HUMBERTO EDUARDO PUCINELLI

LIMITES À PROPAGANDA GOVERNAMENTAL

CURITIBA
2005

HUMBERTO EDUARDO PUCINELLI

LIMITES À PROPAGANDA GOVERNAMENTAL

Monografia apresentada pelo aluno Humberto Eduardo Pucinelli como requisito à conclusão do Curso de Especialização em Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Doutor Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini.

CURITIBA
2005

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – A INFLUÊNCIA DA PROPAGANDA GOVERNAMENTAL NO ESTADO.

1. Introdução 01
2. A propaganda 03
3. Transparência administrativa 07

CAPÍTULO II – LIMITES À PROPAGANDA GOVERNAMENTAL.

4. Propaganda governamental regrada 11
4.1. O Texto Constitucional 12
4.1.1. O *caput* do artigo 37 da CR 14
4.1.1.1. Princípio da legalidade 15
4.1.1.2. Princípio da impessoalidade 16
4.1.1.3. Princípio da moralidade 16
4.1.1.4. Princípio da publicidade 18
4.1.1.5. Princípio da eficiência 18
4.1.1.6. Conseqüências da existência dos princípios constitucionais 19
4.1.2. O artigo 37, parágrafo 1º, da CR 20
4.1.2.1. O caráter educativo, informativo ou de orientação social 21
4.1.2.2. A vedação à promoção pessoal 23
4.2. As Constituições dos Estados-membros 29
4.3. A legislação infraconstitucional 31
4.4. A jurisprudência 32
5. Inobservância dos limites impostos à publicidade oficial: improbidade administrativa 37
6. Remédios processuais 43
7. Casuística 45

CAPÍTULO III – O GOVERNO E A MÍDIA.

8. A influência da propaganda governamental sobre os meios de comunicação 47

Conclusão 50
Referências 54

CAPÍTULO I
A INFLUÊNCIA DA PROPAGANDA GOVERNAMENTAL NO ESTADO

1. INTRODUÇÃO.

Parcela dos agentes públicos no Brasil tem se utilizado da propaganda governamental como instrumento de promoção pessoal e, em conseqüência, de dominação política destinada à perpetuação no Poder.

O afã dos mandatários de buscar incessantemente a mídia para galgar e permanecer com espaços no governo pode representar graves riscos à consolidação da democracia, porquanto o uso desmedido da publicidade oficial em proveito próprio ou de partidos políticos, além de ensejar desperdício dos recursos públicos notoriamente escassos, transmite ao povo falsas expectativas e distorcidas noções da realidade administrativa nacional.

A agravar a situação, referida mídia - especialmente a imprensa, que desempenhou importante papel para a conquista da reabertura política brasileira no período pós 1964, se é que não está de acordo com tais práticas – não tem externado posicionamento contrário aos atos lesivos praticados por autoridades públicas no campo da propaganda governamental. Tal comportamento dos meios de comunicação pode estar motivado, especialmente, pelos grandes interesses corporativos que estão voltados ao recebimento de parcelas consideráveis dos orçamentos do poder público, que financia a atividade privada desempenhada pelas empresas do setor, pois o governo é, de regra, o maior anunciante.

A doutrina nacional tem enfaticamente apontado para os desmandos ocorridos com a realização da propaganda governamental, fato que serviu de estímulo ao desenvolvimento do presente estudo.

Em publicação constante da Revista Tributária e de Finanças Públicas, coordenada por Dejalma de CAMPOS, ressaltou-se os mencionados abusos:

> "Os notórios desvios na publicidade pela imprensa falada, escrita e/ou televisionada têm se mostrado que se trata de um terreno extremamente fértil para abusos dos gestores da coisa pública, que a pretexto de divulgar a aplicação de recursos públicos transformam a publicidade oficial em verdadeiro palanque para o culto e realização de objetivos escusos de cunho pessoal".[1]

Anildo Fábio de ARAÚJO também aborda a relevância da questão:

> "A prática de atos visando a promoção de personalidades é tradicional no Brasil. Este comportamento é resultante do sistema unipessoal de governo existente no país. A partir do Governo de Getúlio Vargas houve um aumento dos atos personais, visando engrandecer a pessoa do Presidente da República e demais membros de Poder. A concentração de poder e a falta ou precariedade de controle tem colaborado com os abusos e ilegalidades. Os vícios na publicidade oficial ocorrem em todos os Poderes do Estado; em todas as esferas (Federal, Estadual, Municipal e Distrital). Em maior número, são praticados no Poder Executivo e no âmbito municipal, principalmente nas cidades de médio e pequeno porte. Isto decorre do sistema presidencialista de governo, onde o poder de execução e aplicação das leis e das atividades estatais são colocadas sob o jugo de única pessoa".[2]

Partindo da preocupação de que o uso da publicidade oficial repercute gravemente no exercício do poder estatal – e, assim, atingindo a vida de todo um povo – esta monografia tem por objetivo abordar os diversos aspectos jurídicos que envolvem a propaganda governamental e os limites que a ela são impostos.

Para tanto, o trabalho se desenvolverá em quatro etapas.

Na primeira, será esclarecida a finalidade da propaganda, ao que a publicidade oficial tem de fato se prestado ao longo da história e a impossibilidade de impedir que ela aconteça em nome da transparência administrativa.

---

[1] Revista de Tributária e de Finanças Públicas. Ano 12 – maio/junho de 2004. São Paulo : editora RT, 2004, p. 221.
[2] ARAÚJO, Anildo Fábio de. Publicidade oficial. Jus Navegandi, Teresina, a. 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: www1.jus.com.br. Acesso em: 26.12.00.

Na segunda, traçar-se-á o panorama jurídico brasileiro acerca do assunto, esmiuçando as normas constitucionais, normas infraconstitucionais e entendimentos jurisprudenciais mais relevantes, como forma de determinar os contornos da propaganda governamental. E, embasado nas normas jurídicas e evidenciados os limites à publicidade oficial, determinar as conseqüências e sanções impostas aos agentes públicos e terceiros que dela se beneficiam indevidamente, observando, ainda, os principais instrumentos processuais de responsabilização.

Na terceira, far-se-á uma abordagem sobre o relacionamento entre o governo e a mídia, estabelecido em razão da propaganda.

Por derradeiro, virão as conclusões do trabalho.

Insta salientar que a monografia deverá centrar-se na apreciação da publicidade oficial entendida como propaganda, ou seja, aquela que se destina à comunicação persuasiva dos atos de gestão do poder público, também classificada como publicidade institucional ou publicidade de utilidade pública[3].

Excluir-se-á da análise a publicidade tomada no sentido jurídico como requisito de validade ou de aperfeiçoamento de ato administrativo.

2. A PROPAGANDA.

A propaganda, segundo o dicionário eletrônico AURÉLIO 2.0, "é a propagação de princípios, idéias, conhecimentos ou teorias. Presta-se, assim, a transmitir, reforçar e implementar teses ou ideologias".

---

[3] Conforme Normas da Publicidade Governamental – Acordo entre o Governo Federal e o Mercado Publicitário sobre Publicidade de Utilidade Pública, artigo 1°, itens III e IV, Brasília, 29.05.02. Disponível em: www.planalto.gov.br.

A respeito, Paulo de Campos AZEVEDO sustenta que "os processos e métodos psicológicos e técnicos, empregados com o intuito deliberado de formar a opinião pública, denominam-se propaganda".[4]

A ENCICLOPÉDIA DA FOLHA, ao tratar da publicidade – tomada no sentido de propaganda, consigna que "a publicidade é a utilização, mediante pagamento, de meios de comunicação de massa para veicular mensagens com fins comerciais ou para promover uma causa, instituição ou candidatura política. A publicidade tornou-se um elemento intrínseco das economias de livre mercado; influencia o preço, a embalagem, o design, a exposição e as estratégias de venda de um produto. A maior parte da publicidade é criada e realizada em agências especializadas, que empregam redatores, diretores de arte, compositores de *jingles*, produtores de vídeo, especialistas em produção, pesquisadores de mercado, relações públicas e um departamento de mídia (veiculação). Sua tarefa é montar, em determinado período, uma estratégia de utilização de uma ou várias mensagens que façam o público conhecer o produto, pessoa ou causa anunciados e associá-los a determinada 'imagem', 'idéia', ou 'personalidade'. Em alguns países, o governo é o maior anunciante, pois detém a propriedade de muitas indústrias e empresas, e difunde os projetos e realizações dos diversos órgãos estatais. A publicidade política, por seu envolvimento no processo eleitoral, tem importante papel nos países democráticos; nos regimes autoritários, sua importância é ainda maior e ela tende a ser incorporada ao conjunto dos meios de propaganda ideológica (isto é, reforço de controle e manipulação da opinião pública)".[5]

A propaganda, portanto, por constituir decisivo instrumento de influência da opinião pública, acaba também por se revestir de fundamental importância na consolidação, não só do poder econômico, mas do poder político e, assim, na escolha de dirigentes e ideologias que irão prevalecer em determinado Estado.

---

[4] AZEVEDO, Paulo de Campos. **Teoria do Direito Constitucional**. Taubaté : Faculdade de Direito Municipal de Taubaté, 1967, p. 102.

[5] Nova Enciclopeida Ilustrada da Folha – Divisão de Publicações da Empresa Folha da Manhã S/A. Fonte: http://noticias.uol.com.br/educacao/.

A história tem revelado que a propaganda governamental sem freios trouxe conseqüências gravíssimas à humanidade, especialmente quando sustentou regimes totalitários.

Sobre os regimes totalitários e as técnicas de propaganda, Celso Ribeiro BASTOS ensina que "no século XX houve uma eclosão dessa modalidade de Estado nunca vista no passado. O surgimento de ideologias, tais como o comunismo e o facismo, assim como o desenvolvimento de técnicas de controle da opinião pública e dos meios de comunicação de massa deram ao Estado uma operacionalidade e uma capacidade de atingir fortemente o meio sobre o qual atua. De qualquer forma, há algumas constantes em todo o totalitarismo: a existência de dogmas cuja validade ninguém pode pôr em causa; uma idéia messiânica de uma pessoa ou de uma classe social; a identificação do partido dominante com a sociedade e um terror organizado por parte do Estado. Obviamente um Estado que não se contenta apenas em pôr leis, mas aspira ao próprio controle das mentes humanas, não é respeitador dos direitos individuais".[6]

A título exemplificativo, vale registrar algumas experiências nas quais a propaganda ou o controle dos meios de comunicação foram realizados pelo Estado e que trouxeram a violação das liberdades públicas.

No Brasil, durante o Estado Novo (1937 a 1945), foi criada o DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda), por intermédio do Decreto-lei nº 1915, de 27 de dezembro de 1939, subordinado diretamente ao Presidente da República, tendo como incumbência o controle ideológico dos meios de comunicação. "A justificativa para esse controle e para a maciça publicidade da ação do governo estava ligada à concepção da propaganda como fator de segurança da nação e de defesa das instituições nacionais. Propaganda e censura eram vistas como armas de que o Estado Novo dispunha para ajudar a manter a unidade ideológica da nação, elucidar propostas ao governo e educar a opinião pública dentro dos

---

[6] BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 2ª edição. São Paulo : editora Saraiva, 1989, p. 66.

princípios doutrinários do regime".[7] Nele houve, inclusive, a atuação de polícia secreta e a ocorrência de torturas.

Também no Brasil, após o golpe militar de 1964, a propaganda governamental voltou-se à difusão de idéias do regime autoritário então instituído. Conforme lição de Heloiza MATOS "com a criação da Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP) no segundo governo militar, foi dada grande ênfase à atividade de Relações Públicas Governamental, inserida na constituição de uma imagem pública do governo. Essa ênfase deu-se dentro de uma visão de comunicação institucional que não prescindiu de caráter político-ideológico, mas, no entanto, diferenciou-se da propaganda política mais tradicional e conhecida até então. As Relações Públicas, no período da AERP, cumpriram a função de preenchimento do espaço da informação e comunicação suprimido pela censura então vigente, especialmente durante o governo Médici (1970-1974)".[8] As marcas das arbitrariedades dos governos militares ainda hoje se fazem sentir na sociedade brasileira.

No plano mundial, o *Terceiro Reich*, período de vigência do regime nazista na Alemanha (1933-1945) tinha a propaganda como pilar de sustentação do Estado Nacional Socialista e cometeu as atrocidades notoriamente conhecidas, inclusive a instituição dos campos de concentração destinados a receber as pessoas de 'raças impuras', que culminou com o holocausto dos judeus. Neste contexto, Joseph Paul Goebbels, Ministro da Propaganda e da Informação Pública, controlou amplos setores da informação e da cultura da Alemanha, adaptando-os ao mundo nazista[9].

Esses três exemplos bastariam para ilustrar os efeitos da publicidade em regimes totalitários.

---

[7] Conforme FGV – História. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/nav_história/htm/anos37-45/ev_guerranobr_propaganda.htm.

[8] MATOS, Heloiza. **Modos de olhar o discurso autoritário no Brasil**. Tese de doutorado. São Paulo: ECA/USP, 1989.

[9] Nova Enciclopeida Ilustrada da Folha – Divisão de Publicações da Empresa Folha da Manhã S/A. Fonte: http://noticias.uol.com.br/educacao/.

Mas não é apenas nesta modalidade de regime que a propaganda se presta ao arbítrio.

Também países ditos democráticos, como é o caso dos Estados Unidos da América, a difusão da cultura e da ideologia por intermédio da propaganda, aliada ao poder econômico ou a intervenções militares, pretende subjulgar outros povos.

Exemplo recente é a intervenção norte-americana no Iraque. Sem entrar no mérito acerca da legitimidade do regime até então instituído neste último país, o certo é que, após a realização de intensa propaganda a nível mundial, com forte controle das informações repassadas aos meios de comunicação de massa, criou-se ambiente favorável à invasão, a pretexto de buscar armas químicas e biológicas. João Bastita NATALI, em artigo denominado "Inventado pela Propaganda", se manifesta acerca do conflito no Iraque:

> "Paul Virilio, 70, urbanista e filósofo francês, afirma que, para o novo conflito no Iraque, o Estados Unidos precisam 'inventar' um inimigo. A invenção ocorre pela propaganda e sobretudo pelo aparato de comunicação que permitiu essa guerra on-line. Em entrevista à folha, diz que 'o campo de percepção de uma guerra é mais importante que o campo de batalha propriamente dito'. Ou seja, atual guerra privilegia a conquista do espaço virtual, tanto quanto a conquista do espaço territorial iraquiano".[10]

Eis, em resumo, a função que a propaganda governamental já desempenhou: informar, formar, controlar ou até mesmo manipular a opinião pública.

3. TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA.

Se de um lado a utilização desmedida da propaganda governamental pode corroer a estrutura dos Estados democráticos[11] e republicanos[12] pela violação das liberdades

---

[10] NATALI, João Batista. **Inventado pela Propaganda**. Folha de S. Paulo, 06.04.2003. Fonte: Folha Online.

[11] José Afonso da SILVA ensina que "democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai

públicas, de outro, não se pode olvidar que proibir a publicidade oficial por completo representaria, da mesma forma, enorme prejuízo ao controle necessário das ações do governo e, conseqüentemente, o prestígio à ocorrência de arbitrariedades.

Daí porque a publicidade oficial, ou a propaganda governamental, mostra-se indispensável à garantia da transparência na administração pública, mormente considerando que a divulgação de atos do governo, quando desenvolvida de maneira objetiva e isenta, exercida sem paixões ou privilégios, pode servir de precioso instrumento de informação a contribuir para o aperfeiçoamento da vida em sociedade.

A democracia e a república, assim, conferem aos cidadãos o direito de saber e de participar dos negócios do governo e aos administradores públicos impõem o dever de prestar contas dos seus atos.

E, em sociedades de grandes dimensões físicas, nas quais os administrados não podem pessoal e diretamente interceder nas ações da Administração Pública, outro recurso não resta senão o de explicitar, pelos meios de comunicação de massa, os acontecimentos que envolvem o governo, permitindo a avaliação e controle da população.

Trata-se da consagração do princípio da publicidade.

Sobre tal princípio, disserta Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO que "consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida".[13]

---

conquistando no correr da história (**Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6ª edição. São Paulo : editora RT, 1990, p. 111).

[12] José Afonso da SILVA ensina que "república se refere a uma determinada forma de governo, mas é, especialmente, designativo de uma coletividade política com caracteristicas de *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do povo e para o povo, que se opõe a toda forma de tirania, posto que, onde está o tirano, não só é viciosa a organização, como também se pode afirmar fque não existe espécie alguma de República (**Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6ª edição. São Paulo : editora RT, 1990, p. 90).

[13] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Adminsitrativo**. 10ª edição. São Paulo : editora Malheiros, 1998, p. 71.

Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR, em estudo acerca da transparência administrativa, afirma que a "compreensão da transparência administrativa na contemporânea concepção da administração pública tem por fundamento a visibilidade do exercício do poder, exigência da legitimidade formal-material da atividade administrativa no quadro do Estado Democrático de Direito. Consiste não só na informação do povo de que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação do porquê assim atua e na avaliação do grau de influência do próprio povo no processo de tomada de decisão. É a partir desta premissa que se aponta para a existência no ordenamento jurídico do princípio da transparência administrativa, composto pelos subprincípios da publicidade e da motivação dos atos da Administração Pública e da participação popular na gestão administrativa".

E complementa: "Norberto Bobbio comenta que não haveria democracia se o governo direto do povo ou controlado pelo povo se mantivesse escondido. O caráter público do poder, na democracia direta ou na democracia representativa, 'entendido como não secreto', 'aberto ao público', permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o estado constitucional do estado absoluto", assinalando o nascimento (ou renascimento) do poder público em público".[14]

José Afonso da SILVA leciona que "a publicidade sempre foi tida 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 (...). Em princípio, por conseguinte, não se admitem ações sigilosas da Administração Pública, por isso mesmo é pública, maneja coisa pública, do povo (*publicum* > *populicum* > *populum*; público = do povo)".[15]

---

[14] MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular**. São Paulo : editora Saraiva, 2004, p. 22.

[15] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6ª edição. São Paulo : editora RT, 1990, p. 564.

É fundamental, portanto, ao Estado Democrático de Direito que se permita ao administrador público divulgar os atos e acontecimentos da administração, sob pena de, não o fazendo, tolerar que desmandos se concretizem, não pela veiculação de fatos irreais ou deturpados – característicos dos excessos na propaganda – mas por estar acobertada a ação administrativa pelo manto do sigilo.

E, onde há clandestinidade aumenta-se consideravelmente o risco de ausência de controle eficaz dos atos de governo e, por óbvio, da ocorrência de arbitrariedades.

Assim se pronuncia Adílson Abreu DALLARI:

> "Ora, para poder participar realmente dos atos de governo, o cidadão precisa ficar sabendo o que o governante está fazendo ou pretende fazer. Sem publicidade fica seriamente prejudicado o exercício da democracia participativa. Em resumo, os princípios fundamentais da Constituição da República Democrática e Federativa do Brasil indicam claramente que a Administração Pública não pode ser secreta, reservada, acessível apenas aos detentores do Poder. Também não é razoável que os assuntos administrativos cheguem ou não cheguem ao conhecimento do povo na dependência do interesse ou da boa vontade da imprensa".[16]

A publicidade é, pois, inafastável no Estado Democrático de Direito.

---

[16] DALLARI, Adílson Abreu. **Divulgação das atividades da Administração Pública – Publicidade Administrativa e Propaganda Pessoal**. Consulta, 10.11.90. Publicada na Revista de Direito Público - Cadernos de Direito Municipal. São Paulo : editora RT, 1994.

CAPÍTULO II
OS LIMITES À PROPAGANDA GOVERNAMENTAL

4. PROPAGANDA GOVERNAMENTAL REGRADA.

Verificou-se que a publicidade oficial tomada de maneira desregrada pode levar a um desvirtuamento na condução dos negócios da Administração Pública. Por exemplo, pela possibilidade de perpetuação de dirigentes no poder e violação de liberdades públicas. E a história demonstrou o fato.

Ao revés, a ausência de informação sobre as atividades desenvolvidas pelo governo acarreta arbítrios e desmandos pela impossibilidade de controle externo, especialmente daquela fiscalização exercida pela próprio povo.

O Estado Democrático de Direito exige que se encontre um ponto de equilíbrio para tornar a administração pública transparente sem que isso importe em desperdícios de recursos do erário ou em vantagens pessoais aos agentes públicos, em detrimento dos interesses da população.

Nesse sentido, convém reafirmar o ensinamento de Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR sobre a inafastabilidade da publicidade oficial como pressuposto da transparência:

> "Há um autêntico interesse público em sua divulgação, assumindo contorno de informal prestação de contas e de oferta pública, como meio de redução da distância entre a Administração Pública e a sociedade, informando, educando e orientando a comunidade na gama infinita de seus direitos e deveres e na ciência de um programa, na prestação de serviços públicos à sua disposição, na formação da cidadania".[17]

---

[17] MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular**. São Paulo : editora Saraiva, 2004.

E, se a propaganda é inarredável para a existência de um Estado às claras, impõe-se identificar os limites aos quais deve se submeter a divulgação dos atos do governo.

4.1. O Texto Constitucional.

A atual Constituição Federal, de inspiração republicana e democrática, inovou na matéria e, autorizando expressamente a realização da propaganda governamental, estabeleceu os contornos que deve obedecer, trançando, assim, os respectivos limites para a publicidade nos órgãos públicos.

Assim aconteceu porque, conforme sustenta Alexandre MORAES, "tornou-se generalizada a prática de grandiosas e complexas promoções pessoais de autoridades componentes da autoridade pública, em especial, dos próprios chefes do Poder Executivo, nas três esferas da Federação, realizadas às custas do erário público".[18]

Visando coibir os excessos, dispõe o artigo 37, *caput*, da Constituição da República que "*a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*".

E, no parágrafo 1°, trata especificamente dos limites à propaganda governamental, dispondo que "*a publicidade de 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*".

Ives Gandara da Silva Martins tratou de esclarecer os fundamentos da inovação constitucional operada em 1988, dizendo que "as Constituições anteriores não cuidaram

---

[18] MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 5ª edição. São Paulo : editora Atlas, 1999, p. 317.

deste tema. Não havia, pois, uma proibição constitucional que impedisse a realização, sob o falso manto de uma publicidade necessária para atos, programas, obra, serviços e campanhas dos órgãos públicos de uma verdadeira promoção pessoal das autoridades componentes do governo. Verbas enormes eram gastas com tal sorte de publicidade indevida. O Texto Constitucional em vigor não proibiu, é obvio, toda e qualquer publicidade, mesmo porque para certos atos administrativos ela é indispensável. Procurou, no entanto, discriminar a publicidade consentida condicionando-a à satisfação de determinados objetivos e impedindo a existência de certos elementos que a seguir se examinarão"[19].

Aliás, o fundamento da inserção no Texto Constitucional da limitação à propaganda foi estampado no pronunciamento do então deputado federal Airton Cordeiro, em 13 de janeiro de 1988, quando assim se pronunciou:

> "É justo e necessário que os órgãos públicos, em qualquer âmbito ou nível, tenham seus programas e estruturas de divulgação, não só para orientação e a educação informal das comunidades, como para dar permanente ciência da correta aplicação dos recursos públicos, além da prestação de contas obrigada por lei. Entretanto, valendo-se de inúmeros subterfúgios, muitos governantes têm utilizado recursos orçamentários desmensurados para verdadeiros programas de culto à personalidade, que dão origem, inclusive, aos desvios de recurso e à corrupção".[20]

Insta frisar que referida inovação foi trazida em dispositivo constitucional de eficácia plena e, em conseqüência, com aplicabilidade imediata, direta e integral, independendo de legislação posterior para a sua inteira operatividade[21]. Ademais, a mesma norma tem aplicabilidade horizontal – no sentido de colher toda a administração pública direta e indireta – e vertical – no sentido de colher todos os entes federativos[22].

---

[19] SILVA MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. 02. São Paulo : editora Saraiva, 1990, p. 39.
[20] Conforme citação feita por SCHIRMER, Mário Sérgio de Albuquerque; e GEBRAN NETO, João Pedro. **Publicidade Estatal na Constituição de 1988**. RDP/97 – Estudos e Comentários, p. 201.
[21] TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo : RT, 1990, p. 26.
[22] MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Publicidade Oficial: Moralidade e Impessoalidade**. São Paulo : editora RT, ano 83, julho de 1994, vol. 705, pag. 82.

Para a adequada compreensão do Texto Constitucional no que diz respeito à propaganda governamental, passa-se à análise, em separado, do *caput* e do parágrafo 1º, ambos do artigo 37 da Constituição Federal.

4.1.1. O *caput* do artigo 37 da Constituição da República.

Os princípios constitucionais da Administração Pública, consagrados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, não tratam especificamente da propaganda governamental. Porém, traçando paradigmas de atuação a serem observados por todos os agentes públicos, nas três esferas de governo, acaba por impor comportamentos tidos como legítimos, que devem espelhar os atos que envolvem toda a ação governamental, incluindo àqueles que dizem respeito à publicidade oficial.

Como é cediço, os princípios têm caráter normativo e estruturante do ordenamento jurídico e, como tais, são impostos à observância de todos. De conseguinte, têm desempenhado fundamental papel no regramento da atuação estatal pautada, não simplesmente pela adequação de um comportamento à letra da lei, mas à efetiva correspondência do ato com os valores fundamentais do sistema jurídico.

Mateus Eduardo Siqueira Nunes BERTONCINI ensina "que com a evolução do pós-Positivismo, os adeptos dessa nova corrente de pensamento passam a reconhecer o caráter normativo dos princípios, equiparando-os neste aspecto às demais disposições integrantes do ordenamento jurídico. Com isso, cai por terra a separação que antes se fazia entre normas e princípios, passando aquela designação a ser utilizada como gênero e não mais como espécie. Ou seja, os princípios e as regras – estas também chamadas de disposições – tornam-se espécie do gênero norma jurídica".[23]

Carmen Lúcia Antunes ROCHA sintetiza a característica normativa dos princípios citando Canotilho:

---

[23] BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : editora Malheiros, 2002, p. 51.

> "Hoje, como prelecionado por Gomes Canotilho, toda a Constituição é lei; nada de sua coercitividade se exila. O princípio constitucional veicula-se em norma superdotada de potência impositiva imediata, fundamento de validade e coerência de todo o sistema jurídico".[24]

Disto resulta que, cuidando-se da propaganda oficial – que envolve a apreciação de ato administrativo discricionário – é de fundamental importância confrontá-lo com os princípios constitucionais da Administração Pública a seguir elencados.

4.1.1.1. Princípio da legalidade.

Dogma do Estado de Direito, o princípio da legalidade impõe ao administrador público que ação administrativa paute-se de acordo com a lei. Mas diferentemente de permitir que o administrador faça o que a lei não proíbe, em se tratando de ação administrativa, o administrador pode fazer somente o que a lei expressamente autoriza.

É um princípio, segundo Mateus Eduardo Siqueira Nunes BERTONCINI "que resulta de conquista dos tempos modernos, em substituição ao modelo anterior, que se submetia ao beneplácito do príncipe", servindo "como antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da cidadania"[25].

A legalidade exige, assim, que a propaganda governamental atenha-se estritamente à divulgação de atos previstos em lei e nos termos por ela expressamente autorizados.

E mais. Deve a publicidade oficial atender a fins coletivos, porquanto o princípio da legalidade constitucionalmente consagrado, conforme leciona José Afonso da SILVA, traz implicitamente consigo o *princípio da finalidade administrativa*, entendido como a inafastável busca do interesse público na prática de qualquer ato administrativo.[26]

---

[24] ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte : editora Del Rey, p. 43.
[25] BERTONCINI, op. cit., p. 89.
[26] SILVA, op. cit., p. 562.

4.1.1.2 Princípio da impessoalidade.

O princípio da impessoalidade, consagrado no *caput* do artigo 37 da Constituição da República, foi reafirmado, no que diz respeito à propaganda governamental, no parágrafo 1º do mesmo dispositivo, ao vedar expressamente que a publicidade oficial vise a promoção pessoal da autoridade, ainda que indiretamente.

Tal princípio será minudentemente apreciado no item 4.1.2.2, abaixo.

4.1.1.3. Princípio da moralidade.

O princípio da moralidade impõe ao administrador público uma atuação, não só voltada à observância da legalidade, mas pautada segundo a ética, a boa-fé, a honestidade e a retidão. Não basta para que determinado comportamento seja considerado legítimo, que espelhe formalmente[27] o que diz a lei, pois deve, além disso, refletir também uma postura justa.

Trata-se de princípio que serve de importante meio de controle tendente a evitar a ocorrência de desvios de finalidade na ação administrativa.

Hely Lopes MEIRELLES, citando Hauriou, afirma 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 de sua conduta, acrescentando que o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos – *non omne quod licet honestum est*".[28]

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO bem posiciona como deve o princípio da moralidade ser encarado:

---

[27] SILVA, op. cit., p. 563.
[28] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16ª edição. São Paulo : editora RT, 1991, p. 79.

> Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto decorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética nas instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna. Não é preciso, para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiram a autoridade; o ato em si, o seu objeto, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada. Na aferição da moralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade (Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991, p. 111)[29].

Em publicação efetuada na Revista Tributária e de Finanças Públicas, coordenada por Dejalma de CAMPOS, é asseverado que o "aperfeiçoamento da idéia de Justiça e legitimidade da atividade administrativa dependem da intenção e dos meios adotados para sua efetivação. E esta só será moralmente subjetiva se o agente público se pautar pela honestidade, lealdade e boa-fé com vistas ao alcance do bem comum. Em outras palavras, agir com probidade, elemento ético que não só legitima a atividade administrativa, mas constitui seu elemento essencial". E acrescenta: "a supremacia do interesse público é consectário lógico dos princípios constitucionais estatuídos no artigo 37, *caput*, que impõem ao administrador púbico um atuar moral, legal e de forma transparente (pública) e impessoal, e constitui *conditio sine qua non* para a promoção do bem-estar de toda a coletividade[30].

Mateus Eduardo Siqueira Nunes BERTONCINI ensina "que a Lei nº 9.784 também fixou critério de interpretação e aplicação do princípio da moralidade, determinando ao agente público atuação segundo padrões de probidade, decoro e boa-fé

---

[29] MORAES, op. cit., p. 289.
[30] Revista de Tributária e de Finanças Públicas. Ano 12 – maio/junho de 2004. São Paulo : editora RT, 2004, p. 219.

(art. 2º, parágrafo único, IV). Outrossim, o princípio da moralidade não obriga apenas o agente público, dirigindo-se também ao particular que se relaciona com a Administração Pública. É evidente que deve ser assim, porque em grande parte dos negócios escusos realizados pela Administração Pública os mesmos são assim praticados para beneficiar o agente e o particular que mantém determinada relação jurídica com o Estado. Nessas condições tem-se a chamada 'bilateralidade', que pode produzir a punição do agente e do particular".[31]

Em se tratando da publicidade oficial, portanto, o princípio da moralidade exerce papel importantíssimo como fator de controle, especialmente de desvios de finalidade, haja vista que, impondo parâmetros éticos de comportamento ao administrador público, coibi toda ação que afronte a lealdade, boa-fé e a honestidade, incluindo nisto, à evidência, gastos excessivos ou a promoção pessoal em detrimento do interesse público ou das liberdades democráticas.

4.1.1.4. Princípio da publicidade.

O princípio da publicidade foi objeto de análise no Capítulo I, item 2, por ocasião da apreciação da transparência administrativa.

4.1.1.5. Princípio da eficiência.

O princípio da eficiência impõe que a atividade administrativa deve pautar-se para alcançar resultados de interesse público, observando, no cumprimento das obrigações estatais, a obtenção do bom resultado, com objetividade e imparcialidade.

Para Alexandre MORAES o princípio da eficiência "é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente,

---

[31] BERTONCINI, op. cit., p. 107.

participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca de qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social".

E complementa: "o princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade".[32]

Segundo sustenta Diogenes GASPARINI é um atuar administrativo com "rapidez, perfeição e rendimento".[33]

A realização da propaganda governamental deve, pois, atender tal desiderato, porquanto, ante a notória escassez de recursos públicos, a rentabilidade social somente pode ser atingida se não ocorrerem desperdícios no instante em que se divulgam atos com caráter educativo, informativo ou de orientação social. Além disso, excessos em gastos com publicidade em detrimento do atendimento dos serviços públicos básicos necessários ao atendimento da comunidade podem, da mesma forma, comprometer a eficiência administrativa.

Observe-se que, em se tratando de publicidade oficial, a análise acerca do respeito ao princípio da eficiência pode partir, não somente da apreciação do próprio ato administrativo ligado à propaganda, mas do exercício de comparação entre ele e a divulgação realizada em confronto com todas as demais obrigações estatais pendentes de serem cumpridas. Em outras palavras: não é eficiente a Administração que prioriza a publicidade quando existem outras necessidades prementes ainda não atendidas, tais como a saúde ou a educação.

4.1.1.6. Conseqüências da existência dos princípios constitucionais.

---

[32] MORAES, op. cit., p. 295.
[33] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª edição, São Paulo : Saraiva, 2004.

A análise dos princípios constitucionais acima tratados, tomados com caráter normativo, demonstra que são eles relevantes limitadores à publicidade oficial, na medida em que impõem ao administrador público, no exercício da divulgação dos atos do governo, conduta pautada pela lei, pela moral, pela eficiência e pela impessoalidade.

Bastariam tais premissas no ordenamento jurídico para que se permitisse exercer o controle dos atos relativos à propaganda governamental, posto que possível, por intermédio dos ditos princípios, o confronto entre o justo e o injusto, o legal e o ilegal, o pessoal e o impessoal, o honesto e o desonesto, o eficiente e o ineficiente.

Aliás, o próprio princípio da moralidade, por exemplo, nem precisaria estar explícito na Constituição da República para que fosse necessária a sua observância pelos agentes públicos, porquanto a conduta ética sempre foi, é e sempre será ínsita e indissociável de qualquer ação administrativa.

Mas o Texto Constitucional quis deixar bastante clara a preocupação do constituinte com a propaganda governamental[34].

Nesse sentido, reafirmou a necessidade de observância dos princípios constitucionais no que pertine à publicidade oficial no parágrafo 1º do artigo 37.

Conforme ponderam Mário Sérgio de Albuquerque SCHIRMER e João Pedro GEBRAN NETO "a rigor, tal dispositivo não seria necessário, pois o *caput* do artigo já havia consagrado, entre os princípios que devem reger a administração pública, o princípio da impessoalidade. Todavia, diante dos abusos que vinham sendo cometidos, viu-se o constituinte na obrigação de reduzir ainda mais o campo de liberdade da propaganda oficial, restringindo-a apenas aos casos em que tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social"[35].

4.1.2. O parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição da República.

---

[34] SCHIRMER e GEBRAN NETO, op. cit., p. 201.
[35] SCHIRMER e GEBRAN NETO, op. cit., p. 201.

O parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição da República estabeleceu, de maneira cristalina, os limites à publicidade oficial, prevendo dois principais marcos normativos para a propaganda, a seguir descritos: a. a publicidade somente pode ter caráter educativo, informativo ou de orientação social; e b. a publicidade não pode ensejar a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, ainda que indiretamente.

Trata-se de vedação absoluta e sem restrições à personalização da propaganda oficial[36].

Ainda que pareça óbvio afirmar, a publicidade oficial é restrita aos órgãos públicos, sendo vedado que seja realizada em benefício de órgão ou instituição privada, ainda que de utilidade pública (excetuada, à evidência, as pertencentes a entidades da administração indireta e fundacional)[37].

4.1.2.1. O caráter educativo, informativo ou de orientação social.

A primeira parte do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição da República determina que a propaganda somente poderá ter *caráter educativo, informativo ou de orientação social.*

Cuida-se, aqui, dos requisitos de validade da propaganda oficial, tomados como a finalidade para a qual se destina e as circunstâncias em que pode ser realizada.

Para adequada interpretação das ditas expressões, mister se faz esclarecer, inicialmente, o significado exato de cada uma das palavras.

O Dicionário Eletrônico AURÉLIO 2.0, esclarece que **educar** significa o *processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando a sua melhor integração individual e social.* Por sua vez, **informar** significa *noticiar, divulgar.* E, por fim, **orientar** significa *dar direção, guiar.*

---

[36] MARTINS JÚNIOR, Publicidade (...), op. cit., p. 83.
[37] MARTINS JÚNIOR, Publicidade (...), op. cit., p. 82.

O termo **social** implica em *sociedade*, *comunidade*.

De conseguinte, nota-se que as palavras usadas pelo Texto Constitucional impõem peculiaridades à propaganda governamental que visam, além de divulgar acontecimentos vinculados à Administração Pública, estabelecer o traço marcante do aperfeiçoamento e da isenção.

Daí porque, ao realizar a publicidade oficial, o administrador público deve ter por finalidade o aprimoramento da vida em sociedade, a transparência em relação ao poder e a imparcialidade que permita avaliação isenta dos destinatários da propaganda.

O caráter da divulgação dos atos do governo é exclusivamente o de acrescer qualitativamente dados à população, que não são quaisquer dados, mas aqueles que se prestem a uma utilidade à comunidade.

Carmen Lúcia Antunes ROCHA assevera, sintetizando o objetivo visado pelo constituinte de 1988, que a propaganda deve conter as características de "neutralidade, objetividade e interesse público"[38].

Mário Sérgio de Albuquerque SCHIRMER e João Pedro GEBRAN NETO acrescentam que o Texto Constitucional, ao estabelecer em seu artigo 37, parágrafo 1º, que a propaganda deve conter exclusivamente o caráter educativo, informativo ou de orientação social, criou um requisito especial para a validade do ato, consubstanciado na existência de uma finalidade específica. Assim se pronunciam:

> "A Constituição Federal de 1988, porém, foi bem mais longe, pois além do interesse público como finalidade geral de qualquer ato administrativo, condicionou a publicidade estatal a uma finalidade específica. A finalidade específica criada pelo constituinte foi justamente exigir que a propaganda oficial tenha, necessariamente, caráter educativo, informativo ou de orientação social[39].

Também lecionando sobre o tema, Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR focaliza o espírito do Texto Constitucional:

---

[38] ROCHA, op. cit., p. 169.
[39] SCHIRMER e GEBRAN NETO, op. cit., p. 203.

> "o círculo de atuação e a base de incidência da publicidade oficial são restritos aos fins constitucionais com nítida intenção de transparência administrativa (o acesso, o conhecimento, o controle e a possibilidade de crítica do povo sobre as atividades da Administração Pública), não se identificando com a oferta de um produto ou de um serviço no mercado. É essa publicidade referida no artigo 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal expressão de um direito subjetivo do povo à visibilidade da atuação administrativa. E, além da informação, manifestando o perfil da Administração Pública como instrumento a serviço da comunidade, está relacionada ao desenvolvimento da cidadania pelos desideratos de educação e de informação da sociedade a respeito dos assuntos de interesse público (calamidades públicas, combate a epidemias etc). Fora destes propósitos, a Administração Pública não é livre no consumo de recursos do erário com propagandas inúteis".[40]

Ives Gandara da SILVA MARTINS reforça a inafastável idéia de objetividade na propaganda oficial:

> "Em primeiro lugar, a publicidade há de ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Sem dúvida nenhuma há muitos pontos em que a coletividade pode receber uma informação ou uma educação relativa a questões atinentes à ordem, à saúde e ao bem-estar público. Portanto, a matéria veiculada há de ter um caráter eminentemente objetivo e voltada para o atingimento de sua finalidade, sem com isto estar simultaneamente promovendo o governo ou algumas de suas autoridades. É por isso que a parte subseqüente do preceito vai consignar que não podem constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos"[41].

4.1.2.2 Vedação à promoção pessoal.

A segunda parte do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição da República, repisando a necessidade da publicidade oficial assumir tão-somente um caráter de divulgação isenta e destinada a acrescer qualitativamente dados à comunidade, impede qualquer tipo de propaganda governamental que importe em promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos.

---

[40] MARTINS JÚNIOR, Transparência (...), op. cit., p. 120.
[41] MARTINS JÚNIOR, Transparência (...), op. cit., p. 158 e 159.

É a proibição expressa do culto ao personalismo[42].

Evita-se, com tal dispositivo, que a divulgação de atos do governo possa servir de instrumento para que os seus representantes tirem proveito próprio às expensas da Administração Pública, especialmente dividendos políticos.

Qualquer publicidade oficial que dê guarida, ainda que indireta, implícita, dissimulada, disfarçada ou subliminarmente, a vantagens pessoais ao administrador, com a sua identificação, deve ser considerada ilegal, porquanto o ato decorre de desvio de finalidade.

Outrossim, na busca da repressão a toda forma de personalização da propaganda governamental – ainda que sem a exposição direta do governante, o Texto Constitucional impediu também a utilização de *nomes*, *imagens* ou *símbolos* que, em razão da vinculação que guardam com a autoridade pública, possam ensejar aquela promoção pessoal de forma oblíqua[43].

Registre-se que o elenco referido no dispositivo constitucional é apenas exemplificativo[44], porque pode abranger, além dos *nomes*, *imagens* ou *símbolos*, quaisquer outros meios de criatividade, tais como logotipos, animais, *jingles*, músicas, cores, apelidos e expressões que lembrem o administrador ou corrente política a qual pertença.

Lívia Maria Armentano ZAGO discorre sobre a vedação à promoção pessoal e exemplifica os casos mais evidentes da personalização vedada pela Constituição da República:

> "A permanência e o uso posterior às eleições dos símbolos, dos logotipos da campanha política, a divulgação constante e indevida do nome do titular do cargo, do partido ao qual pertence, quando não acompanhada do jingle empregado na campanha eleitoral, programas de rádio, televisão, em cartazes, painéis, anúncios em jornais e revistas, nos

---

[42] SCHIRMER e GEBRAN NETO, op. cit., p. 201.
[43] MARTINS JÚNIOR, Publicidade (...), op.cit., p. 83.
[44] SCHIRMER e GEBRAN NETO, op. cit., p. 202.

sites da Internet, constituem manifestações inaceitáveis e indevidas de um personalismo que o princípio da impessoalidade tem por objetivo coibir"[45].

No mesmo sentido, posiciona-se Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO:

> Visa essa norma a impedir que a publicidade governamental sirva de instrumento promocional para autoridades ou servidores públicos. Ela, assim, não proíbe essa publicidade, seria um absurdo se o fizesse, pois ela é indispensável à informação que o cidadão tem o direito de receber (v. art. 5º, XXXIII). Todavia, essa publicidade poderia ter, além deste caráter informativo, também caráter educativo, ou de orientação social. No desiderato de impedir a personalização, ainda que indireta, dessa publicidade, o texto proíbe o uso de nomes, símbolos ou imagens que vinculem a divulgação a governante ou servidor determinado.[46]

Tratando-se de personalização oblíqua, importante questão se coloca: é legítima a instituição, a cada mandato, de um logotipo que sirva de registro exclusivo para aquele período de governo ?

A indagação se justifica porque a prática administrativa brasileira tem revelado com freqüência que os administradores públicos, a cada mudança de governo e mesmo não utilizando diretamente a própria imagem ou a do partido político ao qual pertencem para realizar a promoção pessoal, criam *slogans* ou marcas para a sua administração ou alteram os símbolos oficiais já existentes, o que, indiretamente, acaba por evidenciar a figura do mandatário daquele determinado momento histórico.

Para ilustrar a discussão e fomentar o debate, convém dizer que ninguém duvida que um símbolo de governo constituído de uma vassoura vincularia a pessoa do ex-Presidente da República Jânio Quadros ou que uma estrela vermelha ou um tucano, permitiriam associação, respectivamente, ao Partido dos Trabalhadores e ao Partido da Social Democracia Brasileira.

É por esta razão que o Texto Constitucional, ao impedir a promoção indireta da autoridade com o uso de nomes, símbolos ou imagens, repele veementemente dita prática

---

[45] ZAGO, Lívia Maria Armentano. **O Princípio da Impessoalidade**. Rio de Janeiro, 2001, p. 213.
[46] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**, vol. 01, pág. 252.

administrativa, na medida em que a alternância do poder e a substituição contínua de verdadeiras *logomarcas* impõe ao erário público ônus desnecessário, que extrapola o caráter objetivo e isento de que deve se revestir a divulgação dos atos da Administração Pública.

Assim, somente os símbolos oficialmente instituídos – bandeira, brasão, arma, hino e selo – podem estar ligados à propaganda governamental, sob pena de se criarem dísticos de um ente federativo com características eminentemente privadas e transitórias.

Registre-se, neste particular, que, no Estado do Paraná, a Lei Complementar Estadual nº 52/90 dispõe expressamente, em seu artigo 1º, quais são os símbolos do Estado: a bandeira, o brasão de armas, o hino e o sinete. Tal diploma legal foi questionado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 15.494-5, julgada improcedente, circunstância que ensejou a edição do Decreto Estadual nº 5.213, de 27.05.2002, restabelecendo os símbolos paranaenses referidos na lei questionada.

No sentido da impossibilidade do uso da logomarca, o ensinamento constante da Revista Tributária e de Finanças Públicas, coordenada por Dejalma de CAMPOS:

> "Nesse diapasão, como fator de integração da política nacional e de identificação dos entes que compõem a Federação brasileira, os símbolos estabelecidos para a República Federativa do Brasil no parágrafo 1º do art. 13 da CF são insubstituíveis e limitam a disposição do parágrafo seguinte que autoriza os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a terem símbolos próprios. O que não quer dizer que qualquer "coisa ou imagem" possa representá-los, mas tão-somente aqueles que na história das constituições brasileiras sempre constituíram símbolos (bandeira, hino, selos, armas).
>
> A cada quatro anos, alterando ou não o grupo político no poder, o erário financia a troca de pinturas em placas, prédios, veículos, uniformes, jornais etc. Ao que parece, estamos diante de uma imoral e absurda confusão entre o que são símbolos do Município e o que é "logomarca" privada de cada governador ou grupo político que assume o Poder Executivo Municipal.
>
> Trata-se da criação de uma imagem institucional privada, própria de determinada administração (Prefeito), que a personifica, e sempre que for utilizada na publicidade de atos, serviços, campanhas etc estará vinculada à pessoa do administrador e não do Município. Peculiar subterfúgio, que não atende aos desígnios e espírito da simbologia local à luz do mandamento constitucional, mas a interesses particulares, já que transmuda

em evidente promoção pessoal do administrador público às expensas dos cofres públicos".[47]

Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR acrescenta que "o uso de símbolos e expressões ligados pelo maketing político-administrativo à pessoa do administrador público, e que não constituem o símbolo oficial (como o brasão) de uma pessoa jurídica de direito público e dos entes da administração pública indireta é também expressamente proibido pelos preceitos constitucionais da impessoalidade e da moralidade aplicados à publicidade dos atos administrativos. De fato, a cada alteração de governo (federal, estadual ou municipal) assiste-se pelos meios de comunicação, pelas placas de obras, pelos documentos oficiais, enfim, por todos os modos hábeis de veiculação de idéias, a correspondente alteração dos símbolos da administração pública. Símbolos esses, todavia, que não constituem a marca oficial da administração pública, e consistem na marca transitória de cada governante. Tal conduta afigura-se violadora dos princípios constitucionais aqui destacados, bem como aquela que inova com expressões ou símbolos de cunho pessoal ou personalizante, às vezes oriundas da campanha político-partidária, que são, evidentemente, estranhas à administração pública. Exemplos dos mais variados são colacionados com as expressões 'governo do povo', 'governo democrático' ou frases análogas". E arremata: "é preciso, desta maneira, que apenas os símbolos oficiais da administração pública (aprovados pela forma correta e pelo poder competente) como o brasão, a bandeira, as armas, o selo oficial, sejam utilizados na publicidade de atos, obras, serviços, programas e campanhas de caráter informativo, educativo ou de orientação social, da administração pública direta, indireta e fundacional, para o devido respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade – de eficácia plena – mostrando que o executor da realização não é a autoridade que representa, mas, é a própria administração pública, perene, indissolúvel, impessoal, e com o interesse público em meta".[48]

---

[47] CAMPOS, op. cit., p. 223.
[48] MARTINS JÚNIOR, Publicidade (...), op. cit., p. 86.

Verifica-se, portanto, que o artigo 37, parágrafo 1º, segunda parte, da Constituição da República – que impede que a propaganda governamental possa ensejar a promoção pessoal, ainda que indiretamente – é decorrência da consagração do princípio da impessoalidade[49], previsto no *caput* do mesmo artigo.

Eis aí o fundamento principal de mencionada regra constitucional limitadora da publicidade oficial.

Mateus Eduardo Siqueira Nunes BERTONCINI ensina que a doutrina brasileira, ao analisar o conteúdo do princípio da impessoalidade, apresenta três correntes: na primeira, o princípio da impessoalidade corresponderia ao princípio da finalidade, ou seja, o agente público deve perseguir o fim de interesse público disposto na lei, por conseguinte, despido de subjetivismos; na segunda, o princípio da impessoalidade seria o próprio princípio da igualdade; na terceira, o princípio da impessoalidade possuiria conteúdo próprio, encerrando a noção de que o autor institucional do ato é a Administração Pública e não o agente público, que apenas atua em nome da entidade administrativa.

Sem embargo da divergência apontada, referido autor posiciona-se sobre o conteúdo do princípio da impessoalidade nos seguintes termos:

> "O agente público, de qualquer Poder, ou de qualquer órgão, em qualquer nível de governo, em função da cogente impessoalidade, é o próprio Estado que serve aos administrados-cidadãos, nessa qualidade, como órgão do Estado. É o Estado que se apresenta ao administrado, e não a pessoa do funcionário. É por isso que a responsabilidade pelo ato lesivo do agente público é imputada ao Estado. Este último é apenas o meio que concretiza essa relação. É por isso que a responsabilidade pelo ato lesivo do agente público é imputada ao Estado, pois, a rigor, a lesão não foi produzida pela pessoa física, mas pelo Estado. O ato foi do Estado, levado a efeito pelo funcionário; ou seja, o ato foi da pessoa jurídica, e não da pessoa física do agente, mesmo naquelas situações lesivas em que o servidor regularmente investido age com dolo ou culpa (art. 37, parágrafo 6º, da CF). A impessoalidade explica também o porquê da vedação da promoção pessoal (art. 37, parágrafo 1º, da CF). O agente público deve agir institucionalmente, pois ele atua como se fosse a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público. Os atos são do órgão, e não do agente.

[49] MARTINS JÚNIOR, Publicidade (...), op. cit., p. 84.

> Portanto, a publicidade legítima deve ser do Estado, e não da pessoa física que momentaneamente o representa" [50].

Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR, por sua vez, vislumbra no princípio da impessoalidade três comandos: "a distinção da personalidade jurídica da administração público com a da pessoa que o exercita, a impossibilidade de personalização dos atos executados em nome da administração pública pela pessoa que a exercita e a busca da satisfação finalística da atuação administrativa que é o interesse público".[51]

Carmen Lúcia Antunes ROCHA aponta a razão do princípio da impessoalidade: a existência de um governo de lei, não de homens:

> "Os fundamentos do princípio da impessoalidade da Administração Pública repousam, primeiramente, na opção do regime político. Governo de leis, como é da natureza e condição do regime democrático, nele a neutralidade e a objetividade reinam sobre todos os movimentos do Estado. E tais qualidades estão na formulação mesma do conteúdo do princípio da impessoalidade da Administração Pública. Governo de homens seria o da pessoalidade. Foi a superação desta condição (que tornava alguns tão poderosos que podiam pela sua só vontade todos os outros, que se tornavam completamente àqueles submissos) que provocou o advento do Estado de Direito, no qual a Administração Pública, por ser uma forma de vitalização e dinamização do Direito do Estado, faz-se política e juridicamente impessoal".[52]

Os ensinamentos acima transcritos demonstram, num somatório, que a impessoalidade, base do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição da República, é a clara expressão da limitação da ação estatal em relação à propaganda governamental.

4.2. As Constituições dos Estados-membros.

---

[50] BERTONCINI, op. cit., p. 99.
[51] MARTINS JÚNIOR, Publicidade (...), op. cit., p. 85.

[52] ROCHA, ob. cit., p. 154.

As Constituições dos Estados-membros, sem exceção, reproduziram as normas insculpidas na Constituição da República quando se trata da propaganda oficial[53].

A Constituição do Estado do Paraná, além de reproduzir fielmente o parágrafo 1º da Lei Maior, acrescenta, no parágrafo 2º, do seu artigo 27, que "*semestralmente, a administração direta, indireta e fundacional, publicará, no Diário Oficial, relatório das despesas realizadas com a propaganda e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, especificando os nomes dos veículos publicitários*", revelando o propósito de dar transparência às informações que dizem respeito aos gastos com publicidade e respectivos beneficiários e, em conseqüência, permitir o controle externo do ato pela população.

A Constituição do Estado de São Paulo retrata, em seus parágrafos 1º e 2º do artigo 115, as disposições da Magna Carta a respeito da propaganda. Todavia, vai mais além e estabelece outro importante comando: veda a *publicidade de qualquer natureza fora do território do Estado, exceto às empresas que enfrentem concorrência no mercado.*

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 19, parágrafo 1º, espelha o texto federal, mas acrescenta que mesmo a propaganda da Administração Pública, *ainda que não seja custeada por esta*, deve atender exclusivamente ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, vedando-se a promoção pessoal da autoridade. A inovação aqui trazida refere-se à preocupação de preservar não só o interesse público tomado sob o aspecto patrimonial, mas resguardar toda a isenção e objetividade de que deve se revestir a ação governamental.

Tais exemplos, que revelam a expressão constituinte de três importantes Estados da Federação, demonstram, de maneira cristalina, a preocupação do legislador, inclusive o estadual, de impor limites à publicidade oficial, cada qual dos entes federativos ao seu modo, mas com o propósito único de garantir a lisura e a imparcialidade na divulgação dos atos da Administração Pública.

---

[53] ARAÚJO, op. cit., fonte: www1.jus.com.br.

4.3. A legislação infraconstitucional.

Não bastasse o Texto Constitucional de 1988 limitar o uso da propaganda governamental, no que foi seguido pelas Constituições dos Estados-membros, diversas normas infraconstitucionais esparsas contribuem para restringir o âmbito de discricionariedade na realização da publicidade oficial.

Alguns exemplos merecem realce.

A Lei Federal nº 9.504/97 dispõe, em seus artigo 73, inciso IV, alínea "b", o seguinte:

> *São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos nos pleitos eleitorais:*
> *VI – nos três meses que antecedem o pleito:*
> *b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração pública indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.*

Assim dispôs a Lei Eleitoral porque, ainda que praticada dentro dos parâmetros constitucionais, a propaganda governamental pode implicar na obtenção de dividendos políticos, comprometendo o equilíbrio do pleito em razão da transmissão massiva de informação a influenciar a vontade do eleitor.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), por sua vez, especialmente no artigo 15, impõe que a geração de despesa, incluída a propaganda governamental, somente pode ocorrer quando observados os requisitos dos artigos 16 e 17

da mesma lei, impedindo, portanto que o gasto com publicidade fique ao alvedrio da autoridade[54].

Já o Decreto Federal nº 4.799/03 dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal e, inspirado no Texto Constitucional, estabelece regras minuciosas para a divulgação dos atos da Administração. A respeito deste decreto, convém destacar o artigo 3º, incisos I e II, que determina que a execução das ações de comunicação do governo deve contemplar a *sobriedade e a transparência nos procedimentos* e a *eficiência e a racionalidade na aplicação dos recursos*. Ademais, o mesmo diploma, no artigo 9º e no artigo 10, impõe que a ação publicitária do Executivo Federal seja veiculada por agência de propaganda, contratada por intermédio de licitação.

Até a Lei Federal nº 6.454/77, anterior à nova ordem constitucional, tinha inspiração na moralidade administrativa, proibindo a atribuição de nome de pessoa viva a bem público ou a inscrição dos nomes de autoridades ou administradores em placas indicadoras de obras ou em veículo de propriedade ou a serviço da Administração Pública direta ou indireta[55].

4.4. A jurisprudência.

A jurisprudência, dando interpretação ao artigo 37, parágrafo 1º, da Constituição da República, constitui-se em importante norte a orientar a propaganda governamental.

Merecem, pois, destaque alguns julgados que contribuíram para dar uma dimensão do alcance do referido dispositivo constitucional.

Deles, conforme adiante se verá, extraem-se diretivas já acolhidas em julgados do Poder Judiciário, tais como: o *reconhecimento* da força normativa e limitadora exercida pelos princípios constitucionais em sede de propaganda governamental – em especial, dos princípios da moralidade e da impessoalidade; o *reconhecimento* da necessidade do uso

---

[54] MARTINS JÚNIOR, Transparência (...), op. cit., p. 127.
[55] MARTINS JÚNIOR, Transparência (...), op. cit., p. 125.

apenas dos símbolos oficiais – evitando-se logomarcas que possam ensejar mensagens subliminares; o *reconhecimento* de que a publicidade que não atende aos ditames do artigo 37, parágrafo 1º, da Constituição da República, representa desvio de finalidade; o *reconhecimento* de que dito parágrafo tem eficácia plena; o *reconhecimento* da impossibilidade de veiculação de posicionamentos ideológicos em sede de publicidade oficial; o *reconhecimento* de que o dano patrimonial ao erário não é pressuposto à lesividade; o *reconhecimento* de que os excessos importam em ato de improbidade administrativa; e o *reconhecimento* da adequação do uso da Ação Civil Pública e da Ação Popular como instrumentos à responsabilização das autoridades.

A seguir, os entendimentos que bem retratam as posições acima elencadas, transcritos em ementas ou em trechos de fundamentação de acórdãos:

4.4.1. "Ementa: Ação popular. Propaganda e publicidade oficial do município. Art. 37, § 1º, da Constituição da República. Aplicação. Norma de eficácia plena. Desnecessidade de regulamentação. Recurso não provido. Ação popular. Propaganda e publicidade oficial do município. Cunho eminentemente personalístico. Violação ao princípio da impessoalidade. Deliberada intenção de propaganda pessoal. Ofensa ao art. 37, § 1º, da Constituição da República. Reparação do dano devida. Recurso não provido. Ao administrador cabe prestar contas e levar informações à população, mas deve fazê-lo com a observância dos princípios que norteiam a Administração Pública, sempre de modo impessoal" (TJSP, AC 213273-1 / Promissão. Rel. : Des. Lei Cintra. 7ª Câmara Civil. Decisão 14/09/94. JTJ/SP/Lex – 166, p. 9).

4.4.2. "Ação popular. Liminar proibitória do uso de slogans e logotipos utilizados na campanha eleitoral do atual prefeito. Promoção pessoal. Artigo 37, 1º, CF/88, recurso parcialmente provido apenas para conceder ampliação do prazo para cumprimento da decisão recorrida. Aparentando ser exíguo o prazo para cumprimento da medida liminar em ação popular, concede-se sua ampliação para que possam as determinações ser cumpridas. A publicidade institucional do município não pode conter símbolos ou imagens que configurem promoção pessoal de autoridades ou servidores, conforme expressa proibição constante do art.

37, § 1º da Constituição Federal (...). "Sem que se adentre ao mérito da ação principal, porém, em cognição sumária, a fim de se aquilatar quanto a presença dos requisitos legais aptos a concessão da medida liminar, como se observa nos documentos de f. 30/37, ocorreu afronta ao mandamento constitucional já mencionado em face da utilização de símbolo anteriormente utilizado em campanha eleitoral, bem como de slogan de campanha, embora que com pequena alteração de seu texto, o que evidentemente não se trata de publicidade com caráter educativo, informativo ou de orientação social, se tratando na verdade de autopromoção política ou pessoal" (TJ/PR, Agravo de Instrumento 88661-9, de São Miguel do Iguaçu. Rel. De. Jesus Sarrão).

4.4.3. "Decisão: Acordam os julgadores integrantes da 4a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso. Ementa: Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa - Prefeito Municipal - Fixação de cartazes, vinculando atos e provimentos administrativos com a pessoa do administrador - propaganda do índice de aprovação da gestão do apelante na prefeitura, na proximidade do ano eleitoral - ofensa ao parágrafo 1º, do art. 37, da Constituição Federal - Violação aos princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade, da legalidade e da razoabilidade - Improbidade que atenta contra os princípios administrativos - Desnecessidade da ocorrência de efetivo prejuízo aos cofres públicos - Pena de suspensão dos direitos políticos pelo período de três anos - Mínimo legal - Aplicação proporcional - Recurso improvido" (Acórdão nº 110408100, Paranavai - 1a. Vara cível, 196344, Câmara Cível, Rel. Lauro Laertes de Oliveira julg: 05/12/2001).

4.4.4. "Direito Constitucional e Administrativo. Ação popular. Administrador público municipal. Ato lesivo ao princípio da moralidade da administração pública. Reputa-se lesivo o ato do administrador público que grafa seu nome e veicula sua imagem em revista custeada por partido político, como se fosse publicidade oficial, por trazer evidente agregação de promoção pessoal à publicidade de obras ou projetos sociais, restando ferido o princípio da moralidade (art. 37, § 1º, da CF). Rejeitaram a preliminar e negaram provimento ao recurso" (TJRS, apelação cível nº 70002977676, 1ª CC, Des. Roque Joaquim Volkweiss (relator) – 17.04.02).

4.4.5. "Ementa: Administrativo. Constitucional. Ação popular. Publicidade. A inclusão de slogan na publicidade dos atos da administração pública, com conteúdo subliminar que o

identifica como partido político dos governantes, constitui propaganda pessoal ilícita, vedada no artigo 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. A impressão do slogan ocupa espaço desnecessário, encarecendo as publicações como lesão ao erário público e não atende aos requisitos de ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Embargos rejeitados". (Resumo) (Embargos infringentes nº 593129422, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Vellinho de Lacerda, julgado em 01/07/1994).

4.4.6. "Ação popular - Veiculação de propaganda pessoal do Prefeito e da sua administração, via Internet, em site da Prefeitura Municipal - Tratando-se de site institucional, da Prefeitura, a veiculação, nele, de propaganda pessoal do Administrador Público atenta contra o princípio da impessoalidade inscrito no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988, configurando, pois, desrespeito à proibição ditada pela liminar deferida, que se reportou a "qualquer tipo de propaganda ou publicidade oficial do Município" - Recurso provido". (Agravo de Instrumento n. 171.869-5 - Barretos - 8ª Câmara de Direito Público – TJSP - Relator: José Santana - 13.12.00 - V.U.).

4.4.7. "O administrador que insere publicidade pessoal em viaturas oficiais, bancos e placas indicativas de obras da municipalidade pratica ato lesivo ao patrimônio municipal e violador do princípio da impessoalidade, constante do art. 37, § 1º da CF de 1988. Nessa hipótese, a ação popular deve ser deferida para a desconstituição do ato, retirando-se as inscrições e determinando-se a indenização dos custos" (Apelação Cível nº 143-146-1, de 13 de junho de 1991, TJSP, Re. Des. Francisco Casconi, RT 671, st/91, p. 94/96).

4.4.8. "Ação Popular. Uso de símbolo da campanha eleitoral, pelo atual prefeito municipal nas publicidades oficiais. Inadmissibilidade. Afronta ao princípio da impessoalidade e da moralidade administrativa e da proibição expressa do uso do nome, símbolos ou imagem que caracterize promoção pessoal da autoridade. Inteligência do artigo 37, caput e § 1º, da Constituição da República. Se o trevo vermelho de quatro folhas é símbolo exaustivamente usado na campanha eleitoral do prefeito, criando a imagem subliminar que o liga diretamente ao nome do alcaide, não pode ser usado como marca da administração, que tem de ser impessoal, posto que é marca do Administrador" (Apelação Cível nº 242.471.1/8-00, TJSP).

4.4.9. "Anúncio publicitário: desvio de finalidade. Veiculação de anúncio publicitário, pela paz no trânsito, com inclusão do nome do impetrante, deputado distrital, imputando-lhe conduta irregular – Programa com fins políticos – Inadmissibilidade. Toda e qualquer ação administrativa tem de visar o interesse da coletividade. Na medida em que o administrador persegue, ainda que concomitantemente com o interesse coletivo, interesse pessoal, incide em desvio de finalidade" (TJ – DF – CE – MS, Revista Jurídica, 02-15/129).

4.4.10. "Prefeito Municipal – Greve – Publicação de anúncio de apoio ao ato – Posicionamento ideológico e partidário da autoridade municipal – Ato ilegal e lesivo aos cofres públicos – Desvio de finalidade caracterizado – Ação popular procedente – Recurso não provido" (Apelação Cível nº 203.733-1, março/1994, RTTJSP- Lex 156/138).

4.4.11. "Também não se justifica, e caracteriza violação da lei e da Constituição, a inserção nas publicidades das expressões: "Governo da Comunidade", "Prefeitura de Portas Abertas", que também eram utilizadas, como mostra claramente o documento de fl. 13, na campanha eleitoral, e que estão, por isso mesmo, ligadas ao nome do candidato eleito. O logotipo e a expressão "Comunidade" e outras que forma usadas na campanha eleitoral, são símbolos que identificam o Administrador requerido, e não podem ser utilizadas nas campanhas publicitárias do Governo Municipal, por afrontarem o que dispõe o parágrafo 1º, do artigo 37 da Constituição Federal (...)" – Trecho de julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, Rel. Melo Júnior, Apelação Cível nº 160.666-1/0.

4.4.12. "Ação civil pública. Apelação. Propaganda oficial com intuito de promoção pessoal. Ofensa ao artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. Estampa de nomes e imagens em material escolar destinado a estudantes carentes. Violação do Princípio da Impessoalidade. Recurso não provido" (Apelação Cível nº 277.840.2/7, TJSP, Rel. Viseu Júnior).

4.4.13. "Improbidade administrativa: publicação de matéria pessoal sob as expensas do município – Inadmissibilidade – Inocorrência de quaisquer das hipóteses do parágrafo 1º do

artigo 37 da Constituição Federal – Ato ímprobo configurado – Responsabilidade solidária dos agentes que participaram da empreitada – Aplicação da Lei nº 8.429/92, com as conseqüências daí advindas – Ação procedente – Recurso da municipalidade não conhecido, improvido os demais apelos" (Apelação Cível nº 102.6265/9, TJSP, Rel. Aldemar Silva, 16.05.2000).

4.4.14. (...) "Por isso, se foram especificados os princípios regentes da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – carece de fundamento o logotipo ou lema, patrocinado por pessoa jurídica de direito público, no sentido de contraporem-se os administradores em virtude de seus sexos. E ressoa desconfortante a afirmação de que tal contraposição seja alimentada por critério emocional – "as coisas do coração e do amor são muito mais relevantes que nas administrações exercidas por varões" – quando os princípios da administração pública estão enumerados de forma taxativa para todos os administradores" (Trecho de decisão constante do Ag. Inst. nº 166.723-5/0, de 26 de setembro de 2000, do TJSP, da lavra do Relator Laertes Sampaio).[56]

5. INOBSERVÂNCIA DOS LIMITES IMPOSTOS À PUBLICIDADE OFICIAL: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

De nada adiantaria restringir o uso da propaganda governamental se não houvessem instrumentos para sancionar aqueles agentes públicos que extrapolam o âmbito lícito da publicidade oficial.

Constatada a inobservância das limitações jurídicas impostas à realização da divulgação dos atos do governo – que ocasionam, especialmente, a promoção pessoal da autoridade – os administradores que a ela deram causa, sem prejuízos de outras sanções – inclusive penais e políticas, estão sujeitos à responsabilização por ato improbidade administrativa.

---

[56] Tal decisão foi exarada em ação civil pública proposta pelo Ministério Público, na qual se sustentava que a Prefeita de Monte Aprazível deixou de usar os símbolos oficiais do Município previstos no art. 3º da LOM e confeccionou logotipo – materializado em uma árvore, com três corações em cor rosa servindo de copa, permitindo a visualização da letra "T", inicial do nome da Prefeita e uma flor que, aliada à cor rosa, simbolizava o sexo da Prefeita –, bem como slogan – "trabalhando com amor", que reforçava a mensagem dos corações e o simbolismo da Prefeita .

E assim é porque, em 1992, "o legislador ordinário deu o colorido necessário aos ditames do art. 37, parágrafo 4º, da CF, editando a Lei nº 8.429. Trata-se de um diploma legal que, a par de estabelecer, em rol exemplificativo, os atos de improbidade administrativa, oferece o instrumento adequado – a Ação de Improbidade – à promoção da responsabilidade daqueles que, por ação ou omissão, destoaram da diretriz de lealdade e retidão no trato com a República".[57]

Dissertando sobre o tema, Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR ensina que "a promoção pessoal de agentes públicos na propaganda governamental é desvio de finalidade, vício freqüentemente cometido. A autêntica ou dissimulada intenção da personalização torna ilícita a atividade da Administração Pública, mesmo que tenha como propósito simultâneo educação, informação ou orientação social, dando oportunidade à responsabilidade civil do agente público, inclusive por violação do dever de probidade administrativa, mediante a censura da Lei nº 8.429/92".[58]

Alexandre MORAES resume as conseqüências da violação dos princípios nucleares da ordem jurídica com a realização da propaganda governamental indevida:

> Essa conduta desvirtuada do agente político, visando sua autopromoção pessoal com a utilização de verbas públicas, afronta os princípios nucleares da ordem jurídica, com a obtenção pessoal de vantagens patrimoniais e políticas indevidas às expensas do erário, através do exercício nocivo de seu mandato político, e acarreta a infringência do art. 37, parágrafos 1º e 4º, da Constituição Federal, de forma, como já citado, de configurar-se ato de improbidade.[59]

Esmiuçando o assunto, Carlos Frederico dos SANTOS sustenta que os agentes públicos responsáveis pela propaganda governamental ilícita podem ser enquadrados na Lei nº 8.429/92, pela violação dos seguintes dispositivos:

- no artigo 9º, inciso I, considerado o "presente publicitário", pois "o agente público aceita que a sua publicidade autopromocional seja custeada por recursos privados de

---

[57] SAMPAIO, José Adércio Leite, et. al. **Improbidade Administrativa, os 10 anos da Lei nº 8.429/92**. Belo Horizonte : editora Dey Rey e ANPR, 2002.
[58] MARTINS JÚNIOR, Transparência (...), op.cit., p. 122.
[59] MORAES, op. cit., p. 319.

quem tem interesse, direito ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente de atribuições do agente público", com conseqüente enriquecimento ilícito;

- no artigo 9º, inciso XII, considerada a "publicidade oficial autopromocional", pois o agente público "aproveita-se da propaganda oficial, custeada pelo erário, para tirar proveito pessoal ilegal, enriquecendo-se ilicitamente, porquanto deixou de pagar de seu bolso pela autopromoção, aproveitando-se do exercício do cargo público";

- no artigo 11, *caput*, considerada a publicidade oficial autopromocional, cujos custos foram arcados pessoalmente pelo próprio agente público para se autopromover, circunstância violadora do princípio da impessoalidade . Também nesta hipótese se enquadraria a hipótese de autopromoção da autoridade através da "publicidade oficial ainda quando o erário não tiver pago por ela" – desde que não caracterize o "presente publicitário", o que desloca a tipificação para o enriquecimento ilícito[60].

Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR, sobre a tipificação das condutas que excedem os limites da propaganda governamental – especialmente na Lei de Improbidade Administrativa, esclarece "que a regra constitucional nada mais é que o expoente qualificado da impessoalidade e da moralidade administrativas na administração pública, para concluir que a violação da norma implica em improbidade administrativa, ilegalidade, nulidade e lesividade (esta presumida, *ex vi* do art. 2º e da Lei Federal 4.717/65, dos artigo 9º XIII [sic], 10, II [sic] e 11, I da Lei federal 8.429/92)".[61]

Emerson GARCIA e Rogério Pacheco ALVES, discorrendo sobre as ilicitudes na propaganda governamental à luz da Lei de Improbidade Administrativa, afirmam que "violado o princípio da impessoalidade, a conduta do agente poderá ser enquadrada na tipologia da Lei nº 8.429/92, caracterizando improbidade administrativa. Com efeito, de acordo com o artigo 9º, XII, do referido diploma legal, constitui ato de improbidade 'usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial

---

[60] SANTOS, Carlos Frederico dos. **A publicidade autopromocional do agente público como ato de improbidade administrativa**. In: Âmbito Jurídico, nov/2001 [Internet] http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0036htm.
[61] MARTINS JÚNIOR, Publicidade (...), op. cit., p. 84.

das entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei'. O agente que emprega dinheiro público no custeio de publicidade que lhe garantirá a promoção pessoal está, nitidamente, usando em proveito próprio a renda da entidade a que presta serviços".

E, sobre o dano ao erário, esclarecem "que, do mesmo modo, causa dano ao erário ao influir de qualquer forma para a aplicação irregular de verba pública, havendo a subsunção de sua conduta à figura do art. 10, XI, *in fine*, da Lei nº 8.429/92".

Por fim, acrescentam ditos autores que o agente público, ao violar o princípio da impessoalidade, "infringe o dever jurídico previsto no art. 4º da Lei nº 8.429/92 e, *ipso facto*, sua conduta se coaduna ao art. 11, caput e inc. I, da Lei nº 8.429/92. No primeiro dispositivo, ao violar um dos princípios regentes da atividade estatal e infringir o dever de honestidade e lealdade às instituições ao empregar o dinheiro público em desconformidade com o preceito constitucional; no segundo, 'ao praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência', pois atuara com desvio de poder".[62]

Registre-se que, sobre a tipificação dos atos de improbidade administrativa buscada pela doutrina nacional, Mateus Eduardo Siqueira Nunes BERTONCINI faz o seguinte questionamento:

> "Pela definição desse ato (o ato de improbidade) como lesão à estrita legalidade, vinculada à tipicidade penal, defendida por diversos autores renomados, subverte-se a real dimensão dessa figura prevista no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. Se o Texto Constitucional afirma categoricamente 'que os atos de improbidade importarão a 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', evidencia-se cristalinamente que não se pode simplesmente equiparar atos de improbidade com os tipos penais, para que esses, transformando-se em direito penal, subvertam o sentido da nova modalidade de ilícito inaugurada com a Constituição de 1988. Ao realizar tal equiparação, os atos de improbidade administrativa acabam desnaturados, perdendo sua índole eminentemente civil, cuja lei de regência regulou com adequação, fixando três espécies (atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

[62] GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2002, p. 308

> e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública), todas elas eminentemente explicativas conforme se pode apurar pela linguagem normativa empregada. Ora, se assim desejou o constituinte e assim procedeu o legislador infraconstitucional, porque a doutrina insiste em querer aplicar os postulados do Direito Penal à Lei nº 8.429/1992, tornando-a sujeita à estrita tipicidade e suprimindo-lhe o caráter relativamente aberto, conferido especialmente por alguns princípios nela contemplados? A resposta está ligada essencialmente à manutenção do 'status quo', que se beneficia da absoluta inoperância da lei penal, e que tem se assustado, pela primeira vez na história do Brasil, com a possibilidade de serem responsabilizados por seus atos de corrupção".

E, na conclusão da tese, o mesmo autor apresenta uma nova concepção na conceituação do ato de improbidade administrativa:

> "Em nome da preservação do interesse público e da ideologia constitucional de probidade na Administração Pública, cuja práxis importará na preservação da força normativa da Constituição e na fundamental contraposição e quebra do ciclo vicioso da contracultura da corrupção, considera-se ato de improbidade administrativa para fins do artigo 37, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, e de sua Lei de regência (nº 8.429/92), a conduta de qualquer agente público contrária diretamente aos princípios da finalidade, publicidade, do concurso público, da prestação de contas e da licitação, bem como a violação de segredo e a prevaricação, independentemente de qualquer resultado material, e as condutas prescritas na Lei (regras), que produzam os resultados "prejuízo ao erário" e "enriquecimento injustificado ou sem justa causa" do agente ou do terceiro, inclusive de pessoa jurídica privada, ensejando tais comportamentos, normalmente dolosos e excepcionalmente culposos, marcados pela violação do princípio da moralidade, responsabilização sujeita a um regime jurídico próprio, autorizador da aplicação proporcional das sanções pertinentes e compatíveis de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios, independentemente das instâncias administrativas, criminal, civil e política, após o devido processo legal e a ampla defesa".[63]

Feitas as considerações sobre o ato de improbidade, duas importantes questões reclamam ainda apreciação: a primeira diz respeito à promoção pessoal custeada com

---

[63] BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Ato de Improbidade Administrativa – Sua compreensão a partir da hermenêutica crítica e da teoria da linguagem**. Tese de Doutorado. Curitiba, 2004, p. 127/128 e 262/263.

recursos privados; a segunda, a possibilidade de responsabilização das empresas de comunicação que serviram de instrumento à publicidade oficial irregular.

Sobre a primeira - relativa à promoção pessoal custeada com recursos privados - Carmen Lúcia Antunes ROCHA diz que caso "aquela promoção pessoal se dê com recursos particulares, mas orientando-se para a projeção pública de determinado agente, haverá violação do princípio da impessoalidade, pois a sua situação caracterizará o comportamento, o seu nome, símbolo etc, tornando pessoal uma atividade que tem que ser neutra e impessoal. Assim o agravo ao princípio da impessoalidade pela promoção da autoridade ou servidores públicos dá-se tanto com a utilização de recursos públicos quanto com o emprego de recursos particulares, desde que o que se enfoque seja a condição funcional do agente"[64].

No mesmo sentido, Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR cita o posicionamento adotado por Régis Fernandes de OLIVEIRA, argumentando "a ilicitude da publicidade oficial com promoção pessoal de agentes públicos custeada por recursos particulares: a norma constitucional não distingue a origem dos recursos de custeio da publicidade e dá importância a um comando preceptivo em torno de sua finalidade (educação, informação ou orientação social) e um comando proibitivo (vedação de promoção pessoal de agente público). Argumenta que se terceiros assim o fazem – empreiteiras, fornecedores etc – é porque estão recebendo por isso e a publicidade perde o caráter informativo, educativo ou de orientação social para configurar mesquinha promoção política"[65].

Sobre a segunda – responsabilidade das empresas de comunicação, que servem de instrumento para divulgação da publicidade oficial ilícita - Carlos Frederico SANTOS sustenta que "as empresas de publicidade, órgãos de imprensa e os seus dirigentes têm o dever jurídico de recusar a produção e a divulgação da propaganda oficial autopromocional, uma vez que, se assim não o fizerem, estão incorrendo nas mesmas sanções do agente ímprobo, no que couber, diante do disposto no artigo 3º da Lei nº

---

[64] ROCHA, op. cit., p. 169.
[65] MARTINS JÚNIOR, Transparência (...), op. cit, p. 129.

8.429/92, pelo fato de terem concorrido para a prática da improbidade administrativa. O dispositivo ainda prevê as hipóteses de indução e de beneficiamento sob qualquer forma direta ou indireta para o enquadramento de estranhos ao serviço público nas disposições da LIA"[66].

Todavia, em sentido contrário, André L. BORGES NETO, ao tratar da publicidade estatal e a ação popular (artigo 6º, parte final, da Lei nº 4.717/65), advoga a tese de que "*nada existe no ordenamento jurídico pátrio que obrigue a empresa de comunicação a realizar censura prévia em material publicitário que lhe é entregue para divulgação, devendo os excessos serem imputados a quem produziu o material. Daí porque a empresa de comunicação não é beneficiária direta do ato impugnado, pois a mesma limita-se a avençar e a cumprir um contrato de divulgação da propaganda oficial e, pois, ao prestar o serviço, tem ônus, investimentos e despesas inerentes à espécie*". [67]

6. REMÉDIOS PROCESSUAIS.

Operado o desvio de finalidade na realização da propaganda oficial, dois importantes instrumentos processuais estão disponíveis no ordenamento jurídico para a correção da ilicitude.

O primeiro deles é a ação civil pública, prevista na Lei nº 7.347/85, utilizada para fins de responsabilização por ato de improbidade administrativa, inclusive daqueles resultantes de ilícitos perpetrados por ocasião da realização da publicidade estatal.

Carlos Frederico Brito dos SANTOS, filiando-se ao posicionamento majoritário da doutrina e da jurisprudência, afirma que "apesar do legislador não ter denominado expressamente como civil pública a "ação principal" prevista no art. 17 da Lei nº 8.49/92, prevista como instrumental para a aplicação das sanções decorrentes da prática de qualquer ato ímprobo, devido não apenas constar o Ministério Público como um dos

---

[66] SANTOS, op. cit.
[67] BORGES NETO, André L. **A Publicidade Estatal**. Disponível em: www.direitovirtual.com.br . Acesso: 26.12.2004.

legitimados para a sua propositura, como pelo fato de a ação visar a defesa do interesse público perante a jurisdição civil e, principalmente, diante da expressa previsão constitucional (art. 129, inciso III) da legitimação do *Parquet* para promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, não restou dúvida de que tratava-se de ação civil pública a "ação principal" do art. 17 da LIA".[68]

Para o ajuizamento da ação civil pública estão legitimados o Ministério Público e a pessoa jurídica de direito público interessada, nos termos do artigo 17 da Lei 8.429/92. Quanto à legitimidade das associações, diverge a doutrina a respeito[69].

O segundo deles é a ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República e na Lei Ferderal nº 4.717/65, que legitima qualquer cidadão[70] a exercer a defesa do patrimônio público, incluindo, portanto, os excessos praticados com a propaganda governamental.

Ada Pellegrini Grinover assevera que "a ação popular garante, em última análise, o direito democrático de participação do cidadão na vida pública, baseando-se no princípio da legalidade dos atos administrativos e no conceito de que a coisa pública é patrimônio do povo".[71]

Importante registrar que a nova ordem constitucional permitiu o ajuizamento de ação popular ainda que não tenha havido lesão patrimonial, podendo justificar o aforamento de tal ação, por exemplo, à violação ao princípio da moralidade. Em se tratando de propaganda governamental, a questão ganha especial realce, pois não é incomum a veiculação da publicidade oficial nos meios de comunicação gratuitamente, circunstância que, até então, impedia a responsabilização da autoridade[72].

---

[68] SANTOS, Carlos Frederico Brito. Improbidade Administrativa – Reflexões sobre a lei nº 8.429/92. Rio de Janeiro : editora Forense, 2002, p. 109.
[69] GARCIA e ALVES, op. cit., p. 548.
[70] Michel TEMER, na obra Elementos de Direito Constitucional, 8ª edição, São Paulo, editora RT, pag. 203, esclarece: "cidadão é aquele apto a participar dos negócios políticos do Estado, podendo escolher dirigentes ou ser escolhido para dirigir".
[71] A tutela jurisdicional dos interesses difusos, RePro 14-15/38, citada por Michel TEMER, na obra Elementos de Direito Constitucional, 8ª edição, São Paulo, editora RT, p. 202).
[72] SCHIRMER e GEBRAN NETO, op. cit., 203.

Tais remédios processuais – ação civil pública e ação popular - foram assim destacados e mereceram realce porque, conforme visto na jurisprudência selecionada (item 4.4, acima), têm sido os instrumentos usuais de responsabilização das autoridades públicas no campo das ilicitudes decorrentes da propaganda.

7. CASUÍSTICA.

A abordagem realizada pelos diversos doutrinadores acerca da propaganda governamental, aliada aos vários julgados apreciados, revelou a indicação de situações concretas em que se afirmou a licitude ou ilicitude de determinada publicidade oficial.

Nesse sentido, foram consideradas propagandas lícitas: *1. a colocação de placas de inauguração de obra pública com o nome das autoridades responsáveis ou a formação de galeria de prefeitos, por serem considerados registros de fatos históricos*[73]*; 2. as entrevistas concedidas aos órgãos de imprensa*[74]*; 3. os pronunciamentos oficiais*[75]*; a divulgação da instalação de biblioteca, posto de saúde ou a realização de campanha de vacinação*[76]*; 4. a divulgação de reforma do sistema previdenciário aprovada*[77]*; 5. a orientação social sobre o desvio de tráfego em determinada via pública ou sobre a forma de preenchimento de guia de recolhimento de imposto*[78]*; 6. a instituição de informativo municipal*[79]*; 7. a orientação sobre calamidade pública ou epidemia; 8. a divulgação de bens produzidos em determinado ente federativo*[80]*; 9. o incentivo ao turismo*[81].

Noutro sentido, foram consideradas propagandas ilícitas: *1. a pregação de postulados políticos; 2. a formação de opinião pública favorável ao governo, com*

---

[73] MARTINS JÚNIOR, Transparência (...), op. cit., p. 128.
[74] MARTINS JÚNIOR, Transparência (...), op. cit., p. 128.
[75] MARTINS JÚNIOR, Publicidade (...), op. cit., p. 84.
[76] CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1991, vol. 4, pag. 2.252 e 2253.
[77] Entendimento em decisão exarada nos autos nº 2003.70.00.021921-9, da 5ª Vara Federal de Curitiba, juiz federal Vicente de Paula Ataíde Júnior, em 13.05.03.
[78] SCHIRMER e GEBRAN NETO, op. cit., p. 202.
[79] DALLARI, op. cit., p. 247.
[80] BORGES NETO, op. cit., fonte: www.direitovirtual.com.br
[81] BORGES NETO, op. cit., fonte: www.direitovirtual.com.br

reforma previdenciária ou trabalhista ainda não aprovada[82]*; 3. a colocação de fotografia de governante em repartição pública*[83]*; 4. a designação de nome de rua em homenagem a parente, amigos e personalidades, com finalidade política e pessoal*[84]*; 5. a propaganda através do Diário Oficial, em suplementos*[85]*; 6. a divulgação do apoio de prefeito à greve*[86]*; 7. a nota informativa publicada na imprensa de interesse do prefeito, dizendo respeito a suas atividades privadas*[87]*; 8. propaganda com índice de aprovação da administração municipal*[88]*; 9. a estampa de nomes em material escolar distribuído a estudantes carentes*[89]*; 10. revista custeada por partido político com vinculação da administração*[90].

Os exemplos acima referidos, extraídos de casos concretos já enfrentados pela doutrina ou pela jurisprudência, servem também de parâmetro de confronto acerca dos limites da propaganda oficial.

---

[82] Entendimento em decisão exarada nos autos nº 2003.70.00.021921-9, da 5ª Vara Federal de Curitiba, juiz federal Vicente de Paula Ataíde Júnior, em 13.05.03.

[83] ZAGO, op. cit., p. 214
[84] ZAGO, op. cit., p. 222.
[85] MORAES, op. cit., 317.
[86] BORGES NETO, op. cit., fonte: www.direitovirtual.com.br
[87] Apelação Cível nº 102.626-5/9 – TJSP.
[88] Acórdão nº 110408100 – TJPR.
[89] Apelação Cível nº 277.840.2/7 – TJSP.
[90] Apelação Cível nº 70002977676 – TJRS.

CAPÍTULO III
O GOVERNO E A MÍDIA

8. A INFLUÊNCIA DO PODER PÚBLICO SOBRE OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO.

O Poder Público exerce forte influência sobre os meios de comunicação de massa, seja em decorrência do fato de ser o grande anunciante, senão o maior, seja em virtude de controlar diversas atividades que dispõem de reflexos econômicos que, direta ou indiretamente, atingem as empresas privadas do setor – por exemplo, isenções tributárias, abertura de linhas de financiamento, regramento da entrada no país de produtos importados, concessão de autorização para funcionamento de rádios e emissoras de televisão etc.

Sobre a dependência da mídia em relação ao governo, ensina Sérgio MATTOS, na obra "O Controle dos Meios de Comunicação: a História recente da censura no Brasil":

> (...) "Exemplos de como o governo pode controlar, política e economicamente, os meios de comunicação de massa podem ser encontrados tanto na mídia impressa como na eletrônica. Elas têm recebido ajuda oficial para importação de materiais necessários à impressão de jornais e revistas, subsídios especiais para aquisição de equipamentos, tarifas postais reduzidas, isenção de impostos e empréstimos obtidos junto aos bancos oficiais" (...).
>
> (...) "No caso da mídia eletrônica, este controle é mais direto e evidente do que na impressa porque tanto as estações de rádio como as de televisão, até 1988, estavam operando canais concedidos pela administração federal, os quais podem ser cassados, enquanto os veículos da mídia impressa necessitam apenas de um simples registro para começar a funcionar. A concessão de licenças para exploração de freqüências reforçou o controle exercido pelo Estado, pelo simples fato de que tais permissões só eram concedidas a grupos que originalmente apoiavam as ações do governo" (...)[91].

---

[91] MATTOS, Sérgio. O controle dos meios de comunicação : a História recente da censura no Brasil. Salvador : Edufbai, 1996. Fonte: www.sergiomattos.com.br. Acesso: 15.01.05.

Tomando-se em conta apenas a influência que pode ser exercida com a força econômica dos anúncios custeados pela Administração Pública, alguns dados devem ser ressaltados:

Somente o Governo Federal gastou com a mídia, em parte do exercício financeiro de 2004 – de janeiro a outubro, R$ 525.281.261,62 ou, aproximadamente, U$ 175.000.000,00[92]. Já o Governo do Estado do Paraná abriu licitação para a contração de empresa de publicidade, com previsão de gastos para 2005, na ordem de R$ 70.000.000,00 ou, aproximadamente, U$ 26.000.000,00[93]. Assim, considerando as importâncias em dinheiro acima referidas e considerando que existem mais 5.560 municípios, mais 25 Estados-membros e mais o Distrito Federal, todos investindo em publicidade oficial, os valores despendidos pelo erário com a divulgação de atos de governo são extremamente elevados.

Se tais orçamentos despertam interesses das empresas privadas de comunicação, principalmente em razão da apontada dependência econômica existente, há sérios riscos de que as críticas às atividades do poder público possam ser restringidas, o que acaba por, indiretamente, implicar em autocensura.

É também de Sérgio MATTOS a lição:

> (...) Da mesma forma que o Estado policial concentra sua capacidade na geração do medo, o poder que o detém se sente gratificado quando a autocensura dispensa determinados embaraços à censura. Afinal, veículos confiáveis ocasionalmente dispensados de controle são mais eficientes que veículos impertinentes submetidos a controle constante. A autocensura, ao contrário do medo, não é imanente. A autocensura é uma extensão da censura e quase sempre pode atuar no jornalismo como parte invisível do corpo censorial ostensivo" (Bahia, 1990:329) (...).

Tal quadro exige um questionamento: se a mídia, em virtude da dependência com o governo, abstem-se de tecer críticas à ação administrativa, promovendo verdadeira autocensura sobre as informações que transmite à população, teria ela então condições de

---

[92] Fonte: SECOM / Presidência da República.
[93] Conforme informação do jornal O Estado do Paraná, de 07.01.05.

se recusar à veiculação da propaganda governamental ilícita pelo simples fato de, supostamente, importar em desvio de finalidade ?

As circunstâncias fáticas acima verificadas apontam para uma resposta negativa.

E é aqui que se evidencia o possível risco às liberdades públicas: de um lado, o administrador detentor do poder que, por meio da publicidade oficial ilegítima, pretende perpetuá-lo para si e para o grupo que representa; de outro, a mídia que, diante da perspectiva do recebimento de vultosos recursos públicos, omite-se à postura isenta que deveria ostentar na comunicação.

A situação acima talvez possa explicar a existência de um círculo vicioso bastante comprometedor: quanto mais o governo gasta em publicidade, menos a mídia se mostra imparcial para posicionar-se diante dos atos de determinada Administração; e, quanto menos a mídia adota posições isentas em relação ao governo, maiores as chances de desmandos de determinada autoridade, com evidentes riscos ao processo democrático.

Com acerto, Sérgio MATTOS finaliza:

> (...) As evidências apresentadas neste trabalho nos levam a concluir que, no Brasil, não apenas os objetivos econômicos, mas também as considerações e as práticas políticas do Estado têm exercido, ao longo de nossa história, uma função dominante no desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e da indústria publicitária, bem como na seleção e tratamento dos conteúdos que veiculam (...).
>
> (...) Podemos concluir afirmando que as pressões políticas e econômicas, em conjunto com a censura, exerceram e continuam a exercer uma grande influência no desenvolvimento dos meios de comunicação de massa no Brasil. Alguns veículos, que adotaram uma postura amigável e de sustentação às ações governamentais, têm se beneficiado com empréstimos, subsídios, isenção de impostos, além de receberem publicidade oficial. Outros, que têm assumido uma postura crítica perante as políticas governamentais, não têm recebido o mesmo tratamento. Exatamente por isso, não podemos perder a noção de que a censura também pode ser motivada indiretamente. Ela pode induzir a autocensura, estimulando um sentimento de compromisso político que gera o medo de contar a verdade (...).

CONCLUSÃO

I. A propaganda governamental exerce relevante papel na conformação do poder do Estado, na medida em que, seja pela finalidade de sua existência – consubstanciada na transmissão, reforço ou implementação de teses ou ideologias –, seja pelo amplo espectro de penetração social – eis que veiculada por instrumentos de comunicação em massa -, atinge diretamente a opinião pública, base de sustentação de qualquer governo.

II. Quando a propaganda governamental foi exercida sem efetivo controle ou limitação, revelou-se o principal pilar a garantir a existência de regimes autoritários ou a manipulação de dados levados ao conhecimento público, circunstâncias absolutamente incompatíveis com as liberdades democráticas.

III. Por outro lado, quando a propaganda governamental é empregada com o escopo verdadeiro de informar, de maneira objetiva e isenta, pode servir de precioso canal de aperfeiçoamento da vida em sociedade, demonstrando, inclusive, ser indissociável da transparência administrativa. No Estado Democrático de Direito, a visibilidade do poder é pressuposto da legitimidade da atividade da Administração Pública, haja vista que ele não pode ser exercitado na clandestinidade ou no sigilo – mantos sob o quais normalmente se escondem arbitrariedades.

IV. Portanto, o Estado Democrático de Direito – que tem como elemento inafastável o exercício às claras do poder do povo – reclama a existência de um ponto de equilíbrio que, ao mesmo tempo, permita a publicidade oficial - sem que isso importe em desperdícios de recursos públicos ou em vantagens pessoais aos administradores - e impeça a deturpação dos valores sociais.

V. Atenta a essa circunstância e constatando os reiterados ilícitos perpetrados mediante a utilização da propaganda governamental, a Constituição Federal de 1988, de inspiração republicana e democrática, sensível à necessidade de estabelecer limites à publicidade oficial, inovou o ordenamento jurídico nacional e, no artigo 37, *caput* e parágrafo 1º (normas de eficácia plena), deu os contornos imprescindíveis para o uso da

publicidade oficial pelos órgãos públicos, colhendo toda a Administração direta e indireta, nas três esferas de governo.

VI. Os princípios constitucionais - *legalidade*, *moralidade*, *impessoalidade*, *publicidade* e *eficiência* –, consagrados no *caput* do referido dispositivo constitucional - apresentam caráter normativo e, como vigas mestras do sistema jurídico, traçam paradigmas de comportamento aos quais todo administrador público deve se submeter, não fugindo a este regramento os atos que se refiram à propaganda governamental.

VII. Outrossim, o Texto Constitucional, repisando a preocupação de tornar bastante claros os limites à propaganda governamental, estabeleceu, no parágrafo 1º do mesmo artigo 37, dois importantes marcos normativos que podem assim ser resumidos: A. a publicidade somente pode ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, o que implica dizer que a divulgação dos atos de governo deve ser realizada de maneira neutra, objetiva e atendendo ao interesse público, com vistas a aprimorar a vida em sociedade; e B. a vedação expressa à promoção pessoal de autoridades, direta ou indiretamente, o que implica dizer que a propaganda governamental está proibida de exercitar o culto ao personalismo ou à personalização oblíqua.

VIII. O legislador constituinte, portanto, ofereceu as bases necessárias ao controle e repressão dos desvios de finalidade anteriormente operados com a propaganda governamental, prevendo, inclusive, que o descumprimento de suas disposições, ao caracterizar de ato de improbidade administrativa, *importarão a 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* (artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição da República).

IX. As normas infraconstitucionais, por seu turno, espelhadas no Texto Constitucional, também contribuem para traçar parâmetros à publicidade oficial, dentre as quais foram citadas, pela relevância, a Lei nº 9.504/97, a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei nº 6.454/77 e o Decreto Federal nº 4.799/03. Ademais, o legislador ordinário editou a Lei nº 8.429/92, complentando o mencionado parágrafo 4º, da Constituição da

República, ao estabelecer as sanções específicas para os desmandos na propaganda governamental decorrentes de improbidade administrativa.

X. Na análise dos casos concretos, identificados na doutrina e na jurisprudência, apurou-se o firme propósito dos operadores do direito em reprimir os comportamentos ilícitos vinculados à propaganda governamental, o que vem se concretizando por intermédio do ajuizamento de ações civis públicas e de ações populares, na medida em que os posicionamentos colhidos revelam rigor na interpretação do Texto Constitucional. Exemplo disso é a postura adotada em relação a logomarcas alteradas a cada mudança de governo, cujo comportamento está sendo censurado por representarem formas de personalização oblíqua. Admite-se, neste campo, tão somente o uso de símbolos oficiais para a apresentação da Administração Pública.

XI. O arcabouço jurídico para a identificação e repressão dos atos de improbidade praticados mediante excessos na publicidade oficial está estruturado. É mister, pois, que ganhe a amplitude necessária ao efetivo combate e extinção da cultura da corrupção, ainda instalada no país e que serve de suporte para os desmandos notoriamente verificados com o uso da propaganda governamental.

XII. Tal trabalho de combate aos excessos se tornaria menos penoso se os meios de comunicação de massa aderissem à empreitada e auxiliassem os órgãos estatais encarregados do controle, opondo-se à veiculação da publicidade ilícita. Entretanto, conforme ponderado no estudo, os interesses financeiros de grupos privados em relação às verbas publicitárias impedem uma postura isenta da mídia, por estar atualmente dependente do governo como grande anunciante e como controlador das atividades que a ela estão ligadas.

XIII. Por derradeiro, há que se consignar que Paulo Campos de AZEVEDO, de maneira singela, porém brilhante, elencou os fundamentos da democracia: "1. Cada povo é o senhor do seu destino; 2. Tem o direito de viver de acordo com as leis que livremente adotar; 3. Tem o direito de escolher livremente as pessoas que hão de tratar dos interesses coletivos; 4. Igualdade de todos perante a lei: igualdade jurídica, igualdade de sufrágio,

igualdade de oportunidade e igualdade econômica; 5. equilíbrio entre liberdade e autoridade"[94].

XIV. Tais postulados exigem a liberdade de informação, somente concretizada quando extirpadas as manobras de manipulação da opinião pública. Ao se atribuir efetiva concretude às normas jurídicas de limitação à propaganda governamental, enorme contribuição se prestaria à consolidação da democracia brasileira.

[94] AZEVEDO, op. cit., 107.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Anildo Fábio de. **Publicidade oficial**. Jus Navegandi, Teresina, a. 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: www1.jus.com.br. Acesso em: 26.12.00.

- AZEVEDO, Paulo de Campos. **Teoria do Direito Constitucional**. Taubaté : Faculdade de Direito Municipal de Taubaté, 1967.

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Adminsitrativo**. 10ª edição. São Paulo : editora Malheiros, 1998.

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 2ª edição. São Paulo : editora Saraiva, 1989.

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constituicional**. São Paulo : Saraiva, 1991.

- BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : editora Malheiros, 2002.

- BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Ato de Improbidade Administrativa – Sua compreensão a partir da hermenêutica crítica e da teoria da linguagem**. Tese de Doutorado. Curitiba, 2004.

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constituicional**. 13ª edição. São Paulo : Malheiros, 2003.

- BORGES NETO, André L. **A Publicidade Estatal**. Disponível em: www.direitovirtual.com.br . Acesso: 26.12.2004.

- CAMPOS, Dejalma, *et. al.* Revista de Tributária e de Finanças Públicas. Ano 12 – maio/junho de 2004. São Paulo : editora RT, 2004, p. 221.

- CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1991.

- CRETELLA JÚNIOR, José. **Elementos de Direito Constitucional**. 2ª edição. São Paulo : RT, 1998.

- DALLARI, Adilson Abreu. **Divulgação das atividades da Administração Pública – Publicidade Administrativa e Propaganda Pessoal**. Consulta, 10.11.90. Publicada na

Revista de Direito Público - Cadernos de Direito Municipal. São Paulo : editora RT, 1994.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª edição. São Paulo : editora Atlas, 2003.

- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2002.

- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª edição, São Paulo : Saraiva, 2004.

- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular**. São Paulo : editora Saraiva, 2004.

- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Publicidade Oficial: Moralidade e Impessoalidade**. São Paulo : editora RT, ano 83, julho de 1994, vol. 705.

- MATOS, Heloiza. **Modos de olhar o discurso autoritário no Brasil**. Tese de doutorado. São Paulo: ECA/USP, 1989.

- MATTOS, Sérgio. O controle dos meios de comunicação : a História recente da censura no Brasil. Salvador : Edufbai, 1996. Disponível em: www.sergiomattos.com.br. Acesso: 15.01.05.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16ª edição. São Paulo : editora RT, 1991.

- MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 5ª edição. São Paulo : editora Atlas, 1999.

- NATALI, João Batista. **Inventado pela Propaganda**. Artigo. Folha de S. Paulo, 06.04.2003. Fonte: Folha Online.

- NOVA Enciclopeida Ilustrada da Folha – Divisão de Publicações da Empresa Folha da Manhã S/A. Disponivel em: http://noticias.uol.com.br/educacao/.

- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte : editora Del Rey.

- SAMPAIO, José Adércio Leite, et. al. **Improbidade Administrativa, os 10 anos da Lei nº 8.429/92**. Belo Horizonte : editora Dey Rey e ANPR, 2002.

- SANTOS, Carlos Frederico dos. **A publicidade autopromocional do agente público como ato de improbidade administrativa**. In: Âmbito Jurídico, nov/2001 [Internet] http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0036htm.

- SANTOS, Carlos Frederico Brito. **Improbidade Administrativa – Reflexões sobre a lei nº 8.429/92**. Rio de Janeiro : editora Forense, 2002.

- SCHIRMER, Mário Sérgio de Albuquerque; e GEBRAN NETO, João Pedro. **Publicidade Estatal na Constituição de 1988**. RDP/97 – Estudos e Comentários.

- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6ª edição. São Paulo : editora RT, 1990.

- TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo : RT, 1990.

- ZAGO, Lívia Maria Armentano. **O Princípio da Impessoalidade**. Rio de Janeiro, 2001.