EXCELENTÍSSIMO SENHOR (A) JUIZ (A) DE DIREITO DA VARA \_\_ DA COMARCA DE X

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO**, pelo (a) Promotor (a) de Justiça signatário (a), no uso das suas atribuições, com base no art. 129, inciso III, da CF/88 e demais dispositivos que o regulamentam e de acordo com as Leis 7.347, de 24/07/85 e n 8.429/92, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, propor

|  |
| --- |
| **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** |

em face de **XXXXX**, Prefeito Municipal de \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, brasileiro, CPF nº 000.000.000-00, residente na Rua Y, Nº 0, Bairro Z, XXX-MA, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

1. **DOS FATOS**

Encontra-se tramitando, nesta promotoria de justiça, o INQUÉRITO CIVIL nº xxx/20xx, tendo como objeto a apuração de irregularidades cometidas pelo gestor público municipal, em razão de descumprimento do art. 147, IX da CEMA e art. 37, caput, da CF, mesmo após ter conhecimento da Recomendação nº XX/2021, desta Promotoria de Justiça, que trata da necessária e cogente publicação dos atos oficiais do município, em sítio eletrônico oficial do ente público, a qual é condição de eficácia dos mesmos.

Cabe ao Município, por meio de lei, instituir seu sítio eletrônico oficial, a fim de garantir o atendimento do princípio da publicidade dos seus atos oficiais, de forma mais eficiente, ampla, transparente e menos onerosa para o ente público. Contudo, a despeito da Recomendação nº xx/2021, desta Promotoria de Justiça, o requerido continua omisso quanto a tal obrigação constitucional, retardando ato de ofício, nos termos do inciso IX, do art. 147 da CEMA e do art. 37, caput, da CF.

É inexorável a incorporação da tecnologia da informação em todos os domínios da Administração Pública, o que tem se afigurado perfeitamente possível e necessário, com previsão expressa na Constituição do Estado de que as publicações oficiais dos municípios sejam feitas por meio eletrônico (internet), devidamente autorizado em lei.

Insta destacar que o gestor público do município TAL, na contramão do seu dever de zelar pelos princípios da Administração Pública, tem contribuído para um verdadeiro estado de obscuridade na administração municipal, não por incompetência ou desorganização administrativa (irregularidade meramente administrativa), mas por omissão dolosa quanto ao seu dever de transparência, manifestada na reiteração da inobservância do princípio da publicidade, nos termos das Constituições do Estado e da Federal, na medida em que, até o momento, não instituiu, por lei, sítio eletrônico oficial (diário eletrônico), dificultando o controle, inclusive social, em relação aos seus atos, especialmente no que diz respeito à execução da despesa pública.

(ou não vem utilizando o diário eletrônico oficial para a publicação de seus atos oficiais)

São indiscutíveis as vantagens, inclusive econômicas, da utilização dos meios eletrônicos na publicidade dos atos oficiais, em relação aos meios tradicionais de divulgação, como, por exemplo, a utilização de jornais impressos. A realidade vivenciada em diversos órgãos públicos, em todas as esferas de governo, é de expressiva redução de gastos com a utilização de meios oficiais eletrônicos.

Dessa forma, o requerido comete ato de improbidade administrativa violador de princípios constitucionais e legais, em razão de omissão reiterada quanto à observância de norma cogente prevista no art. 147, IX, da CEMA, consubstanciada na ausência de sítio eletrônico oficial, criado em lei, que garanta a eficácia dos seus atos oficiais.

**II. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO:**

Dispõe o artigo 127, caput, da Constituição Federal que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Adiante, no artigo 129, inciso III, o texto constitucional vigente estabelece que “são funções institucionais do Ministério Público: (...) promover o inquérito civil e ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...)”.

Ao Ministério Público foi destinada a função constitucional de proteger o patrimônio público e social mediante instrumentos diversos, dentre os quais se destacam o inquérito civil e a ação civil pública, visando preservar a integridade material, moral e legal da Administração Pública.

No presente caso, a legitimidade do Parquet está fundada, além dos dispositivos legais supramencionados, no artigo 17, caput, da Lei Federal nº 8.429/92, a qual veio dispor sobre os atos de improbidade administrativa e as sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis pelos mesmos.

**II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

O agente público, na condição de gestor da coisa pública, em toda a sua atuação, deve pautar-se sempre pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e demais regras esculpidas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Da mesma forma, e como manifestação dos princípios da legalidade e da moralidade, deve atuar sempre de forma proba, ou seja, honesta, decente e honrada na condução dos negócios públicos.

Sabe-se que o ***princípio da publicidade***, bem como os demais ali previstos, são aplicáveis a *todos os Poderes do Estado, em todos os níveis de Governo*. E, salvo as ressalvas que a própria Constituição Federal alberga (adiante expostas), nenhum ato praticado por agentes públicos deve ser *sigiloso* (atos secretos), mas, ao contrário, *acessível ao público em geral.*

Neste sentido, destaca-se a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA: *“A* ***publicidade*** *sempre foi tida pela doutrina como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser* ***público****, deve agir com a maior* ***transparência*** *possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo”*. (SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional Positivo, 18a. edição. São Paulo: Malheiros, 2000, pág. 653).

Em verdade, sem dúvida, ao lado do *princípio da legalidade*, entre aqueles elencados no art. 37 da CF/88, a publicidade é o que mais representa o *Estado Democrático de Direito*, ora por permitir ao povo ter acesso e controle dos atos de seus representantes (controle de legitimidade dos atos públicos), ora por viabilizar, aos órgãos competentes, *o controle da legalidade* dos atos de quaisquer daqueles que, a serviço da sociedade, lidam com a *gestão pública.*

Nesse sentido, digno de registro é o excerto extraído do julgado infra, exarado pelo digníssimo ministro Ayres Britto:

A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O ‘como’ se administra a coisa pública a preponderar sobre o ‘quem’ administra – falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. ([SS 3.902-AgR-segundo](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198), Rel. Min. **Ayres Britto**, julgamento em 9-6-2011, Plenário, DJE de 3-10-2011.).

Perfilhando esse entendimento, CARDOZO preleciona:

Entende-se princípio da publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade. (In: **CARDOZO, José Eduardo Martins.** Op. cit. **p. 159).**

A Constituição do Estado do Maranhão prevê, como norma cogente, que a publicação de atos oficiais em sítio eletrônico oficial é condição de eficácia desses atos, senão vejamos:

“Art. 147. Compete aos Municípios:

IX – publicar no **sítio eletrônico oficial do ente municipal**, as leis, decretos, editais ou outros atos administrativos cuja publicidade seja condição de eficácia, sem prejuízo de afixação em lugar visível ao povo; (modificado pela Emenda à Constituição nº 081, de 23/04/2019)

Portanto, a desobediência ao artigo citado, em consonância e harmonia com o art. 37, caput, da CF, que trata dos princípios da legalidade, publicidade e eficiência, são suficientes para o cometimento de ato de improbidade administrativa pelo gestor público.

Ademais, existe uma diversidade de leis que tratam da informatização das publicações dos atos oficiais, dentre elas, a recente Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), Lei nº 13.979/2020, cujos artigos acrescentados pela MP n° 926/2020, que trata sobre licitação dispensável, no período de emergência em saúde pública e determina que todas as contratações ou aquisições nela tratadas devem ser disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.547/2011), LRF, dentre outras.

Cabe registrar que com a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), restou inquestionável que os municípios têm o dever de conferir ampla publicidade às informações de interesse coletivo, utilizando todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, inclusive e necessariamente, nos dias atuais, os viabilizados pela tecnologia da informação.

* 1. **DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:**

A Constituição Federal, considerando a gravidade dos atos de improbidade administrativa, estabeleceu, no seu art. 37, § 4º, severas sanções destinadas a impedir e coibir condutas dessa natureza. Segundo o referido dispositivo legal ***os atos de improbidade administrativa importarão à suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.***

Com efeito, a conduta omissiva do demandado, causadora de grave violação ao dever de honestidade e lealdade na divulgação dos atos e decisões do Poder Público, por si só, configura ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da moralidade, legalidade e publicidade, sujeitando-o, por consequência, aos rigores da Lei nº 8.429/92.

Neste sentido, o art. 11 e incisos, da Lei de Improbidade Administrativa considera como ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública:

**Art. 11.** Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (...)

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; (...)

IV – negar publicidade aos atos oficiais; (...)

No caso, ficou patente a violação dolosa a um dos pilares informadores do regime jurídico administrativo, que o aparta do regime privado, **o *princípio da estrita legalidade*.** Na sistemática pátria, enquanto para os particulares o *princípio da legalidade* funciona como uma garantia, permitindo fazer tudo que a lei não proíba, para a Administração Pública funciona como um dever, pois somente permite aos agentes públicos *fazer o que a lei expressamente autoriza.*

Assim, o dever de *tornar público* os atos e decisões tomados no âmbito do Poder Público não é matéria que dependa da *discricionariedade* de seus gestores, mas, ao contrário, diz respeito à matéria de *ordem e necessidade pública* - nos moldes do que já foi esposado, quanto ao controle de legalidade pela *sociedade, pela imprensa e o pelo Judiciário* - insuscetível, pois, de avaliação quanto à *conveniência* do ato, por imposição constitucional e moral.

Dessa forma, essa dolosa omissão também importou em **reiterada ofensa ao *princípio da legalidade* e ao *dever de legalidade***, na medida em que foi desobedecido um comando normativo cogente, não se fazendo o que a lei e a constituição exigia que fosse feito, isto é, dar ao público (povo e órgãos competentes) a máxima publicidade dos atos e decisões concernentes aos atos oficiais do município.

Como dito, a omissão proposital implicou em reiterado **atentado ao *princípio da publicidade***, pois através dela, conscientemente, vem o Requerido negando publicidade aos atos oficiais, por meio de sítio eletrônico oficial, preferindo manter a *falta de transparência*, dificultando o conhecimento e controle dos atos, ações e decisões administrativas daquela Casa, pelos órgãos estatais e por toda sociedade.

**Em síntese, o indigitado gestor *praticou ato visando fim proibido em lei; deixou, indevidamente, de praticar ato de ofício; bem como negou publicidade a atos oficiais.***

Ora, a violação ao art. 147, inciso IX da CEMA e aos princípios constitucionais da *legalidade, publicidade e eficiência* durante prolongados anos incita o Ministério Público Estadual, como custos societatis, no alto da competência constitucional prevista nos arts. [127](http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=1247#1247) e 129, a tomar as medidas cabíveis no intuito de extirpar essa anomalia que atenta contra o Estado Democrático e Republicano Brasileiro, a fim de resguardar a *ordem jurídica* e *zelar por aqueles princípios*, pilares da administração pública.

Aliado a tal norma, **o art. 4º da Lei 8429/92** determina que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. Marino Pazzaglini Filho, comentando esse dispositivo, chega a dizer que “*o art. 4º dispõe sobre o dever de zelo e obediência aos princípios da Administração Pública, de cuja inobservância resultam as espécies de improbidade ditadas pelo art. 11 (...)”*(In: **Improbidade Administrativa** – Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público. 3a ed., São Paulo: Atlas, p. 50)”.

Inolvidável que, ***in casu,*** a **moralidade pública foi transformada em imoralidade.** Nesse aspecto, a Lei nº 8.429/92 pune não só o ato dilapidador do patrimônio público, mas também o ato que atente contra os princípios da Administração Pública, inseridos no ***caput*** do artigo 37 da Lei Maior e repetidos no artigo 4º e 11 da lei em discussão.

Finalmente, atente-se ao fato de que a violação de princípios constitucionais é uma forma grave de transgressão ao sistema jurídico nacional, sendo uma necessidade contemporânea do Estado Constitucional de Direito o combate a essas práticas que agridem os valores mais relevantes da ordem jurídica e a própria exegese constitucional. Conforme as próprias palavras do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçadas. (In: **Curso de direito administrativo**. 20. ed. SP: Malheiros Editores, 2006, p. 902).

Assim, os atos de improbidade administrativa praticados pelo requerido consistem em atentado aos princípios da administração pública (legalidade, publicidade e eficiência) e ao inciso IX do art. 147 da CEMA, notadamente a prática de ato visando fim proibido em lei (I), retardamento indevido de ato de ofício e a negativa de publicidade aos atos oficiais do município (art. 11, inciso II e IV), as quais sujeitam o gestor público do município às cominações do art. 12, III, da Lei nº 8.429/92 (LIA).

O retardamento indevido de ato de ofício e a negativa de publicidade aos atos oficiais está claramente tipificado diante da inação do gestor público, na adoção de medidas eficientes para a divulgação/publicação dos atos oficiais do município em diário eletrônico oficial, impossibilitando ou constituindo óbice ao mandamento constitucional e legal.

Assim, a responsabilidade do requerido consiste na falta de instituição em lei e efetiva utilização de sítio eletrônico oficial (diário eletrônico), para fins de dar ampla publicidade aos atos oficiais do município.

Destarte, a punição de tais atos de improbidade deverá ocorrer de acordo com as sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92, conforme redação do dispositivo:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I – (...);

II – (...);

III – na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 03 (três) a 05 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

Conforme comprovado nos autos, o gestor público foi devidamente notificado para se manifestar sobre a Recomendação n. xx/2021 desta Promotoria de Justiça, não tendo dado qualquer resposta e, tampouco tomou quaisquer providências para promover a publicação dos atos oficiais do município em sítio eletrônico oficial do município), restando configurado ato de improbidade, consubstanciado no art. 11, caput e incisos, I, II e IV da Lei nº 8429/92.

**Não há, pois, nenhuma justificativa capaz de fazer com que o ato praticado pelo Prefeito seja concebido como mera irregularidade, tampouco recaia num conceito de que não há demonstração de erro grosseiro ou de dolo, de acordo recentes inovações legislativas acrescidas pela Lei nº 13.655/2018, ao texto da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942).**

A esse respeito, o art. 28, da LINDB, prevê que “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.*” É de se dizer que o legislador prestigiou os atos que fatalmente atentam contra aquilo que é probo, situação que se amolda perfeitamente ao caso em tela.

Ainda num cenário de valoração e aplicação das inovações jurídico-legislativas acrescidas à LINDB, voltemo-nos à previsão do art. 20, nos cabe esclarecer ser perfeitamente tangível o enquadramento de violação aos deveres de eficiência, moralidade e, sobretudo, de impessoalidade, que devem nortear a Administração Pública.

Assim, é nosso dever afastar, de antemão, que a decisão ora pleiteada, qual seja, o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa pelo requerido, se mostra moral e juridicamente necessária, enfatizando que tais atos não compreendem valores jurídicos indeterminados, uma vez que resta fartamente comprovado todo o descaso com o dever de transparência e publicidade pelo requerido, ao não instituir sítio eletrônico oficial (diário eletrônico).

1. **DOS PEDIDOS**

Em razão do exposto e demonstrado o MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL requer o seguinte:

1. A notificação do requerido para, querendo, oferecer manifestação por escrito, no prazo de 15 dias, na forma como estabelece o art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92;

2. Recebida a petição inicial, proceda-se a intimação do município, na pessoa de um de seus procuradores (art.12, I, CPC), para, querendo, integrar a lide nos termos do art. 17, § 3º, da Lei acima referida, devendo ser observado que essa citação deverá preceder a dos acionados.

3. Após a citação acima mencionada, e com manifestação nos autos ou decorrendo *in albis* o prazo concedido para tanto, requer seja o acusado citado para, querendo, contestar a ação, no prazo legal, sob pena de confissão quanto à matéria de fato e sob os efeitos da revelia;

4. Produção de todos os meios de prova admitidos em Direito, depoimento do requerido e especialmente prova documental, pericial e testemunhal, esta última notadamente pela oitiva das pessoas que prestaram declarações perante o Ministério Público e que vierem a ser arroladas oportunamente.

5. A procedência total da ação, com a condenação dos acionados nas sanções previstas no artigo 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, no que couber, diante do inconteste maltrato aos princípios da administração pública, assim: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Dá-se à causa o valor de X

Município X, xx de abril de 2021.