



Número: **0864077-55.2025.8.10.0001**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luis**

Última distribuição : **15/07/2025**

Valor da causa: **R\$ 1.339.951,50**

Assuntos: **Violação dos Princípios Administrativos, Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Rodrigo Lago registrado(a) civilmente como RODRIGO PIRES FERREIRA LAGO (AUTOR)	CLOVES DE JESUS CARDOSO CONCEICAO FILHO (ADVOGADO)
CARLOS ORLEANS BRANDAO JUNIOR (REU)	FLAVIO VINICIUS ARAUJO COSTA registrado(a) civilmente como FLAVIO VINICIUS ARAUJO COSTA (ADVOGADO) MARIANA GOMES BERREDO (ADVOGADO)
SERGIO ANTONIO MESQUITA MACEDO (REU)	LUIZ CARLOS FERREIRA CEZAR (ADVOGADO)
CARLOS ORLEANS BRAIDE BRANDAO (REU)	FLAVIO VINICIUS ARAUJO COSTA registrado(a) civilmente como FLAVIO VINICIUS ARAUJO COSTA (ADVOGADO) MARIANA GOMES BERREDO (ADVOGADO)
ESTADO DO MARANHAO (REU)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
15978 5226	12/09/2025 11:45	Decisão	Decisão

CLASSE PROCESSUAL: AÇÃO POPULAR (66)

PROCESSO: 0864077-55.2025.8.10.0001

AUTOR: RODRIGO PIRES FERREIRA LAGO

Advogado: CLOVES DE JESUS CARDOSO CONCEIÇÃO FILHO - MA12419-A

RÉUS: CARLOS ORLEANS BRANDÃO JÚNIOR, SÉRGIO ANTÔNIO MESQUITA MACÊDO, CARLOS ORLEANS BRAIDE BRANDÃO e ESTADO DO MARANHÃO

Advogados: FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA - MA9023-A, MARIANA GOMES BERREDO - MA15876; LUIZ CARLOS FERREIRA CEZAR - MA15573

ÓRGÃO JULGADOR: Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís

DECISÃO

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Popular com pedido de tutela de urgência ajuizada por RODRIGO PIRES FERREIRA LAGO em face de CARLOS ORLEANS BRANDÃO JÚNIOR (Governador do Estado), SÉRGIO ANTÔNIO MESQUITA MACÊDO (Secretário de Estado da Comunicação Social), CARLOS ORLEANS BRAIDE BRANDÃO (Secretário de Estado Extraordinário de Assuntos Municipalistas) e do ESTADO DO MARANHÃO.

O autor alega, em síntese, que a publicidade institucional do Governo do Estado do Maranhão vem sendo sistematicamente utilizada para a promoção pessoal do Governador e de seu sobrinho, o Secretário de Assuntos Municipalistas, em violação ao art. 37, §1º, da Constituição da República.

Aponta a veiculação de ao menos 16 peças publicitárias em um curto período, nas quais as imagens dos referidos gestores aparecem de forma ostensiva, o que, segundo o autor, caracteriza desvio de finalidade e causa lesão ao erário, estimada em R\$ 1.339.951,50.

Requer, liminarmente, a suspensão da veiculação das peças impugnadas, a vedação de novas veiculações e a proibição de que a SECOM autorize a produção de novas peças com características de promoção pessoal.

Intimados a se manifestar, os réus alegaram, em preliminar, a ausência de



interesse de agir, pela perda de objeto (atos já exauridos), e a inadequação da via eleita, sustentando que a Ação Popular não seria o meio processual idôneo para formular pedidos de obrigação de fazer ou não fazer.

No mérito, defenderam a legalidade dos atos, a ausência de promoção pessoal e o caráter meramente informativo das campanhas, alegando que a presença de autoridades em publicidade institucional é uma praxe administrativa.

É o relatório. **Decido.**

FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar ao mérito do pedido liminar, analiso as preliminares de inadequação da via eleita e ausência de interesse processual suscitadas pelos réus.

Os réus sustentam que a Ação Popular se destinaria exclusivamente à anulação de atos administrativos lesivos já concretizados, não sendo o instrumento adequado para impor obrigações de fazer ou não fazer, pretensão que seria cabível em Ação Civil Pública.

A tese, contudo, não prospera. A Ação Popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição, é um dos mais importantes instrumentos de participação e fiscalização cidadã, integrando um microssistema de tutela dos direitos difusos e coletivos. Sua interpretação não pode ser restritiva, sob pena de esvaziamento de sua finalidade constitucional.

O Superior Tribunal de Justiça, em recente julgado, consolidou o entendimento de que a Ação Popular é meio processual adequado para proteger interesses difusos e coletivos, admitindo a formulação de diversas pretensões para alcançar a máxima efetividade da tutela jurisdicional, inclusive a imposição de obrigações de fazer e não fazer.

Conforme decidido no AgInt no AREsp n. 2.580.392/MA, "*o princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva, admite a formulação de qualquer tipo de pretensão na ação popular, seja ela de declaração de nulidade de ato, de ressarcimento de danos ou de imposição de obrigação de fazer ou não fazer, não*



se limitando à finalidade exclusiva de anular um ato específico da Administração Pública".

Dessa forma, a alegação de que a ação veicula pedidos de natureza inibitória não a torna inadequada. Pelo contrário, a tutela preventiva é perfeitamente compatível, e recomendável, com a finalidade de impedir a continuidade de atos lesivos à moralidade administrativa e ao patrimônio público.

Afasto, portanto, as preliminares suscitadas.

DA ANÁLISE DO PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

A concessão da tutela de urgência, nos termos do art. 300 do CPC, pressupõe a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

A razoabilidade das pretensões jurídicas deduzidas pelo autor decorre de todo um sistema jurídico de promoção da *res publica*, estabelecido a partir do artigo 1º da CRFB/88. O art. 37 da Constituição Federal prevê também que “*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 (...)*”.

A presente discussão abarca, principalmente, os ideais republicanos da supremacia do interesse público, moralidade e impessoalidade. Tais ideais requerem do gestor público uma conduta marcada pela consideração e aderência às amplas expectativas de uma Administração competente, indo além do mero cumprimento da lei.

Esses preceitos constitucionais indicam que o modelo político adotado pela sociedade brasileira não admite como válida, do ponto de vista jurídico, qualquer prática, comissiva ou omissiva, tendente a vilipendiar o direito a uma boa administração pública.

O direito fundamental à boa administração pública, previsto no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e que permeia também toda a Constituição Republicana, impõe uma “administração eficiente e eficaz,



proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. Malheiros: São Paulo, 2009).

Nesse sentido, a compreensão da moralidade administrativa constitui ponto crucial na resolução da presente controvérsia (integrante do núcleo do direito à boa Administração) como fundamento autônomo para o reconhecimento da validade de um ato administrativo, o que decorre de sua inclusão como princípio fundamental da Administração Pública, previsto no art. 37 da CF, e como móvel da ação popular, independentemente da demonstração de lesão ao erário, conforme se extrai do art. 5º, LXXIII, da Constituição da República.

A respeito da moralidade administrativa, José Augusto e Paulo Modesto afirmam que:

“Enquanto o princípio da legalidade exige ação administrativa de acordo com a lei, **o da moralidade prega um comportamento do administrador** que demonstre haver assumido como móbil da sua ação a própria ideia do **dever de exercer uma boa administração**” (DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988, in Revista dos Tribunais, v. 680, 1992, p. 35).

Já Hely Lopes Meirelles declara que *“o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.”* (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 90).

Não se trata, portanto, de conceito jurídico indeterminado sem densidade normativa; o STF tem reiterada jurisprudência em sentido contrário. A esse respeito, vale transcrever o seguinte julgado da Corte Constitucional brasileira que



confirma o exposto acima:

“A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais”. (ADI 2.661 MC, Rel. Min. Celso de Mello. DJ 23/08/02).

Muito pertinente ainda a transcrição da lição extraída do entendimento do saudoso Ministro do STF, Teori Zavascki, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 405.386/RJ:

“[...]o enunciado do princípio da moralidade administrativa – que, repita-se, tem natureza essencialmente jurídica – está associado à gama de virtudes e valores de natureza moral e ética: honestidade, lealdade, boa-fé, bons costumes, equidade, justiça. São valores e virtudes que dizem respeito à pessoa do agente administrativo, a evidenciar que os vícios do ato administrativo por ofensa à moralidade são derivados de causas subjetivas, relacionadas com a intimidade de quem o edita: as suas intenções, os seus interesses, a sua vontade. Ato administrativo moralmente viciado é, portanto, um ato contaminado por uma forma especial de ilegalidade: a ilegalidade qualificada por elemento subjetivo da conduta do agente que o pratica. Estará atendido o princípio da moralidade administrativa quando a força interior e subjetiva que impulsiona o agente à prática do ato guardar adequada relação de compatibilidade com os interesses públicos a que deve visar a atividade administrativa. Se, entretanto, essa relação de compatibilidade for rompida – por exemplo, quando o agente, ao contrário do que se deve razoavelmente esperar do bom administrador, for desonesto em suas intenções, for desleal para com a Administração Pública, agir de má-fé para com o administrado, substituir os interesses da sociedade pelos seus interesses pessoais –, estará concretizada ofensa à moralidade



administrativa, causa suficiente de nulidade do ato[...]”.

Foram por essas razões que o art. 5º, LXXIII, da Constituição da República colocou a Ação Popular à disposição do cidadão para promover a defesa da moralidade administrativa.

O princípio da supremacia do interesse público, aliado ao princípio da legalidade, constitui o alicerce do Direito Administrativo, orientando os agentes públicos no exercício de suas funções. O desrespeito a esses princípios compromete a legitimidade dos atos administrativos e subverte os valores republicanos que regem a gestão pública.

Tais princípios visam assegurar que a atuação do Estado seja sempre pautada pelos interesses coletivos, vedando a utilização de recursos públicos em prol de interesses privados ou promoção pessoal.

Como decorrência lógica da supremacia do interesse público é que a Constituição da República erigiu a impessoalidade como um dos princípios norteadores da Administração Pública. Consoante lição da Prof. Ana Paula Oliveira Ávila:

“A impessoalidade restará explicada como princípio que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência” (ÁVILA, Ana Paula Oliveira. O Princípio da Impessoalidade da Administração: Para uma Administração Imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004)



Dispôs, nesse sentido, o §1º do 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.”

A norma que se extrai do dispositivo constitucional veda o uso da máquina pública para a autopromoção, assegurando que os recursos públicos sejam destinados à satisfação do interesse coletivo, e não a interesses pessoais ou de grupos. O que se exige é que o interesse público permaneça como o único fundamento da atuação administrativa.

Quando a publicidade institucional, custeada com recursos públicos, abandona seu propósito informativo para focar na exaltação de um governante, configura-se o desvio de finalidade, vício que torna o ato nulo, conforme o art. 2º, alínea "e", da Lei nº 4.717/1965.

O parágrafo único do mesmo artigo define o vício da seguinte forma: "o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência". A finalidade da publicidade governamental está explicitamente prevista na Constituição: informar, educar ou orientar. Ao utilizá-la para promover a imagem de agentes públicos, o gestor pratica o ato visando a um fim diverso, de natureza privada e eleitoral, o que configura a nulidade do ato administrativo.

No caso dos autos, a probabilidade do direito se manifesta a partir da análise do conjunto probatório inicial.

O autor apresentou 16 peças publicitárias distintas que, em uma análise preliminar, repetem um padrão: a inserção da imagem do Governador do Estado e do Secretário de Assuntos Municipalistas em meio à divulgação de ações governamentais. Embora a mera aparição de um gestor público não configure, por si só, uma ilegalidade, a reiteração sistemática dessa prática em diversas campanhas, veiculadas em curto espaço de tempo, constitui um forte indício de que



o objetivo pode ter extrapolado o mero dever de informar, resvalando para a promoção pessoal vedada pela Constituição.

O perigo da demora se torna ainda mais evidente e grave com a juntada das notas fiscais pela própria Secretaria de Comunicação.

Os documentos comprovam o dispêndio de, no mínimo, R\$ 855.000,00 apenas com a produção de parte das peças questionadas, sem contar os custos de veiculação. A utilização de quantias tão expressivas de dinheiro público para uma finalidade potencialmente ilícita representa uma lesão grave e contínua ao erário e à moralidade administrativa, que deve ser estancada de imediato.

A eventual procedência da ação ao final, com o ressarcimento dos valores, não seria capaz de reverter o benefício de imagem indevidamente auferido pelos gestores às custas dos cofres públicos.

Ademais, o perigo de dano não se esgota na lesão patrimonial. A manutenção das peças publicitárias em veiculação, seja na televisão ou em plataformas digitais, perpetua a ilegalidade e a ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Cada nova exibição ou visualização do conteúdo reforça a associação indevida entre a ação governamental e a figura pessoal dos gestores, consolidando o dano à isonomia e ao interesse público. A ilicitude não é um ato que se exauriu no passado; ela se renova a cada momento em que o material permanece acessível ao público, tornando imperativa sua imediata retirada para fazer cessar a lesão.

DECISÃO

Pelo exposto, com fundamento no art. 300 do Código de Processo Civil, bem como no art. 5º, §4º, da Lei nº 4.717/1965, DEFIRO o pedido de tutela de urgência para:

i) DETERMINAR que os réus, em especial o ESTADO DO MARANHÃO e a SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL - SECOM, abstenham-se de autorizar, produzir e veicular novas peças de publicidade institucional, em qualquer meio de comunicação (televisão, rádio, internet, redes sociais etc), que



contenham imagens ou menções aos réus CARLOS ORLEANS BRANDÃO JÚNIOR e CARLOS ORLEANS BRAIDE BRANDÃO, que não se limitem ao caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social, nos termos do art. 37, §1º, da Constituição Federal, até o julgamento final da presente demanda.

ii) DETERMINAR a imediata suspensão da veiculação, em qualquer meio de comunicação (televisão, rádio etc), de todas as 16 peças publicitárias impugnadas nesta ação, bem como sua imediata remoção de todas as plataformas digitais, incluindo redes sociais e sítios eletrônicos oficiais do Governo do Maranhão, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

Para o caso de descumprimento do item I, fixo multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por cada ato (produção ou veiculação de nova peça que infrinja esta decisão). Para o descumprimento do item II, fixo multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

As multas serão revertidas em favor do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos.

Intime-se o autor para, em 15 dias, manifestar-se sobre as contestações.

Intime-se o Ministério Público.

Publique-se. Intimem-se.

São Luís (MA), datado eletronicamente.

Dr. Douglas de Melo Martins

Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos

