte a liminar para que o representado promova a pintura das praças e canteiros das avenidas ora pintados de vermelho ou laranja, restabelecendo a cor primitiva, no prazo de 72 horas, às suas expensas, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais).

O pedido quanto aos demais locais pintados com as mesmas cores será objeto de apreciação na sentença.

28. Todavia, não há nos autos documentos comprobatórios da repintura, com recursos do próprio representado, das praças, canteiros, avenidas e nem dos prédios públicos, retratados em fotografias.

29. Também inexistem notas de empenho que permitam quantificar as despesas realizadas pela Prefeitura de Machado com a pintura irregular, conforme observado pela Unidade Técnica (fl. 166)

30. Diante disso, concordamos com a Unidade Técnica quanto à necessidade de determinar a instauração de Tomada de Contas Especial ao atual Prefeito de Machado, nos termos do art. 245, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal – Resolução n.º 12, de 2008 – para quantificação do dano.

31. Assevere-se que, nesse procedimento, a recomposição do prejuízo causado ao erário tem duas funções distintas: reparar o dano aos cofres com despesas não afetas à Administração e repintar os bens, restaurando suas características originais.

32. Diante disso, é necessário apurar as despesas com material e serviços utilizados para pintar os imóveis nas cores abóbora e vermelho, no exercício de 2012, e averiguar se o representado realmente repintou os bens às suas expensas, ou se houve utilização irregular de recursos públicos na restauração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

33. Por todo o exposto, entendemos, pela documentação constante dos autos, que as irregularidades denunciadas pelos representantes realmente ocorreram e devem ensejar a responsabilização do Prefeito à época.

34. Além disso, o dano causado aos cofres públicos deve ser apurado por meio da instauração de Tomada de Contas Especial, no município, nos termos do Regimento Interno do TCEMG.

35. Registre-se, por fim, que o Ministério Público de Contas informará o conteúdo deste processo ao Ministério Público Estadual da comarca competente para a eventual adoção de outras medidas cabíveis.

CONCLUSÃO

36. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas opina pela:

a) procedência da Representação, com consequente aplicação de multa ao Sr. Roberto Camilo Órfão Moraes, Prefeito de Machado no exercício de 2012;

b) determinação ao atual Prefeito de Machado, Sr. Carlos Alberto Pereira Dias, para que instaure Tomada de Contas Especial com objetivo de apuração e ressarcimento dos gastos com a pintura e eventual repintura de ruas e prédios públicos nas cores abóbora ou vermelho, no exercício de 2012.

37. É o parecer.

Belo Horizonte, 29 de maio de 2015.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas