



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
4ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1085622-15.2021.4.01.3400

CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)

POLO ATIVO: MARIA ELDA FERNANDES MELO

REPRESENTANTES POLO ATIVO: MARIA ELZA FERNANDES MELO - DF67225

POLO PASSIVO: SANDRA KRIEGER GONCALVES e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: SANDRA KRIEGER GONCALVES - SC6202

SENTENÇA

Trata-se de Ação Popular ajuizada por MARIA ELDA FERNANDES MELO em face de SANDRA KRIEGER GONÇALVES, JAIRO BISOL, RAFAEL MEIRA LUZ e da UNIÃO FEDERAL, objetivando a anulação de atos administrativos lesivos ao patrimônio público - impressão e divulgação de cartilha sobre campanha vinculada ao CNMP, diante da indevida promoção pessoal dos agentes públicos envolvidos.

A autora popular sustenta violação aos princípios da moralidade e impessoalidade com a exposição do nome e foto da ex-Conselheira, o que possibilitou ampliação da clientela de seu escritório de advocacia, que atua na área de Direito Médico.

Atribuiu à causa o valor de R\$ 42.934,54.

Isenta de custas.

A Decisão de id 847616569 indeferiu os pedidos liminares.

Contestação da União Federal ao id 949917160 em que representa Jairo Bisol e Rafael Meira Luz, e alega inadequação da via eleita ante a ausência de comprovação da lesividade.

Contestação de Sandra Krieger ao id 1020178288, na qual adere integralmente à defesa apresentada pela União Federal.

Réplica ao id 1166479788.

O MPF apresentou parecer ao id 1330925776.



É o relatório. Decido.

Adoto como razões de decidir as expendidas pelo ilustre representante do Ministério Público Federal, Dr. Paulo Roberto Galvão de Carvalho, em seu parecer acerca do tema em análise:

"(...) Ao se compulsar o autos e analisar os elementos de prova produzidos pelas partes, merece destaque, pelas razões nele contidas, a Promoção de Arquivamento proferida nos autos do Procedimento Preparatório n. 1.16.000.000259/2021-78.

Referido feito extrajudicial tinha por objeto a exata mesma controvérsia aqui exposta, qual seja, possível violação ao princípio da moralidade e da impessoalidade a partir da divulgação da cartilha "Bem Viver: saúde mental no Ministério Público", com a exposição do nome dos Requeridos e de foto da idealizadora do projeto e ex-Conselheira do Conselho Nacional do Ministério Público, Sandra Krieger Gonçalves.

A despeito de os autos extrajudiciais não terem seguido a tramitação instrutória inicialmente proposta pela procurador da República titular do 2º Ofício de Atos Administrativos desta Procuradoria da República no Distrito Federal - por motivos que não fazem parte do debate ora em exame -, tem-se que, com clareza e tecnicismo, o caso foi analisado e arquivado com os seguintes fundamentos - aos quais este signatário se filia:

Trata-se de representação que, em suma, aponta desvio de finalidade da publicação "Bem Viver - Saúde Mental no Ministério Público", por suposta promoção pessoal da Conselheira Sandra Krieger, presidente da Comissão de Saúde do CNMP, responsável pela cartilha.

Da publicação consta página de apresentação dando destaque pessoal à Conselheira, contendo inclusive sua fotografia, em que se ressalta a sua autoria e iniciativa do projeto que redundou na referida cartilha.

Em tese, a utilização de publicação editada por órgão público para a promoção pessoal do agente público que nela figura pode configurar ilícito punível nos termos do art. 11, da Lei n. 8429/92, por violação do princípio da impessoalidade e/ou da moralidade administrativa.

O tema é tão caro ao regime republicano e democrático que a Constituição Federal de 1988 dele trata especificamente, conforme o disposto em seu art. 37:

§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.

Assim, o tema da promoção pessoal de agentes públicos ou políticos não é de somenos importância e a jurisprudência é pródiga na repressão dessa prática, que se observa, mais comumente, nas condutas de agentes políticos que têm ao seu dispor verbas para aplicação em publicidade institucional.

Quanto aos fatos narrados neste feito, do cotejo entre a cartilha já mencionada e as demais publicações disponíveis no sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, algumas delas juntadas ao presente feito, por amostragem, verifica-se que, de fato, as publicações temáticas (de Comissões) do CNMP não contêm destaques pessoais - com a utilização de



representações fotográficas - dos autores, organizadores ou colaboradores dos respectivos projetos. Exceções à utilização de fotografias, mas apenas dos Presidentes do Conselho, são os Relatórios Anual e de Gestão de 2019 e o Relatório de Gestão de 2018, que apresentam, respectivamente, as mensagens e as imagens fotográficas do atual Procurador-Geral da República Augusto Aras e da então Procuradora-Geral da República Raquel Dodge.

Faço menção especial à existência de fotografias, porque considero que não configura promoção pessoal a simples referência aos nomes dos autores, colaboradores ou participantes dos projetos que resultam em publicações. Ainda que tais créditos não estejam exatamente na forma propugnada pelos códigos editoriais – como o Código Anglo Americano de Catalogação, mencionado pela noticiante -, tal circunstância não é bastante para julgar ilícitas essas referências. Ademais, é necessário e juridicamente correto atribuir o devido crédito às produções intelectuais ou às colaborações editoriais, artísticas ou de qualquer modo iconográficas representadas nessas publicações, mesmo que editadas sob o amparo – e com os recursos - de órgãos públicos, tendo em vista o disposto no art. 7º , XIII, da Lei 9610/98 (Lei do Direito Autoral).

No caso em exame, entendo que, avaliados os elementos que puderam ser carreados aos autos, não está caracterizada a intencionalidade manifesta necessária à configuração da ilícita promoção pessoal, por parte da Conselheira representada, em virtude da publicação da cartilha "Bem Viver - Saúde Mental no Ministério Público".

Em primeiro lugar, trata-se de ocorrência única, ao menos no universo das cartilhas ora disponíveis no sítio eletrônico do CNMP, o que aponta para a ausência de intencionalidade da Conselheira em promover-se por esse meio, certo que já integra a comissão de saúde do CNMP há algum tempo e já figurou noutras publicações do órgão. A situação, portanto, se distingue facilmente daquela que originou a Ação Civil Pública recentemente ajuizada pelo MPF/DF em face da União, em razão das reiteradas publicações oficiais da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, contendo nomes, falas e imagens do presidente da República Jair Bolsonaro¹ , o que parece caracterizar, sem maiores dúvidas, a intencionalidade de promoção pessoal do agente público.

Em segundo lugar, a inserção de fotografia da Conselheira Sandra Krieger na publicação em questão não traduz dano ao patrimônio público, ao contrário do que supôs a noticiante, porque o custo da inserção da imagem em questão é desprezível em face do custo da íntegra da cartilha, sendo, quiçá, insuscetível mesmo de mensuração individual.

Por fim, é inevitável reconhecer que há margem de adequação social na conduta examinada, tanto que outros órgãos públicos agem de modo semelhante, o que nos leva a concluir que um entendimento estrito e radical acerca do princípio da impessoalidade reclamaria, por certo, a retirada de todas as fotografias de agentes públicos de quaisquer espaços/prédios públicos existentes.

Apenas a título de exemplo, não se poderiam conceber como lícitas as galerias de imagens (fotografias) de ex-Ministros de Tribunais, de antigos Parlamentares integrantes de Comissões do Congresso Nacional, de ex- Procuradores-Gerais da República ou mesmo dos ex-procuradores-Chefes das unidades do Ministério Público Federal (como a própria Procuradoria da República no Distrito Federal). Embora, ao sentir desta signatária, a homenagem a autoridades que legaram importantes trabalhos à sociedade seja relevante, inclusive para a



preservação do registro histórico e da memória nacional, tais galerias de fotografias não constituem um exemplo de impessoalidade estrita.

Contudo, em face da adequação social dessa prática, não se pode considerá-la de antemão ilícita, mormente sem que se caracterize, de modo categórico, a intencionalidade de se locupletar o agente público da promoção que a exposição pessoal numa obra ou espaço público parecido lhe trazem. Para tanto, seria preciso mensurar, inclusive numa avaliação temporal mais aprofundada, quais ganhos teria tido o agente público em função daquela exposição.

Desse modo, seja porque não há elementos que apontem para a intencionalidade de promoção pessoal da Conselheira Sandra Krieger, na publicação da cartilha "Bem Viver - Saúde Mental no Ministério Público", do CNMP, seja porque a inserção de sua imagem, na mesma cartilha, é prática que se observa como adequada em publicações semelhantes de outros órgãos públicos - como o Conselho Nacional de Justiça - não caracterizando, por si só, promoção pessoal vedada, em razão de sua adequação social, não vislumbro providências a adotar em face da representação que originou este procedimento. (grifos aditados)

Para além das irretocáveis razões ora reiteradas, é de se observar que um dos pilares em que se sustenta a tese sustentada pela Autora Popular relaciona-se a possíveis ganhos pessoais e profissionais que a Requerida Sandra Krieger teria obtido mediante a exposição de sua imagem no âmbito do CNMP, que, supostamente, promoveria o respectivo escritório de advocacia.

Contudo, tal afirmativa não restou comprovada nos autos. É dizer: a alegação feita pela Autora, em verdade, insere-se em campo de inferência, sem que haja fatos concretos que apontem para esse direcionamento, ou tampouco nexos de causalidade devidamente delineado a partir de consequências geradas de tal causa.

E, no caso concreto, como nos demais em que há o exame de regras atinentes ao Direito Administrativo Sancionador, não há como efetuar uma análise da situação sem que se atenha aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do elemento subjetivo dos agentes.

Conforme pontuado pela procuradora da República mencionada, por mais que, de fato, constem da publicação os nomes dos Requeridos e especial destaque à autoridade da ex-Conselheira, tais ocorrências não podem ser interpretadas de maneira desmedida, de forma a punir o agente desproporcionalmente por atos que - eventualmente - decorreram de culpa stricto sensu.

Embora reprovável a pessoalização da publicação, aspectos como (i) a mínima vinculação dos nomes dos Requeridos frente ao tamanho do conteúdo disponibilizado pelo CNMP, (ii) a ausência comprovação de efetivo prejuízo público, e, por óbvio, da intencionalidade dos agentes, e (iii) a não demonstração de que a conduta teria por objetivo a promoção pessoal, ou, ainda, o impulsionamento das atividades profissionais da Requerida fora do Conselho, devem ser pesados para o adequado exame do caso, a fim de evitar que o Direito se torne um instrumento descolado da evolução e das peculiaridades enfrentadas pela seu operador.

Ademais, não se pode olvidar que a conduta em análise, de acordo com as provas acostadas, não parece ter feito parte de uma estratégia sistematizada e orientada à promoção pessoal dos agentes requeridos, mediante a repetida utilização indevida dos meios de comunicação do CNMP, o que corrobora a ausência do elemento subjetivo aventado nesta Ação Popular.

A necessidade de sopesamento das consequências jurídicas obtidas a partir dos atos



emanados pelos agentes públicos, inclusive, segue expressa na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que, em seu artigo 20, prevê: "Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão."

A mera divulgação de campanha de saúde - que, frise-se, tinha por objetivo principal a conscientização de servidores sobre questões relacionadas à saúde mental - não se mostrou, no caso concreto, suficiente para comprovar a promoção pessoal dos agentes que a idealizaram, sobretudo - reitere-se - ao se considerar o tamanho do projeto e a proporção utilizada para a indicação de nomes.

Assim, não foi possível, pela instrução probatória, a confirmação de que o alcance da cartilha teria de fato atingido público externo de forma a engendrar eventuais ganhos nas esferas pessoais ou profissionais dos Requeridos.

III

Ante o exposto, o Ministério Público Federal, pelas razões de fato e de direito ora expostas, manifesta-se pela improcedência dos pedidos autorais. (...)"

Assim, concluo que não há qualquer ilegalidade na conduta praticada pelos réus.

Diante do exposto e das razões elencadas no parecer acima transcrito, **JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS** e extingo o feito com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I do CPC.

Deixo de condenar a autora nas penas previstas nos artigos 81, do CPC/2015 e 13, da Lei nº 4.717/65, por não vislumbrar má-fé ou conduta temerária de sua parte.

Sem custas e honorários de sucumbência (art. 5.º, LXXII da CF/88).

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição (art. 19 da Lei nº 4.717/65).

1. Intimem-se.

2. Interposta apelação e eventuais contrarrazões, encaminhem-se os autos imediatamente ao Tribunal Regional Federal da Primeira Região, independentemente de juízo de admissibilidade (artigo 1010, §3º do CPC), cabendo à Secretaria desta Vara abrir vista à parte contrária caso em contrarrazões sejam suscitadas as matérias referidas no §1º do art. 1009, nos termos do §2º do mesmo dispositivo.

Assinado e datado digitalmente

